

**Carolina Raquel Duarte de Mello Justo**

**"ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSTRUÇÃO DA  
CIDADANIA DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA  
NO BRASIL – UM ESTUDO DO  
IMPACTO SOCIAL E POLÍTICO DO PGRFM  
DE CAMPINAS (1995-2000)"**

Dissertação apresentada ao  
Departamento de Ciência Política  
do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da UNICAMP para a  
obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Exemplar correspondente à  
redação final da dissertação  
apresentada à comissão julgadora  
em 28/06/2002.

Banca Examinadora:  
prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (Orientador)  
prof. Dr. Josué Pereira da Silva  
Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

**Junho de 2002.**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP**

**J985a**

**Justo, Carolina Raquel Duarte de Mello**  
**Assistência social e construção da cidadania**  
**democrático-participativa no Brasil – um estudo do impacto**  
**social e político do PGRFM de Campinas (1995-2000) /**  
**Carolina Raquel Duarte de Mello Justo - Campinas, SP :**  
**[s.n.], 2002.**

**Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.**  
**Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual**  
**de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Assistência social - Brasil. 2. Renda - Distribuição.**  
**3. Programas de Sustentação de Renda. 4. Pagamentos –**  
**Transferência. 5. Cidadania - Brasil. 6. Pobreza. I. Costa,**  
**Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de**  
**Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**  
**III.Título.**

## ***AGRADECIMENTOS***

Em primeiro lugar, agradeço ao Valeriano, meu orientador, que além de me dar sugestões, incentivo e também liberdade para conduzir esta pesquisa – sem, entretanto, nunca me deixar sair do trilho –, desempenhou, enquanto orientador, um papel que considero importantíssimo: o de me tranquilizar nos momentos críticos desta empreitada, sempre me dizendo que ela era simples e me fazendo acreditar que eu daria conta. Se não fosse por ele, escrever esta tese poderia ter sido muito mais estressante – especialmente para quem vive sempre atrasada e se sentindo culpada por isso –, e foi, na verdade, sem deixar de ser difícil, uma tarefa prazerosa.

Ao Josué e ao Reginaldo, membros da minha banca de qualificação, que fizeram apontamentos valiosos para o amadurecimento e refinamento da minha argumentação, mas não exigiram de mim definições ou repostas imediatas.

À Ângela Araújo, que me iniciou na atividade científica com muita paciência e dedicação e contribuiu enormemente para a minha formação. À Rachel Meneguello, pelas sugestões, acompanhamento e pela disponibilidade jamais negada. À Evelina Dagnino, pelos referenciais teóricos. Não só pesquisadoras, três grandes professoras, por quem tenho a mais alta admiração.

À professora Leda, pelo estímulo ao gosto pela leitura e escrita.

Aos meus pais, pela confiança, orgulho, respeito e incentivo. Ao meu pai, pela empolgação com o tema e fé política. À minha mãe, por escutar e comentar pacientemente os meus argumentos e descobertas, passo a passo.

Aos meus irmãos, pela (im)paciência. À minha irmã, pela ajuda na tabulação dos dados dos questionários e confecção de centenas de gráficos. Ao meu irmão, que nas horas decisivas compartilhava da minha angústia sempre perguntando: “E aí, acabou?”.

Aos meus amigos, que são tantos e tão especialmente especiais – mesmo àqueles que dizem que “só dão comida”. Aos amigos companheiros do IFCH, que dividiram comigo os momentos mais intensos da vida acadêmica: de discussões calorosas, de indignação coletiva, de preocupações e inquietações compartilhadas, de entusiasmo com nossas pesquisas, de revezamento entre esquentar e esfriar a cabeça. Aos “outros” amigos, a quem nunca poupei, a toda hora, das minhas idéias, críticas e tentativas de convencimento, pela aceitação e não-aceitação.

À Elaine e à Santiane, pelas tantas fitas transcritas.

Aos técnicos e coordenadores do PGRFM, cujas palavras, aqui inseridas, talvez sejam das mais ricas deste trabalho, pela gentileza e disposição com que abriram brechas em seu apertado tempo.

Enfim, aos beneficiários do PGRFM, por responderem a tão longos questionários “a troco de nada”, e que não só confirmaram, como deram sustentação ao argumento defendido nesta tese de uma maneira que eu nem imaginava.



Esta tese contou, para sua realização, com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através do processo n.º 00/06223-1.



## **Resumo**

O objetivo desta tese é o de fazer uma análise a respeito de um programa que, experimentado há mais tempo nos países europeus, tem sido visto, no Brasil, como alternativa às tradições de nossa assistência social, sendo capaz de atingir algumas das raízes da pobreza no Brasil: o programa de renda mínima. Nosso objetivo principal é o de avaliar as potencialidades deste programa para, por meio do estímulo ao exercício da “cidadania democrático-participativa”, ajudar a reverter a cultura autoritária que subjaz à reprodução das desigualdades sociais, especialmente à da pobreza, em nosso país.

Para isso, além de uma discussão teórico-normativa em torno destas possibilidades, apresentamos os resultados de uma pesquisa empírica realizada com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, que demonstram quais foram os impactos sociais e políticos deste programa sobre a população beneficiada. Estes impactos traduzem-se em evidências de formação de identidades sociais, de elaboração de demandas, de organização coletiva, de mobilização e busca por direitos e de aumento da participação política por parte da população beneficiada, efeitos estes verificados tanto em termos abstratos, através de opiniões expressas, como em termos práticos, através de mudanças comportamentais dos beneficiários, e os quais são possivelmente relacionados ao PGRFM.

## **Abstract**

This work aims at analyzing a social program that after have been experimented in European countries, has been seen in Brazil as an alternative to the traditional social assistance services, reaching some of the poverty roots in the country: the Minimal Income Warranty Programs. The main objective is to evaluate the potentialities of this kind of program to stimulate the exercise of the “democratic-participative citizenship” and, by doing this, to contribute to the reversion of the authoritarian culture that grounds the social inequalities reproduction, specially the poverty in Brazil.

In the first part it is presented a theoretical-normative discussion at the recent program proposals to show which are the characteristics and possibilities to a program to be coherent with that notion of citizenship. Secondly, the results of the empirical research with the Campinas Minimal Income Warranty Program (PGRFM) are presented. These results show its social and politic impacts on the beneficiate population and can be seen in social identity formation, demands elaboration, collective organization, mobilization, search for rights and rise in the political participation of the beneficiate population. These evidences are indicated in abstract terms, by expressed opinions, and in practical terms, by behavior changes of the beneficiaries.



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b><u>INTRODUÇÃO</u></b> .....  | <b>01</b> |
|   |           |
| <b><u>CAPÍTULO 1: CRISE DO WELFARE STATE E CIDADANIA: PRECEDENTES E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE RENDA MÍNIMA NO BRASIL E NO MUNDO</u></b> .....            | <b>15</b> |
|   |           |
| 1.1 Ascensão e Crise do Welfare State: Assistência Social e Cidadania.....  | 16        |
| 1.2. Assistência Social e Cidadania no Brasil: da Formação nos Anos 30 à Incerteza do Final do Século XX.....   | 27        |
|   |           |
| <b><u>CAPÍTULO 2: PODE A POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA? – UMA DISCUSSÃO TEÓRICA</u></b> .....                              | <b>37</b> |
|   |           |
| 2.1. Caracterizando o Debate Internacional sobre Renda Mínima.....  | 38        |
| 2.2. A Concessão de um Benefício de Renda Mínima Deve Ser Incondicional ou Condicionada à Disposição das Pessoas a Trabalharem?.....                            | 39        |
| 2.3. A Implantação de um Programa de Renda Mínima Interrompe ou Mantém o Estigma da Pobreza e a Dependência Característica das Políticas do Welfare State?..... | 47        |
| 2.4. Deve-se Desvincular Renda e Trabalho? E Trabalho e Cidadania?.....   | 53        |
| 2.5. Renda Mínima, Política, Comunidade e Democracia.....   | 62        |
| 2.6. A Renda Mínima Deve Ser Universal, como Direito de Cidadania, ou Seletiva, Focalizada nas Populações Pobres?.....  | 67        |
| 2.7. Considerações Finais: Sobre as Possibilidades de Construção da Cidadania Democrático-Participativa Através da Renda Mínima.....                            | 73        |

### **CAPÍTULO 3: PODE A POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA? – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....77**

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Retomando os Elementos do Debate.....                                  | 79 |
| 3.2. Reforma do Estado e Descentralização, Paternalismo e Clientelismo..... | 83 |
| 3.3. Assistencialismo e Dependência?.....                                   | 88 |
| 3.4. Renda Mínima e Bolsa Escola.....                                       | 92 |
| 3.5. Ampliação da Cidadania.....  | 95 |

### **CAPÍTULO 4: O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA (PGRFM) DE CAMPINAS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA.....99**

#### **4.1. O PGRFM: História, Características e Funcionamento .....100**

##### **4.1.1. O Surgimento do Programa, Características Institucionais e História.....101**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1.1.1. Legislação e Critérios de Acesso e Seleção.....   | 101 |
| 4.1.1.2. A População-Alvo: dos Miseráveis aos Novos Pobres.....  | 103 |
| 4.1.1.3. No Início, um Enfoque Ainda Autoritário.....  | 105 |
| 4.1.1.4. Inovações do PGRFM na Prefeitura de Campinas: Descentralização Administrativa e Integração entre Áreas Sociais..... | 108 |

##### **4.1.2. Visões das Técnicas e Coordenadoras do Programa: Mudanças na Assistência Social Brasileira.....117**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1.2.1. A Renda Mínima: um Direito, Incondicional.....  | 119 |
| 4.1.2.2. A Superação do Autoritarismo: Respeito às Escolhas e ao Conhecimento das Beneficiárias.....         | 121 |
| 4.1.2.3. A Percepção das Barreiras Político-Culturais a Serem Transpostas para a Conquista da Cidadania..... | 128 |
| 4.1.2.4. O Senso de Responsabilidade Social.....   | 133 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.2. Impactos Sociais e Políticos do PGRFM.....</b>  | <b>137</b> |
| <b>4.2.1 A Dinâmica dos Grupos Sócio-Educativos e seus Impactos sobre as Beneficiárias.....</b>                         | <b>138</b> |
| 4.2.1.1. A Formação de Vínculos, Identidade, Confiança e Solidariedade entre as Beneficiárias.....                      | 140        |
| 4.2.1.2. Reflexão, Questionamento, Revisão de Referenciais, Valores e Práticas.....                                     | 143        |
| 4.2.1.3. A Organização de Demandas e Interesses: Busca por Direitos e por Melhorias para os Serviços Públicos.....      | 146        |
| 4.2.1.4. Intensificação da Participação Social e Política.....  | 151        |
| 4.2.1.5. A Busca de Alternativas de Geração de Renda.....   | 156        |
| 4.2.1.6. Resgate da Dignidade e da Auto-Estima e dos Sentimentos de Cidadania e Pertencimento.....                      | 158        |
| 4.2.1.7. A Autonomização: Potencialidade Não Manifesta pelos Grupos.....  | 161        |
| <b>4.2.2. As Visões das(os) Beneficiárias(os) e os Sinais de Construção da Cidadania Democrático-Participativa.....</b> | <b>164</b> |
| 4.2.2.1. A Renda Mínima: Direito ou Favor?.....   | 165        |
| 4.2.2.2. A Cidadania para as Beneficiárias: Luta, Conquista e Efetivação de Direitos.....                               | 169        |
| 4.2.2.3. Fazer do Futuro Melhor.....  | 175        |
| 4.2.2.4. A Valorização do Espaço de Socialização.....   | 180        |
| 4.2.2.5. O Aumento do Envolvimento com a Comunidade e o Despertar do Interesse pela Política.....                       | 185        |
| 4.2.2.6. Cultura Política e Democracia.....   | 192        |
| <br>  |            |
| <b><u>CONCLUSÃO</u>.....</b>  | <b>199</b> |
| <br>  |            |
| <b><u>BIBLIOGRAFIA</u>.....</b>   | <b>205</b> |



## INTRODUÇÃO

Esta dissertação está comprometida com uma análise a respeito de um dos mais sérios problemas sociais com que se depara a sociedade brasileira ao longo de toda a sua história: o enfrentamento da pobreza e da miserabilidade. Problema para o qual há séculos se busca uma solução eficaz e para o qual há séculos, ao mesmo tempo, tem-se encontrado justificativas que legitimam a sua existência.

Enquanto nos tempos medievais a estratificação social era a justificativa que legitimamente colocava cada um no seu lugar, tornando a pobreza muitas vezes inquestionável, nos tempos modernos a justificativa recaiu sobre as (in)capacidades individuais, já que a todos teria sido dada a igualdade de oportunidades<sup>1</sup>. E no Brasil dos dias atuais, se a pobreza e a miséria já não contam com tanta legitimidade e seus índices alarmantes já se tornaram injustificáveis, por outro lado estes fenômenos parecem ter sido naturalizados em nossa sociedade, como parte de uma tradição a que todos já se acostumaram. Assim, ainda que vistas como problemas sociais, que reconhecida sua gravidade, sobretudo nas últimas décadas, a persistência das mesmas indica, no entanto, a dificuldade que temos em lidar com elas enquanto questões públicas e em efetivar soluções significativas, o que se deve, em grande parte, às bases de sustentação das desigualdades sociais em nosso país. É por isso que, muitas vezes, o seu reconhecimento enquanto problema social, político e econômico não é suficiente para engendrar ações com resultados realmente impactantes; porque por trás das ações há sempre referenciais e valores a guiá-las em certo sentido.

Assim, a história da assistência social no Brasil tem sido uma história de assistencialismo, de paternalismo e clientelismo, uma história de submissão da questão social a diretrizes macroeconômicas e, enfim, uma história na qual a

---

<sup>1</sup> Mesmo que esta seja uma igualdade ilusória, afinal, não ouvimos com muita frequência, ainda hoje, explicações do tipo: “É, não é justo que tantas pessoas não tenham o que comer ou onde morar, mas a gente não pode se esquecer de que tem muito rico honesto, que se esforçou, deu duro, trabalhou muito para chegar onde chegou, sem explorar ninguém...”, como se o mérito pessoal conduzisse à riqueza e justificasse a injustiça?. Aliás, segundo argumento marxista, com o advento do capitalismo, a substituição da divisão estamental da sociedade pela igualdade de *status*, mediante a qual todos são igualmente cidadãos perante o Estado, teria conduzido a uma legitimação das desigualdades sociais (que o modo de produção capitalista reproduz incessantemente) como resultado de méritos e (in)capacidades individuais.

superação da pobreza não tem sido alvo central de ações governamentais e de políticas públicas. Com isso, embora o Brasil tenha conseguido abandonar o perfil agrário-exportador, inserindo-se na era do desenvolvimento, não conseguiu resolver, diferentemente dos países capitalistas desenvolvidos, nem mesmo o problema da fome e da miserabilidade, dentre tantas desigualdades sociais.

A tentativa desta tese é justamente a de fazer uma análise a respeito de um programa que, experimentado há mais tempo nos países europeus, tem sido visto, no Brasil, como alternativa às tradições de nossa assistência social, capaz de atingir algumas das raízes da pobreza no Brasil: o programa de renda mínima. Nosso objetivo principal é o de avaliar as potencialidades deste programa para, por meio do estímulo ao exercício do que será adiante definido como **cidadania democrático-participativa**, ajudar a reverter a cultura autoritária que subjaz à reprodução das desigualdades sociais, especialmente à da pobreza, em nosso país. Para isso, além de uma discussão teórico-normativa em torno destas possibilidades, apresentaremos os resultados de uma pesquisa empírica realizada com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, que demonstram quais foram os impactos sociais e políticos deste programa sobre a população beneficiada. Estes impactos traduzem-se em evidências de formação de identidades sociais, de elaboração de demandas, de organização coletiva, de mobilização e busca por direitos e de aumento da participação política por parte da população beneficiada, efeitos estes verificados tanto em termos abstratos, através de opiniões expressas, como em termos práticos, através de mudanças comportamentais dos beneficiários, e os quais são possivelmente relacionados ao PGRFM.

Sendo questão social da mais alta relevância, a pobreza requer para seu equacionamento, sem dúvida, o forte envolvimento de toda a sociedade, de toda a população, investida de responsabilidade social. Não se trata, pois, de problema exclusivo de especialistas, intelectuais, políticos e administradores públicos, embora hoje não se tenha mais dúvida quanto ao papel indispensável do Estado nesta empreitada. Nem todos, entretanto, estão dispostos a refletir sobre a pobreza e suas causas e nem a buscar soluções possíveis (e a contribuir para sua

execução) ou a arcar com os custos de sua eliminação. E é por isso que ações voltadas para a resolução do problema da pobreza, sobretudo em países como o Brasil, marcados de maneira agravada pelo fenômeno da exclusão, não podem se eximir da preocupação com a criação desta responsabilidade pública e social, daí porque só Estado e sociedade civil, como conjunto articulado, podem responder por esta tarefa. Sem que se crie o ideário da responsabilidade social, sem que o mesmo ganhe legitimidade e, sobretudo, repercuta em novas práticas – não assistencialistas, não clientelistas, mas democráticas –, fica difícil imaginar como a sociedade brasileira possa eliminar, não só a existência da fome e da miséria, mas um fenômeno igualmente importante, acoplado aos primeiros (e em parte causador dos mesmos), e que deveria ser atacado simultaneamente, que é a exclusão social.

Embora a fome e a miserabilidade sejam algumas das expressões mais gritantes das desigualdades sociais<sup>2</sup>, tentar combatê-las estritamente através de ações emergenciais não é o suficiente para atingir o cerne daquele problema, que também se apresenta sob outras formas, como a da exclusão, que é social, é política, é cultural. Este é o problema com que se deparam os países europeus nos dias de hoje e uma das questões importantes no debate internacional sobre renda mínima: superadas desigualdades sociais extremas, alcançados níveis de distribuição de renda mais aceitáveis, como integrar socialmente todos os indivíduos de uma nação sob um mesmo *status* de cidadania?

Apesar da realidade brasileira apresentar expressões concretas de pobreza muito mais chocantes – quanti e qualitativamente – do que a daqueles países, as questões da exclusão social, da integração social e da cidadania, que por conta disso acabam aqui obscurecidas, constituem uma perspectiva não menos relevante de análise das desigualdades sociais, e que não deveria ser esquecida nas discussões sobre políticas assistenciais, e nem na formulação e

---

<sup>2</sup> Segundo Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia de 1998, a pobreza é uma das formas de expressão das desigualdades sociais, mas não é o mesmo que ela. Portanto, eliminando a pobreza, é possível que as desigualdades sociais não sejam totalmente eliminadas, porém, a diminuição destas desigualdades é condição indispensável para acabar com a pobreza. (in LO VUOLO, 1998: 141). Não podemos, assim, deixar de pensar na pobreza sempre por referência às desigualdades sociais.

implementação das mesmas, sob o risco de seguirmos os mesmos passos dos países desenvolvidos, e sempre atrás deles: teríamos nós que, em primeiro lugar, vencer o desafio de resolver o aspecto econômico da pobreza, para depois preocuparmo-nos com seus aspectos sociais, políticos, culturais, ou seja, com a efetivação plena da integração social e da cidadania de todos os membros da sociedade brasileira?

É sob essa ótica, que privilegia a multicausalidade e a multidimensionalidade da pobreza que, nos dias atuais, a política de renda básica, ou renda mínima, em suas diversas variantes teóricas e empíricas, tem se mostrado a alternativa de tratamento da pobreza sobre a qual têm sido feitas as maiores apostas e sobre a qual têm ocorrido debates intensos em todo o mundo, e particularmente no Brasil. E é por isso que, diante de todas as discussões que têm sido travadas em torno da política de renda mínima, o ponto que será aqui privilegiado, como foco central desta tese, refere-se à sua relação com a cidadania. Mais especificamente, serão aqui tratadas as possibilidades de construção da cidadania, por meio deste tipo de política, entre aqueles que são seus beneficiários primordiais, ou seja, as camadas mais pobres da população, para as quais o significado e a efetividade dos direitos parecem estar num horizonte muito distante.

A preocupação com a construção da cidadania baseia-se num entendimento mais aprofundado da pobreza, que a vê como determinada não meramente pela ausência de condições materiais mínimas para a sobrevivência, dada em termos biológicos, mas por uma série de outros elementos conjugados que mostram que, além de sócio-econômica, a pobreza é também política e cultural, o que faz não só com que aos pobres seja restringida a possibilidade de auto-gestão, como com que seu pertencimento e integração de fato a uma sociedade também sejam bastante limitados.

Na sociedade brasileira, particularmente, percebe-se que o exercício pleno da cidadania para os setores marginalizados da população é entravado pela situação de miséria e pobreza, que os impossibilita de desfrutarem efetivamente dos direitos universais de cidadania que, teoricamente, ou pelo menos na letra da

lei, todos possuem igualmente. Desta forma, a pobreza cria uma categoria de sub-cidadãos (ou cidadãos de segunda classe), levando por água abaixo uma pretensa igualdade de oportunidades, bem como a integração social plena de todos os membros da nação.

E na medida em que, no Brasil, a igualdade de pertencimento (pelo menos) é limitada pela pobreza, a consolidação democrática, entendida em sentido amplo, isto é, não se restringindo ao funcionamento do regime político, mas ao aprofundamento de princípios democráticos (que guiem não apenas o jogo político em termos institucionais, mas as atitudes que se estabelecem no espaço público), entra em jogo. Nestes termos, pode uma sociedade democrática conviver com tão elevados índices de desigualdade social?

Esta é uma questão recorrente para a sociedade brasileira desde a redemocratização de nosso regime político, na década de 80, quando a preocupação com a superação de muitas das desigualdades sociais (quer sejam elas de classe, gênero, raça e/ou etnia) que afligem nossa população e que tornam-nos uma “sociedade autoritária” veio se colocando de maneira imperativa para a consolidação e aprofundamento da democracia em nosso país. Conviver com uma das piores distribuições de renda do mundo colocou-nos numa situação democrática ambígua, pois os retratos da pobreza e da miséria, a ausência de direitos que caracteriza as mesmas e os desajustes sociais delas decorrentes, que freqüentemente apontam a instabilidade de nosso acordo social, a todo o momento nos demonstram a fragilidade com que se sustenta a democracia em nossa sociedade.

É por isso que superação da pobreza e aprofundamento da democracia estão intrinsecamente relacionados na tarefa de transformação da sociedade brasileira. E esta é uma tarefa para cujo cumprimento a sociedade inteira deve estar empenhada. Se ações de caráter assistencial, como a distribuição de cestas de alimentos, remédios, “sopões”, tíquetes, são necessárias no intuito de se combater a fome e a miséria em caráter imediato, elas não são suficientes quando se tem como norte a superação da pobreza em ampla escala e em longo prazo. Políticas assistenciais imediatistas, freqüentes nas ações do Estado brasileiro ao

longo de sua história republicana, têm um baixo potencial para atingir as raízes da pobreza, de modo a eliminar de fato as desigualdades sociais, pois não incidem sobre um de seus alicerces: a esfera político-cultural.

Assim, quando analisamos a cultura política brasileira, verificamos a forte presença de padrões clientelistas, paternalistas e personalistas, relações verticais de mando e subserviência, a invasão do domínio público pela vida privada, a ausência de direitos efetivos e de uma linguagem de direitos (SALES, 1994; TELLES, 1992; MOISÉS, 1995), enfim, uma cultura política que se traduz, na prática, pelo “jeitinho brasileiro” e pela “lei de Gerson”: levar vantagem em tudo. Não é por acaso que esta cultura convive com elevados índices de desigualdade social, pois na verdade ela os sustenta e ajuda a reproduzi-los. Ou, como diz Dagnino, há “formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os seus níveis”. (DAGNINO, 1994:105). E Vera Telles acrescenta que “é no seio da própria sociabilidade que se aloja o enigma da pobreza. (...) A pobreza brasileira explicita o núcleo duro da cultura conservadora de uma sociedade incapaz de universalizar direitos e enraizar a cidadania nas práticas sociais”.(TELLES, 1992: 29, 27).

Atingir tais raízes implica em promover ações orientadas segundo um projeto alternativo de sociedade que se pretenda construir, um projeto para o qual se busque a conquista gradativa do lugar de hegemonia. Implica, assim, na disseminação de uma contra-cultura, assentada em princípios éticos e democráticos, que orientem a construção de uma nova sociabilidade, baseada em relações de confiança, cooperação, reciprocidade, participação cívica (PUTNAN, 1996), e também numa linguagem de direitos, no respeito à alteridade. Enfim, há que se construir uma cultura política assentada no reconhecimento do conflito como acontecimento legítimo, na prática do debate público, em que os interesses dos outros sejam considerados legítimos e respeitados, e na conseqüente busca de acordos e consensos sócio-políticos – instáveis, temporários, e nunca definitivos –: desfeitos e refeitos de acordo com o grau de participação dos atores envolvidos e dos desfechos das negociações permanentes que constituem o

cerne do jogo político democrático (TELLES, 1997; BAIERLE, 2000; MOUFFE, sd.).

De acordo com estes pressupostos, a superação da pobreza exige, portanto, a construção e o exercício de uma **cidadania democrático-participativa**, possivelmente capaz de promover transformações sociais mais profundas<sup>3</sup> em nossa sociedade. Ainda que a virtude cívica seja importante para a democracia em sentido pluralista, uma democratização das relações sociais que (re)crie a sociabilidade requer algo mais: uma **luta política e cultural** que transforme fundamentalmente a sociedade; e é este o principal aspecto da concepção de cidadania aqui defendida como potencialmente desestabilizadora de hierarquias de poder: segundo esta concepção, o sentido de pertencimento não advém meramente da posse de direitos, mas de uma postura ativa em relação aos mesmos, ou seja, ser cidadão significa lutar pela concretização ou extensão de direitos já existentes, por novos direitos e para conquistar legitimamente o direito a ter direitos. Em síntese, nesta noção de cidadania está embutida a necessidade de uma luta político-cultural como estratégia de **conquista** da participação na sociedade por parte dos setores dela excluídos (DAGNINO, 2000; JUSTO, 2001a, b). É neste sentido que é possível ver a cidadania democrático-participativa como projeto de uma nova sociabilidade, ou seja, cujo exercício, na medida em que questione o que é digno de estatuto político em nossa sociedade e, conseqüentemente, abale as bases de sustentação de desigualdades sociais enraizadas na nossa cultura política, seja capaz de eliminar gradativamente o "autoritarismo social" que leva a que os pobres, bem como mulheres e negros, sejam vistos e tratados com preconceito e discriminação em nossa sociedade; não como iguais, mas como inferiores e, por vezes, temíveis e dispensáveis: vagabundos, prostitutas, marginais. (DAGNINO, 1994 e 2000). E eliminar as desigualdades sociais inclui combater estes preconceitos e discriminações que

---

<sup>3</sup> Jack Barbalet aponta como uma das fragilidades do modelo de cidadania liberal (conforme descrito por Marshall) a sua incapacidade de alterar a estrutura social, ainda que modifique e diminua as desigualdades sociais. (BARBALET, 1989: 86). É justamente este potencial transformador da estrutura social que enfatizamos na concepção de cidadania democrático-participativa.

comprometem a integração social e a concretização da cidadania para milhões de brasileiros.

Enfim, a superação da pobreza e de sua contraface, o autoritarismo que caracteriza nossa cultura política (herança de nosso passado ibérico, escravista e coronelista, historicamente reforçada e recomposta), requer, portanto, uma luta que é simultaneamente política e cultural, já que a pobreza é resultado de relações de poder desiguais, as quais se mantêm por força de condicionantes econômicos, tanto quanto político-culturais: valores, discursos e práticas que reafirmam, legitimam e naturalizam a desigualdade social. Neste sentido, a redistribuição de renda, normalmente defendida como o meio mais eficaz para acabar com a pobreza, passa a ser considerada insuficiente quando se tem em vista a preocupação com a integração social das camadas excluídas pela pobreza, as quais não adquirirão voz e lugar na sociedade simplesmente através de uma inserção sócio-econômica e de uma melhoria das condições de vida (JUSTO, 2001b: 3).

Assim, a conquista de participação plena na sociedade, um sobre-obstáculo a ser transposto na batalha contra a pobreza, porém muitas vezes esquecido, inclui a disseminação de idéias, valores e práticas que gerem em toda a sociedade o sentido da responsabilidade social, ou seja, a necessidade de agir – não por mera caridade ou benevolência – a fim de reverter as mazelas a que é condenada a maioria da população de nosso país, e isso há séculos, por um sistema que, por sua essência, reproduz injustiças incessantemente. (FRASER e GORDON, 1994; JUSTO, 2001a). E ninguém senão as principais vítimas deste sistema (e do autoritarismo social que dele faz parte) detém maior potencialidade para voltar-se contra os discursos e práticas instituídos em nossa sociedade e que ajudam a reproduzir suas desigualdades. Logo, é indispensável a participação dos pobres para empreender uma luta pelo convencimento de toda a sociedade de que promover a justiça social é requisito para a construção de uma sociedade mais democrática e melhor para se viver para todos. E, como parte desta luta, é preciso que a pobreza seja debatida enquanto questão política relevante e de interesse

coletivo, e não como problema particular e individual dos pobres, como muitas vezes é encarada.

Nesta luta político-cultural – nuclear para o exercício da cidadania democrático-participativa – e que é não só uma luta contra a pobreza, mas em prol da democratização da sociedade brasileira, a fim de garantir, na realidade cotidiana, a igualdade de *status* conferida pela cidadania a todos os seus membros, o modelo de sociedade em que se deseja viver passa a entrar em debate. Com isso, o próprio objetivo de inclusão dos pobres, assim como as maneiras de atingi-lo passam a ser questionados, na medida em que se percebe que, para além da inclusão, os pobres querem participar também – e têm este direito – da construção do modelo de sociedade em que serão incluídos (DAGNINO, 2000) – ou plenamente integrados. Enfim, como parte desta luta, as camadas pobres, excluídas, podem reivindicar a sua participação nas decisões públicas que são tomadas, na maior parte das vezes, sem levar em conta seus interesses, demandas, idéias e propostas.

No caso brasileiro, isto significaria um avanço em relação às práticas recorrentes de assistencialismo e criação e perpetuação da dependência que são características de nossas políticas, as quais se assentam na idéia de que os pobres são incapazes e necessitados de algo ou alguém que lhes guie suas vidas, idéia esta que obstaculiza o processo de autonomização dos beneficiários destas políticas em relação a um Estado paternalista e clientelista.

Mas como empreender uma tal luta, central para se eliminar a pobreza em profundidade?

A construção, ampliação e exercício de uma cidadania democrático-participativa depende da formação de identidades sociais, da organização coletiva e da participação política das pessoas, daí porque tal concepção de cidadania é originária dos movimentos sociais (DAGNINO, 1994). Isto não quer dizer, entretanto, que seu desenvolvimento não possa também ser estimulado a partir do Estado, sem que isso signifique tutela e regulação, pois tendo por suposto o elo constitutivo entre cultura e política (DAGNINO, 2000), bem como a dinâmica das relações entre Estado e sociedade, formando um conjunto orgânico (GRAMSCI,

1978), a cidadania não poderia ser considerada atributo exclusivo de uma destas esferas. Na verdade, na medida em que se insere em um projeto político democrático, esta noção de cidadania deve perpassar a sociedade como um todo. (JUSTO, 2001a). Assim, no intuito de eliminar as desigualdades sociais que reproduzem a pobreza e visando (re)criar relações sociais democráticas, é possível e desejável que se estimule a construção e a ampliação da cidadania democrático-participativa através de políticas assistenciais<sup>4</sup>, o que, aliás, poderia ser encarado como meta e atitude auto-destrutivas por parte destas políticas, isto é, que visariam, no longo prazo, acabar com as mesmas (eliminando sua necessidade).

Na verdade, o cidadão – ou o “sub-cidadão”, ou o “não-cidadão” – não surge do nada, mas nas relações sociais de que participa durante toda a sua vida, ou seja, nas suas relações com a sociedade e com o Estado. É por isso que, como salientou Vera Telles em relação à constituição do Sistema de Proteção Social no Brasil, para o cidadão pobre, o Estado protetor traduz a destituição de direitos que se processa no solo da sociedade (TELLES, 1992: 45-46).

Assim, na década de 30, quando o presidente Vargas iniciou a constituição de um sistema de proteção social no Brasil (fruto da necessidade de conciliar a continuidade do processo de acumulação capitalista com o bloqueio do aumento e intensificação dos conflitos sociais que acompanhavam aquele processo), o Estado acabou assumindo o papel de “fonte da solidariedade social” e de “promotor da comunidade de interesses”, a partir do controle rígido que passou a exercer sobre o mercado de trabalho, através dos sindicatos e, posteriormente, da previdência. Constituiu-se, assim, a chamada “cidadania regulada”<sup>5</sup>, como a chamou Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Não se pode atribuir, entretanto, a configuração de tal cidadania exclusivamente às medidas adotadas pelo Estado naquela época, uma vez que tais medidas não se sustentariam sem

---

<sup>4</sup> Aliás, segundo Fábio Wanderley Reis, “(...) a experiência dos países capitalistas avançados e de tradição liberal-democrática deixa claro que a construção de uma cidadania democrática no âmbito do capitalismo não pode, por seu turno, prescindir do Estado”. (REIS, 1994: 341).

<sup>5</sup> A cidadania regulada era restrita aos trabalhadores urbanos cujas ocupações, além de reconhecidas legalmente, fossem representadas por sindicatos também legalizados. (SANTOS, 1979).

algum respaldo social e, ao mesmo tempo, não foram impostas de cima para baixo sobre uma tábula rasa. Portanto, seus impactos dependeram da forma como os estímulos estatais à configuração de um determinado tipo de cidadania foram remodelados e resignificados na sociedade, de acordo com as complexas relações entre Estado e sociedade (JUSTO, 2001a).

Assim, se este sistema de proteção social que, durante os anos da ditadura militar, consolidou-se como forma assistencialista e compensatória dos efeitos perversos da competição no mercado em expansão, contribuiu para a conformação de uma cidadania regulada, disseminando, no que se refere aos problemas de competição entre as classes, uma postura conformista e passiva na sociedade<sup>6</sup> (COSTA, VITA, PRALON, 1998), é possível afirmar, por outro lado, que estes efeitos comportamentais, em larga medida, também foram frutos de uma sociabilidade tradicionalmente regida por códigos hierárquicos (ou seja, na existência do “superior” e do “inferior”). (TELLES, 1992).

Em síntese, isto indica que não é possível considerar o cidadão como “meramente um sujeito de uma autoridade absoluta ou [por outro lado] um agente político ativo” (TURNER, 1994), ou seja, como originário “de cima”, do Estado, ou “de baixo”, da sociedade, sem que se considere as complexas relações que se processam entre estas esferas, as quais são responsáveis pela definição do cidadão.

De acordo com esta linha de análise, as potencialidades que uma política pode ter sobre a constituição da cidadania, ou seja, a sua capacidade de gerar certos tipos de comportamento, são sempre um tanto limitadas e devem ser compreendidas, então, mais como potencial ou capacidade de influência e/ou motivação para certo tipo de comportamento do que como mecanismo propulsor direto e irrestrito de resultados objetivos; os efeitos que se pode esperar de uma política sobre o comportamento político estão sempre conjugados com uma série

---

<sup>6</sup> Essa forma de incorporação das massas pelo Estado, que suprime a competição e nega um espaço público, contribuiu para uma tradição em que as leis e direitos são vistos como norma estatal, e não como valor, prática e referência normativa da dinâmica das relações sociais. (COSTA, VITA e PRALON, 1998). E, neste sentido, “a evolução da política social brasileira serviu antes ‘de obstáculo histórico que de auxílio à institucionalização democrática”. (COSTA, VITA e PRALON, 1998: 08).

de outros condicionantes sociais<sup>7</sup> (como a existência de uma comunidade tradicionalmente cívica e de capital social por parte dos membros da comunidade<sup>8</sup>).

Assim, ao longo desta dissertação, tentaremos demonstrar de quê forma e em quê medida o PGRFM de Campinas, particularmente, está contribuindo para a construção da cidadania democrático-participativa entre as camadas mais pobres da população da cidade.

Para isso faremos, primeiramente, uma análise sobre o contexto de crise do Welfare State europeu, sublinhando os seus limites no que se refere ao desenvolvimento da cidadania, não só no sentido liberal (de pertencimento a uma comunidade), como no sentido mais moderno anteriormente enfocado. Da mesma forma, analisaremos, no caso brasileiro, os limites de seu sistema de proteção social, que antes obstaculizou historicamente do que promoveu o desenvolvimento da cidadania. Em seguida, mostraremos de quê maneira estes contextos político-culturais influenciaram o surgimento e expansão da idéia de renda mínima como inovação no campo das políticas de assistência social, no que se refere à questão da cidadania.

A partir da reconstrução analítica dos cenários mundial e nacional que propiciaram o surgimento do debate e da implementação das primeiras experiências de renda mínima, faremos uma análise das propostas que têm sido discutidas mais intensamente nos dias atuais, inclusive com base no aprendizado obtido através destas experiências (sobretudo da francesa), a fim de demonstrar tanto em termos teórico-normativos, quanto empíricos, como os programas de renda mínima podem ter influência sobre a construção da cidadania democrático-participativa.

Num segundo momento, ainda nesta discussão, daremos especial ênfase ao caso brasileiro, em que o surgimento das primeiras experiências de renda mínima, implementadas em nível municipal, coincidiu com um momento particular

---

<sup>7</sup> Em contraposição à Teoria da Escolha Racional, segundo a qual o comportamento político é motivado por cálculos utilitários, nosso pressuposto é o de que, antes disso, este comportamento é motivado culturalmente por identificação coletiva (cf. PIZZORNO, 1984).

<sup>8</sup> Conforme PUTNAN, Robert. (1996). Para este autor, estes fatores são importantes para a consolidação democrática.

da história brasileira: o do desenrolar da redemocratização do Estado, o que tem proporcionado às experiências nacionais de renda mínima algumas peculiaridades e inovações (em face da nossa assistência social tradicional) em certa medida decorrentes das lutas que se estabeleceram em prol da redemocratização e que acabaram por definir o contexto sócio-político subsequente.

Finalmente, complementaremos esta análise a partir do estudo de caso realizado com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, a partir do qual argumentaremos, com base nas idéias e posturas defendidas por seus técnicos e coordenadores, nas suas práticas de trabalho e, por outro lado, nas idéias, valores e formas de atuação social demonstradas pelos beneficiários do programa, que é possível reconhecer o papel do mesmo para a construção da cidadania democrático-participativa entre as camadas mais baixas da população, ainda que este impacto seja numericamente reduzido, já que o programa atinge apenas cerca de 2500 famílias.



**CAPÍTULO 1:**  
**CRISE DO WELFARE STATE E CIDADANIA: PRECEDENTES E**  
**CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE RENDA MÍNIMA NO BRASIL E**  
**NO MUNDO**

A partir dos pressupostos teóricos e dos objetivos pretendidos com esta dissertação, anteriormente delineados, iniciaremos este capítulo na tentativa de contextualizar o cenário a partir do qual brotaram as primeiras idéias e, posteriormente, práticas de transferência de renda às camadas pobres da população, tanto nos países centrais (sobretudo da Europa), como no Brasil, a partir da última década do século passado. Em ambos os casos, pretendemos salientar algumas críticas que vêm sendo delineadas em relação aos atuais sistemas de proteção social e frente a algumas das quais a renda mínima surge como alternativa, como é o caso da questão do estigma da pobreza associado a políticas assistenciais, e da dependência que se estabelece entre os beneficiários das mesmas para com o Estado.

Embora o tratamento mais aprofundado destes temas que se referem à relação entre renda mínima e cidadania faça parte do capítulo seguinte, é conveniente esboçarmos os parâmetros que orientam as críticas formuladas tanto em relação ao Welfare State europeu quanto ao Sistema de Proteção Social brasileiro, a fim de que se possa compreender melhor o surgimento dos programas de renda mínima sob a ótica da preocupação com a integração social, que tanto se faz presente no Brasil como no exterior (embora entre nós com menor repercussão).

Assim, enquanto a crise do Welfare State tem apontado para as dificuldades de financiamento de uma estrutura de proteção social bastante complexa, diante das transformações por que vem passando o mundo do trabalho, no Brasil, onde tal estrutura nem sequer chegou a se estabelecer, o problema continua sendo o do enfrentamento da pobreza crônica, que é urgente e à qual vem se ajuntando as características da “nova pobreza”, não estando o país livre

da questão do financiamento de políticas sociais. Entretanto, quando analisamos a assistência social a partir do enfoque da construção da cidadania para as camadas mais pobres da população, verificamos que as realidades europeia e brasileira, ao mesmo tempo em que muito diferentes, apresentam pontos de contato consideráveis: lá e aqui, promover a integração social plena de todos os cidadãos, indistintamente, constitui um problema social sério e irresoluto (embora se apresentem em graus diferenciados) e diretamente ligado ao da pobreza, que no Brasil, no entanto, é incomparavelmente mais grave que nos países desenvolvidos.

Dessa forma, a discussão que será feita neste capítulo visa apresentar a proximidade das questões que vêm sendo debatidas sobre a relação entre assistência social e cidadania, na Europa e no Brasil, a partir de uma reconstrução histórica do tratamento deste tema, desde as primeiras décadas do século XX, até os dias de hoje, quando a renda mínima tem despontado no centro do debate. Enfocaremos, primeiramente, a discussão europeia, para depois voltarmos para o caso brasileiro.

### **1.1. Ascensão e Crise do Welfare State: Assistência Social e Cidadania**

Os debates que deram origem à estruturação do Estado de Bem-Estar Social europeu tiveram início já nos finais do século XIX, e giravam em torno da idéia de que era preciso dar uma resposta ao problema das desigualdades sociais e da miserabilidade que criavam na sociedade um grupo à parte de “subcidadãos de segunda classe”, os quais eram privados dos direitos mais importantes de cidadania. Daí começou a surgir a idéia de que era necessário afirmar uma crença a respeito da responsabilidade do governo pelo bem-estar do povo (MARSHALL, 1965).

Suposta a necessidade de que o Estado interviesse na sociedade através de políticas sociais, passou-se a discutir o papel da assistência social na

sociedade moderna, uma vez que ao mesmo tempo em que se constituía a noção contratual de seguridade social, em contrapartida ao pagamento de contribuições (advindas do trabalho) ao Estado, a assistência adquiria o estigma da inferioridade e incapacidade, da vergonha e humilhação associados à indigência (MARSHALL, 1965). Neste sentido, a assistência social acabava por comprometer a integração social plena dos cidadãos, pois esta era remetida à auto-sustentação via trabalho.

A partir da década de 30, durante o período entre as duas guerras mundiais, o fato de receber ajuda de um órgão público começou a deixar de acarretar o estigma da indigência<sup>9</sup>, aproximando assistência e seguro social. Apesar disso, ela não deixou de ser mal vista pelas pessoas, especialmente pelos homens, para quem era uma questão de orgulho sustentar-se e à sua família a partir do próprio trabalho. Este, portanto, era uma categoria central no ideário da época. A citação de Marshall é bastante ilustrativa a este respeito:

"(...) Nenhum estigma deveria ser ligado à aceitação de ajuda desse organismo [a Junta de Assistência ao Desemprego], mas, como seus pagamentos estavam sujeitos a um 'teste dos meios', o qual levava em consideração a renda dos membros da família vivendo sob o mesmo teto, se assemelhava à Lei dos Pobres com outro nome. Nada na história da Política Social (...) jamais inspirou tanto ódio e desprezo quanto este teste dos meios familiar. Isso se devia, em parte, à inquisição necessária para se fazer a avaliação e, em parte, à humilhação que causava a um homem que esperava sustentar sua família, e não ser sustentado por ela. Mas a causa mais fundamental da humilhação era a ociosidade forçada e a necessidade, semana após semana, de sacar dinheiro que não fora ganho *por meio do trabalho*. É significativo que todos aqueles que se encontravam nesta posição, não importando se o dinheiro que recebiam era proveniente de benefícios de seguro ou auxílio desemprego, eram acusados de estarem 'vivendo à custa de esmolas". (MARSHALL, 1965: 82).

Observa-se, assim, a conformação das bases de sustentação ideológica do Welfare State. Por um lado, passou-se a enfatizar, no que se refere às políticas sociais, o critério da satisfação de necessidades<sup>10</sup>, e não mais a inviolabilidade de

<sup>9</sup> Já que a ajuda pública tornara-se inevitável e generalizada devido às conseqüências da primeira grande guerra e à necessidade de reconstrução do país (Inglaterra).

<sup>10</sup> Vera da Silva Telles faz uma crítica muito contundente ao critério da "satisfação de necessidades mínimas", ou seja, baseado na sobrevivência – um critério mais biológico que social –, que é

direitos contratuais adquiridos por meio de contribuições ao seguro social. Por outro, difundiu-se a idéia de que a política social devia ser concebida como parte da política econômica geral, e não como uma área segregada da ação política, governada por princípios peculiares. Com isso, ganhou espaço a doutrina de Beveridge, segundo a qual não poderia haver nenhum sistema eficaz de previdência social sem uma política de pleno emprego (MARSHALL, 1965). Assim, o objetivo central da política social européia, de acordo com as premissas do Welfare State, era: "(...) assegurar em todos os tempos, a todos os homens, um mínimo de bem-estar social para si próprios e suas famílias como de direito; isto quer dizer sem sujeitá-los a nenhuma forma de prova de recursos ou averiguações sobre outros meios que possuíssem". (MARSHALL, 1965: 101).

A discussão sobre o papel das políticas sociais indica como o caminho seguido rumo ao Welfare State era delineado com base na constituição da cidadania. Havia um vínculo muito claro entre as funções integrativas do Estado, a constituição da cidadania e o papel das políticas sociais.

É possível perceber que apesar de ter se difundido a crença de que o Estado deveria intervir na sociedade através de políticas sociais, de modo a garantir o bem-estar da população, tais políticas eram vistas como complementação ao salário, pois o Welfare State alicerçava-se na articulação entre progresso econômico e satisfação das prioridades sociais. A viabilidade de que os dois objetivos caminhassem juntos e articulados era tida como suposto, ou seja, não se questionava a possibilidade de que a busca por um deles pudesse impedir a realização do outro. Com isso, a noção de cidadania vinculada ao Estado de Bem-Estar Social era derivada do trabalho, ou seja, **a integração social se dava a partir da participação no processo produtivo**. Apesar de ter ocorrido uma aproximação entre assistência e seguro social, o estigma da indigência, de precisar de uma ajuda externa para a própria sustentação, não foi

---

levado em consideração na formulação de políticas. Segundo a autora, este critério não leva em conta as vontades e os interesses próprios dos beneficiários; impõe-se-lhes aquilo que é considerado o necessário de acordo com uma visão estritamente técnica e etnocêntrica. É um critério antidemocrático e uma política instituída "de cima para baixo". Sobre este argumento ver TELLES (1997).

eliminado da mente das pessoas. Por isso, **o ideal de cidadania assentava-se no trabalho; e o ideal do Welfare State no pleno emprego.** Para tanto, as políticas sociais contribuía no sentido de garantir a satisfação de direitos sociais; garantindo o bem-estar dos cidadãos era possível aumentar, em alguma medida, sua integração social e ampliar a cidadania para os “subcidadãos”. Entretanto, o papel integrativo destas políticas era secundário em relação à participação no processo produtivo e, conseqüentemente, para a cidadania<sup>11</sup>.

Assim, o desenvolvimento da cidadania no século XX, sob o Welfare State europeu, através da incorporação de direitos sociais, não possuía um potencial transformador da sociedade. Pelo contrário, ao amenizar as desigualdades por meio das políticas que asseguravam direitos sociais às parcelas da população desfavorecidas no processo de produção, ao mesmo tempo legitimava-se a existência das desigualdades sociais (embora não da miserabilidade), desde que a todos era garantido um mínimo de bem-estar. Portanto, a estruturação do estado benfeitor constituiu um mecanismo de manutenção e reprodução do sistema capitalista, assentado no ideário de que era necessário garantir o bem-estar mínimo da população. Ampliando assim a cidadania era mais fácil assegurar a ordem capitalista. E assenta-se nesta ampliação limitada da cidadania um dos problemas verificados em relação ao funcionamento do Welfare State, pois a garantia de direitos sociais, se aumentou em certa medida o sentimento de pertencimento, não foi suficiente para breçar o fenômeno da exclusão que, na contra-mão, acompanhou as políticas sociais do Estado de Bem-Estar, minimizando o sentido da participação plena na sociedade, segundo o *status* de cidadania, como veremos logo adiante.

---

<sup>11</sup> Segundo Barbalet (1989), embora os direitos sociais facilitem a participação dos cidadãos numa comunidade nacional, isto não significa que eles sejam direitos de cidadania. Este autor aponta, assim, que um problema associado à cidadania social está em confundir os direitos de cidadania com os meios necessários para satisfazê-los. Por isso, as políticas sociais, ao assegurar direitos sociais, contribuem para a cidadania, ou seja, para a integração social, porém não constituem o fator principal de integração, inclusive porque não beneficiam a população universalmente e estão condicionadas à infraestrutura administrativa, fiscal e profissional do Estado.

Mas o fato é que, a partir de meados dos anos 70, constatou-se o início da crise do Welfare State e, desde então, vários têm sido os diagnósticos para explicá-la<sup>12</sup>.

Um dos aspectos salientados desta crise refere-se à ruptura da crença na compatibilidade entre progresso econômico e garantia de segurança e bem-estar aos cidadãos (ou seja, a satisfação de prioridades sociais), que se sustentava sobre a base do pleno-emprego. Conforme esta crença foi perdendo apoio, foi se expandindo, em sua substituição, a crença renovada nos ditames da economia de livre-mercado como melhor meio de regular a ordem social. O ideário do neoliberalismo, que promulga a competição, o individualismo e um Estado mínimo, desresponsabilizado de suas funções sociais, foi se tornando hegemônico. Com isso, o papel integrador das políticas sociais vem sendo deixado para segundo plano, diante do primado da racionalidade econômica.

Assim, conforme foi se desfazendo a crença na compatibilidade entre progresso econômico e satisfação do bem-estar social, o primeiro ganhando preponderância sobre a segunda, ao mesmo tempo em que as políticas assistenciais foram perdendo legitimidade, também o foi o sentido da cidadania. Se o arcabouço ideológico do Welfare State sustenta que é preciso garantir a integração social de todos os seus cidadãos e que isso requer, pelo menos, a satisfação de necessidades sociais mínimas, com a crise deste Estado vem se desfazendo este ideário: talvez já não seja tão importante a responsabilidade do

---

<sup>12</sup> Sônia Draibe e Wilnês Henrique (1988), fazendo um balanço da literatura internacional sobre o assunto, agrupam os argumentos em oito tipos:

1. Abordagem Progressista: segundo a qual o Welfare State não estaria passando por uma verdadeira crise, mas por uma mutação em sua natureza e operação;
2. Argumento Conservador: para o qual o Welfare State corresponde a uma estrutura perversa e falida do Estado;
3. Argumento Estruturalista (Progressista e Conservador): explica a crise como de caráter sobretudo financeiro e fiscal;
4. Argumento Institucionalista: para o qual a crise foi produzida pela centralização e burocratização exageradas;
5. Argumento de que a crise se deve à perda de efetividade social do Welfare State;
6. Argumento de que a crise é, sobretudo, de legitimidade;
7. Argumento de que a crise se deve ao colapso do pacto político do pós-guerra e possui, portanto, raízes econômicas e políticas;
8. Argumento segundo o qual a crise deve-se à incapacidade do Welfare State de responder aos novos valores predominantes nas sociedades pós-industriais.

Estado pela integração social de todos e, logo, nem pela satisfação de mínimos sociais. Com isso, tornou-se possível a configuração de uma tendência de retrocesso da cidadania, com a perda de direitos sociais.

Por outro lado, o ideal de cidadania ligado ao Welfare State, que prevê a inserção no mercado de trabalho como principal via da integração social, também vem se tornando alvo de questionamento, conforme se observam as mudanças por que vem passando o mundo do trabalho, sobretudo nas duas últimas décadas: eliminação de postos de trabalho, desemprego e subemprego, terceirização, flexibilização da jornada, trabalho parcial e temporário, precarização das condições de trabalho, diminuição dos salários, desregulamentação do emprego. Diante destes fenômenos, torna-se muito mais complexo pensar como realizar a integração social pela via do trabalho.

O contraditório deste processo é que estas mudanças exigem uma proteção maior por parte das políticas sociais e econômicas, principalmente quando se tem em vista as rupturas introduzidas

“entre os que seguem empregados, e portanto gozam de proteção, e os tantos que não estão ou não vão entrar mais no mercado de trabalho, e por isso ou estão precariamente protegidos ou não gozam de qualquer proteção social do tipo tradicional, passando a integrar o mundo dos desvalidos, demandantes das políticas e programas de tipo assistencial”. (DRAIBE, 1990:20).

No entanto, justamente quando mais se precisa de políticas sociais, mais estão comprometidas as suas fontes de financiamento. Segundo Sônia Draibe,

“(...) estariam sendo alteradas as bases mesmas sobre as quais foram edificados os sistemas contemporâneos de proteção social, o seguro social assentado na relação salarial. Estaria havendo uma dissociação entre aqueles termos que antes estiveram associados como fundamento do Estado de Bem-Estar: emprego – renda – contribuição/seguro social – benefícios proporcionais. Dito de outro modo, estaríamos frente a uma tendência, e simultaneamente à possibilidade, de dissociação entre a renda auferida no e pelo trabalho e os benefícios sociais distribuídos pelo Estado”. (DRAIBE, 1990:20).

Mas o que é importante destacar é que esta crise, se tem causas econômicas claras, tal como expostas acima, também tem motivações evidentemente políticas que se somaram para a aceleração do processo de enfraquecimento do Welfare State. Uma de suas bases de legitimação política, por exemplo, era a existência de sindicatos caracterizados por representar organicamente suas bases e de lideranças comprometidas com a integração e coesão sociais (daí os contratos e negociações coletivas). Era esta base social e representativa que apoiava a massificação de melhores condições de vida e bem-estar e, conseqüentemente, legitimava o Welfare State. (ARTHUS, 2000),

Com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e no contexto de crise do Estado de Bem-Estar, os sindicatos não apenas perderam a sua capacidade de defender os interesses dos trabalhadores em si<sup>13</sup>, mas também seu poder político na sociedade. Assim, a sua capacidade de mobilizar não só os trabalhadores, como toda a população em prol da provisão de benefícios sociais por parte do Estado diminuiu, ao mesmo tempo em que decaiu seu próprio comprometimento com a promoção da integração social (o que também é devido, em parte, às transformações na base econômica, instaurando a tendência da “sociedade dual”), conforme o neoliberalismo se instaurou enquanto prática e idéia prevaletentes no atual mundo capitalista.

Ou seja, a legitimidade do Welfare State, segundo o mote da integração social, foi sendo substituída pelo individualismo e por um retorno à crença nas forças de mercado auto-reguladoras. Fica claro, enfim, que nenhuma “revolução” econômica se transformaria numa crise de tão amplo alcance se ligada a ela e interagindo com ela não estivesse, fortemente, uma base político-cultural.

Como afirmou Claus Offe,

“(...) presenciamos hoje uma mudança estrutural no padrão de sociedade, marcada pela ascensão do indivíduo enquanto referencial interpretativo precípua para a ação nos termos *racionais-calculistas*. (...)”

---

<sup>13</sup> O que decorre dos impactos, sobre os sindicatos, da reestruturação produtiva, tais como as formas bem mais precárias de emprego (temporário, informal, terceirizado, par-time) e o desemprego estrutural, amplo, de longa duração ou permanente.

O que esse processo de desintegração estrutural nos lega é um padrão interpretativo que encerra uma profunda falta de fé nas políticas sociais como *bens públicos* e que tende a destrinchar tais políticas em termos de ganhos e perdas, exploração, possibilidade de *aproveitar-se* do Estado de Bem-Estar, redistribuição, etc. – vale dizer, em categorias individualistas do *homem econômico*, cujas conseqüências para o comportamento são mais bem apreendidas e previstas pela teoria da Escolha Racional”. (OFFE, citado por PRALON, 2000: 09).

Paralelamente à perda de crédito das políticas de assistência social e do seguro desemprego e, enfim da proeminência da questão social enquanto questão política de maior relevância, junta-se o fato de que, em meio à crise do Welfare State e ascensão do neoliberalismo, voltou a se criar o abismo entre assistência (ligada à idéia de caridade e benevolência) e seguro (condicionado por uma contribuição prévia, tendo ganhado maior respaldo hoje em dia a previdência privada), o qual fora descrito por Marshall na pré-estruturação do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, os excluídos passaram a ser tidos na sociedade não apenas como desnecessários<sup>14</sup>, mas como um fardo do qual ela deveria se livrar. Enfim, parece que o sentido de responsabilidade social e pública pelo bem-estar dos cidadãos vem se desfazendo.

Diante deste contexto crítico, fica claro que uma renovação da preocupação com a questão social, que uma recuperação da idéia da necessidade de políticas sociais e, ao mesmo tempo, da importância da garantia de direitos sociais para a efetivação da integração social e, portanto, da cidadania, passa essencialmente por uma luta político-cultural contra-hegemônica ao neoliberalismo, que vem substituindo a ética da solidariedade, em que se fundou o Welfare State, pela ética da eficiência.

Em que pesem a reestruturação produtiva e suas conseqüências sobre o mundo do trabalho e a ascensão do neoliberalismo no cenário mundial, que vêm abalando os alicerces do Estado de Bem-Estar Social, sendo em parte responsáveis pela crise do mesmo, não se pode esquecer, por outro lado, de que

---

<sup>14</sup> Ou, como afirmou Robert Castel, a nova questão social colocou na ordem do dia o ressurgimento dos "inúteis para o mundo".(apud. ARTHUS, 2000).

há fatores inerentes ao funcionamento deste Sistema de Proteção Social que vêm gerando críticas internas ao próprio sistema. Deve-se salientar que

“(...) os princípios estruturantes do Estado de Bem-Estar têm sido sacudidos por novas configurações valóricas referentes aos conceitos abstratos de justiça e liberdade, às relações entre indivíduo e coletividade, entre o público e o privado e, em particular, às *formas de solidariedade*”. (DRAIBE, 1997: 10, citada por ARTHUS, 2000).

Guiado por estes fatores, um repensar das políticas sociais a partir da experiência do Welfare State e de sua crise apresenta duas críticas contundentes às políticas sociais implementadas segundo o modelo do Bem-Estar. Estas críticas referem-se ao controle social exercido por um Estado centralizador e à relação de dependência com que os beneficiários destas políticas se ligavam a ele. Além disso, critica-se o caráter verticalizado e pouco democrático destas políticas (ou seja, que eram produzidas de cima para baixo). Segundo Hans Adriaansens (1994), o Welfare State tradicional foi pensado como uma rede de proteção para aqueles que estavam em risco de perder sua autonomia econômica e, segundo o autor, a função de conter este risco permanece incontestada. No entanto, o que ele acentua é que esta rede de proteção acabou levando seus beneficiários a uma cilada: os cidadãos que nela caíam ficavam embaraçados em suas malhas, sem conseguirem mais se livrar dela. Em função disso, o autor afirma que a tarefa para um "novo" Welfare State consiste em prover uma rede de proteção que sirva para a maioria dos cidadãos não como uma cilada, mas como um trampolim, uma plataforma que lhes confira as oportunidades de estabelecerem por si mesmos um lugar na sociedade. (ADRIAANSENS, 1994: 67).

Percebe-se, portanto, que, nos dias atuais, enfrentar a crise do Welfare State implica, por um lado, em restabelecer, no plano político-ideológico, o pacto que legitimava a satisfação de necessidades sociais mínimas como condição para o exercício pleno da cidadania e, portanto, para a ampliação da integração social de todos os cidadãos e, ainda, que isto é capaz de proporcionar uma vida melhor em sociedade. Porém, não se deve esquecer, por outro lado, dos limites que as políticas sociais sob o Welfare State impunham ao desenvolvimento da cidadania, já que, apesar de verem garantida a satisfação de necessidades sociais, os

beneficiários das políticas sociais também viam limitados alguns de seus direitos e liberdades, inclusive a de governarem a si mesmos. Em suma, se há elementos do arcabouço político-ideológico do Welfare State que perderam legitimidade e que precisariam ser retomados no intuito de se resolver o problema da exclusão social na Europa, como a proeminência da questão social e a necessidade do Estado intervir para seu equacionamento, há também elementos oriundos de críticas à própria estrutura funcional deste sistema de proteção social que vieram aparecendo ao longo de sua história e que precisam ser respondidas no intuito de se promover a integração social de cidadãos livres de dependência sócio-econômica e política e de estigmas e preconceitos. É justamente no lastro destas discussões que ganhou força a idéia dos programas de renda mínima ou, como vem sendo pensada mais recentemente, renda básica. Uma das questões mais intensamente debatidas em relação a estes programas refere-se, justamente, às suas possibilidades de permitir a autonomia de seus beneficiários para que façam suas escolhas de acordo com seus critérios, sócio-culturais, sem depender das escolhas impostas segundo critérios técnicos que determinam o que é melhor para os pobres sem partir da vivência dos mesmos<sup>15</sup>. Percebe-se, assim, que as discussões sobre assistência social originadas da crise do Welfare State visam encontrar um modelo no qual a satisfação de garantias sociais a todos os cidadãos seja coerente com a preservação e, mais ainda, com a ampliação da cidadania.

Tais discussões originam-se da percepção de que, conforme o Estado de Bem-Estar Social foi se consolidando e, com isso, assegurando, através de uma ampla rede de proteção social, condições sociais mínimas de existência para os seus cidadãos, conseguindo desta forma vencer o problema da pobreza extrema e da miserabilidade nos países europeus, não se conquistou, simultaneamente, através das políticas sociais edificadas, a promoção da cidadania e da integração

---

<sup>15</sup> A importância de se defender a autonomia das pessoas assenta-se numa concepção coletiva de cidadania, que além da liberdade e da autonomia, prevê a auto-reflexividade e a auto-responsabilidade (para além da igualdade da cidadania, a diferença da subjetividade) e respeita as diferenças sócio-culturais e dá espaço à criatividade (cf. SANTOS, 1995). Portanto, não se trata, aqui, de defender a soberania do consumidor, assentada numa concepção individualista e atomizante de cidadania.

social para amplos contingentes populacionais. Em outras palavras, o fenômeno da exclusão não foi resolvido pelo simples fato das pessoas adquirirem acesso a condições sociais cuja restrição é uma das faces da pobreza, provavelmente a mais perversa, mas não a única.

Assim, o aprendizado que advém com as críticas ao modelo do Welfare State mostra que há que se considerar elementos da esfera político-cultural ao se formular políticas públicas e, no que se refere às políticas assistenciais, tomar a pobreza em sua multidimensionalidade, no intuito de contribuir para o desenvolvimento não apenas de indivíduos saudáveis, bem alimentados, vestidos e até educados, mas de sujeitos políticos, portadores de direitos, mas também de respeito, de lugar e voz na sociedade, cujos interesses sejam considerados nas decisões de caráter público, nas quais eles também possam intervir. São estes elementos que não foram considerados na formulação das políticas sociais do Welfare State, que acabaram tendo como conseqüências, em vez da preservação da dignidade e da criação de autonomia, a dependência de indivíduos a um Estado centralizador, acompanhada do estigma de incapacidade e enfim, a recolocação do fenômeno da exclusão social, para a eliminação do qual elas poderiam contribuir, se guiadas por um horizonte mais democrático.

Em vista disso, voltamos a reafirmar a necessidade de se formular políticas sociais voltadas para a preservação da dignidade humana, para a formação de sujeitos, de identidades e de uma cultura política democrática, baseadas numa ética e numa lógica solidarísticas que se oponham ao individualismo que vem reinando em nossas sociedades. Assim, quando pensamos na relação entre políticas sociais e cidadania nos dias atuais, não podemos nos esquecer de um pressuposto muito importante subjacente a esta reflexão:

"(...) Igualdade, sim, mas que *igualdade*? E o que é exatamente a igualdade? Semelhança de remunerações ou 'redução' das desigualdades? Uma 'justa' repartição dos frutos do crescimento? Mas qual é a norma deste justo?

Tocamos aí no que parece ser o cerne da democracia: a formação de uma razão coletiva para estarmos juntos, a produção de normas negociadas. A crise do Estado-providência é, nessa medida, o sinal de um déficit de identidade cultural de nossa sociedade. Esta é

muda, retraída, nada pode dizer de si e não pensa no seu futuro. Desbloquear o Estado-providência é, portanto, também reanimar espaços públicos e democráticos nos quais a sociedade possa trabalhar, de forma lúcida, essas questões essenciais". (ROSANVALLON, 1997).

## **1.2. Assistência Social e Cidadania no Brasil: da Formação nos Anos 30 à Incerteza do Final do Século XX**

No Brasil, até a década de 1930, o problema da pobreza e da miserabilidade ainda não era considerado como questão social. Predominava, até então, o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de "laissez-faire" repressivo, pois inexistia um sistema de proteção social ancorado no Estado e a assistência social apresentava um caráter eminentemente filantrópico (SANTOS, 1979).

Com o avanço do processo de industrialização, que instaurou a necessidade crescente de se controlar o conflito social, a primeira forma de intervenção do Estado (que então se estruturava) na área social foi a regulamentação do trabalho, por meio da qual se constituiu a "cidadania regulada", restrita aos trabalhadores cujas profissões fossem regulamentadas e os quais fossem representados por sindicatos também legalizados, de modo que, também no Brasil, a porta de entrada para a cidadania foi o trabalho, o que, segundo Vera Telles, produziu, desde então, a "fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil". Desta maneira, a versão brasileira de cidadania, na qual a concessão de direitos sociais é uma recompensa pelo dever de trabalhar, repõe e reafirma hierarquias e desigualdades. Salienta-se, entretanto, na realidade nacional, o fato do acesso aos direitos de cidadania depender não restritamente de uma contribuição, mas da regulamentação do Estado sobre as ocupações. Com isso, embora a constituição da cidadania regulada tenha significado a primeira conquista de direitos, ainda que para apenas uma parcela da população brasileira, mas a qual veio se ampliando gradativamente, por outro lado, com o passar do

tempo, o controle exercido pelo Estado sobre os cidadãos (via estrutura sindical e previdência) também teve o efeito de conter a explicitação do conflito social, que ficou sob a égide do Estado. Com isso, o tratamento da pobreza e da miséria permaneceu durante muito tempo como assunto estatal – paradoxalmente gerenciado por entidades privadas – mas sem adquirir o devido estatuto público e político na sociedade brasileira. (SANTOS, 1979; TELLES, 1992). E sem este estatuto, o tratamento da questão social não adquiriu responsabilidade pública, nem se tornou assunto de debate legítimo em sociedade, dificultando a ampliação da democracia, uma vez que esta se baseia no reconhecimento do conflito e na busca da linguagem dos direitos como meio para dirimi-lo.

A iniciativa de gestão estatal da assistência social, propriamente, ocorreu com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), concebida pela sociedade civil no contexto da segunda guerra mundial e reconhecida como órgão privado de colaboração com o Estado em 1942. O modelo de assistência social que prevaleceu no Brasil desde então se baseava em três características: centralização, patrimonialismo e assistencialismo. Derivadas do modelo varguista de controle social, as políticas assistenciais complementavam a ação da estrutura sindical corporativa, estabelecendo vínculos de dependência clientelista com os setores marginalizados da sociedade. Apresentavam um perfil centralizado (nacionalmente) quanto à concepção, patrimonialista, na medida em que sua gestão era controlada por forças políticas regionais e locais (que delas faziam o uso mais rentável política e materialmente), e assistencialista na prestação de serviços a uma “clientela” que era mantida na dependência da “boa vontade” e do arbítrio dos responsáveis diretos pela execução dos programas. Portanto, a população-alvo destas políticas era considerada mais como objeto do que como sujeito (PRALON, 2000).

Este modelo, que entravava, devido a uma relação de dependência dos setores marginalizados<sup>16</sup>, o aprofundamento democrático da cidadania, permaneceu durante os anos da ditadura militar. Mas a partir de meados dos anos

---

<sup>16</sup> Na verdade, dependência já característica das nossas relações sociais através do mando e da subserviência, mas desta vez remetida ao Estado.

70, a revitalização da sociedade civil, a intensificação das lutas sociais (não só contra a ditadura) e suas repercussões posteriores, bem como o avanço das discussões advindas durante o processo de redemocratização concorreram para o estabelecimento de princípios mais democráticos no gerenciamento das políticas públicas, conforme foi promulgado na nova Constituição, em 1988, levando, no campo da assistência social, à desestruturação da LDB em 1995.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (durante o governo do presidente Itamar Franco), seguindo um modelo progressista de descentralização, significou um avanço importante no sentido do rompimento com a fragmentação e paralelismo que eram característicos das ações na área social. Com isso, a assistência social tornou-se um dos pilares do sistema de seguridade social brasileiro, juntamente com a previdência e a saúde. E o ponto importante a destacar é que, com a LOAS, "tratou-se de afirmar pela primeira vez como princípios constitucionais a dimensão social da cidadania e a universalidade dos direitos". (PRALON, 2000).

O novo ordenamento legal presidido pela LOAS implicou na ampliação do espaço de participação da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas sociais. Em contraste com o modelo tradicional, em que as entidades filantrópicas eram as protagonistas (acentuando a ambigüidade do papel do Estado enquanto responsável pelas ações na área social) e em que a iniciativa privada sempre se configurou como relação de poder no campo das ações assistenciais, implicando em alianças e pactos que fertilizavam o clientelismo, com a LOAS, a transparência e a dimensão participativa foram concebidas como freios a tais formas de relação clientelista. (PRALON, 2000).

No entanto, apesar do significativo avanço que a LOAS representou na direção de uma nova racionalidade para as políticas assistenciais, ela vem passando por sérias dificuldades de implementação, as quais se atrelam às disputas pelos recursos orçamentários da assistência social por agentes que não aqueles diretamente envolvidos em sua gestão e deliberação, assim como à falta de legitimidade dos conselhos regionais e locais de assistência social. Estes conselhos são vistos pelos parlamentares como concorrentes, tendo seus critérios

programáticos prioritários se chocado com as metas destes políticos de angariar recursos para suas bases de representação (ou seja, que buscam manter acesas as práticas clientelistas). (PRALON, 2000).

Deve-se acrescentar a este quadro, ainda, a (re)inserção do Brasil no âmbito das diretrizes neoliberais no governo de Fernando Henrique Cardoso (após a pequena trégua do governo Itamar Franco).

Analisando as políticas sociais deste governo, Amélia Cohn (1999) conclui que, na verdade, não tem havido uma mudança efetiva na forma de se tratar a questão social no Brasil. Os argumentos que a autora utiliza para sustentar esta afirmação são os seguintes:

Primeiramente, ela critica o fato de que a orientação destas políticas tem seguido critérios técnicos de execução, buscando-se como meta a satisfação da equação econômica entre custo e efetividade, ou seja, permanece a articulação entre política econômica e política social, estando esta sempre submetida àquela, de modo que a resolução do problema social continua não sendo prioridade para o projeto de desenvolvimento do país. Ao mesmo tempo, não se percebe um esforço por promover políticas globais que visem à superação das desigualdades sociais, mas tão somente a atenuação da pobreza extrema, considerada inadmissível e vergonhosa para o país. Assim, a identificação das políticas sociais como políticas de combate à pobreza (e não de superação da mesma, que visem pôr fim às desigualdades sociais) e, portanto, isoladas e desarticuladas, indicam a ausência de um projeto político para a sociedade que busque não uma solução para o problema mais imediato da pobreza ("que não pode mais esperar e para o qual qualquer medida é válida"), mas que tenha como norte a resolução do problema da pobreza – que é, na verdade, o da má-distribuição e concentração de renda, paralelamente à reprodução das desigualdades sociais em todos os níveis da sociedade, através do autoritarismo social – em profundidade e no longo prazo.

Por outro lado, não se criam políticas ancoradas num ideal de cidadania, que estruturam novas práticas sociais e que tenham como meta qualitativa a promoção da autonomia, da dignidade humana e a garantia de direitos. Segundo Amélia Cohn, no Brasil, tal como no resto do mundo, tem-se reavivado a dicotomia

entre benefícios securitários (contributivos) e benefícios assistenciais (não contributivos), ficando os últimos à mercê das disponibilidades orçamentárias da União, sempre escassas na medida em que se contrapõem às diretrizes macroeconômicas de redução do déficit público. Em conseqüência, acentuam-se políticas focalizadas (nos mais pobres dentre os pobres), imediatistas, clientelistas e de governo (e não de Estado). (COHN, 1999: 186).

Além disso, a dualidade entre políticas securitárias e assistenciais repõe, como alertado por Fraser e Gordon (1994), a subdivisão da sociedade, e perpetua novamente a idéia do contratualismo: a cada um segundo suas capacidades de poupança e, aos demais – os "incapazes", "incompetentes" ou, no mínimo, "desafortunados" – a caridade e a benevolência, princípios estes que contradizem a disseminação de uma cultura de direitos. A dualidade entre benefícios securitários e assistenciais gera, ainda, formas distintas e desiguais de formulação de demandas e de acesso à representação política: entre inseridos e não inseridos. Com isso, reproduz-se a velha idéia de que aqueles que contribuem podem reivindicar, enquanto que, aqueles que não contribuem, além de não preencherem as condições para fazer reivindicações, deveriam é agradecer pelas provisões que recebem (seja do Estado, seja de entidades filantrópicas).

Assim, a partir dos anos 90, foi possível notar os impactos do Neoliberalismo, no Brasil, não só na criação da nova pobreza, que não é crônica, mas se constitui de ex-trabalhadores, muitas vezes qualificados, que são expulsos do mercado de trabalho e não conseguem se reinserir, como também na lógica individualista e calculista que vem apregoando a minimização do Estado e a sua desresponsabilização em relação às questões sociais.

Neste contexto, foi montado, em 1995, em substituição à LBA, o Programa Comunidade Solidária, no rastro das discussões e efervescência da "Campanha contra a Fome", que fora inaugurada com ampla divulgação pública pelo sociólogo Herbert de Souza. Por conta disso, caracterizou-se, inicialmente, como programa emergencial, embora acabasse assumindo para si a tarefa de melhorar o gerenciamento de programas sociais no sentido da continuidade e universalização

do atendimento (conforme previa a LOAS, na época recentemente regulamentada) (PRALON, 2000).

O perfil institucional do Comunidade Solidária fundamenta-se numa rede de "parceiros" e conjuga duas dimensões: de um lado a Secretaria Executiva e do outro o Conselho (composto majoritariamente por membros da sociedade civil). Este Conselho, que deveria ser o "braço da sociedade civil", é, no entanto, presidido pela primeira-dama e, na prática, pouco representativo das ONGs. Com isso, acaba-se tendo uma espécie de "Conselho do Governo", enfraquecendo a relação entre Estado e sociedade civil. (PRALON, 2000). Em outras palavras, a participação desta última nas decisões a cerca do Programa Comunidade Solidária acaba não sendo efetiva, minimizando uma possível maior consideração dos interesses e demandas da população-alvo e a gestão pública mais democrática que fora prevista quando de sua criação.

Outra dificuldade associada ao programa é que a postura do governo de corte orçamentário na área social (motivada pelo ajuste fiscal) tem limitado e mesmo comprometido o êxito do programa no sentido de romper com o processo de extrema exclusão. Desde 1999, todos os programas da chamada "agenda básica" do Comunidade Solidária sofreram cortes. (PRALON, 2000). Neste mesmo ano, houve uma redução de 40% dos estudantes voluntários que participavam do programa inovador Universidade Solidária, correspondendo a uma diminuição de 34% do número de municípios atendidos por ele. (NEPP, 1999).

Percebe-se, assim, que, como parte de um projeto mais amplo, o fato do Programa Comunidade Solidária basear-se no voluntarismo acaba retirando do Estado a responsabilidade pelas políticas assistenciais, que acabam remetidas a executores descomprometidos, deixando a população-alvo desamparada de direitos. Desta forma, em momentos de crise (como foi o caso em 1999, após a desvalorização da moeda brasileira e subsequente arroxo fiscal), os voluntários desaparecem e os beneficiários permanecem sem ter em quem se apoiar e com quem contar, uma vez que não há um maior comprometimento do governo federal com a garantia e continuidade das atividades do programa.

Isto mostra, segundo Aldaíza Sposati, que o programa apresenta explicitamente um caráter pró-filantropia, ou seja, ao associar medidas focalizadas e mecanismos de solidariedade, o Comunidade Solidária acaba promovendo programas e ações seletivas de combate à pobreza, no lugar de políticas sociais integrais, abrangentes e universais, ancoradas no Estado (apud. PRALON, 2000).

Apesar do envolvimento da sociedade ser importante na resolução das questões sociais, não se pode esquecer do papel fundamental do Estado como garantidor de direitos, dentre eles os sociais e, portanto, de sua responsabilidade pela implementação de políticas sociais que assegurem estes direitos, pelos quais, por sua própria essência, a sociedade civil não pode responder, ainda que possa e deva participar do processo de formulação e gestão destas políticas, a fim de favorecer o desenvolvimento de uma gestão pública mais democrática.

Em suma, o Programa Comunidade Solidária acaba por reavivar o sentido de filantropia e caridade ligados às políticas sociais no Brasil, ou seja, segue um caminho inverso ao da garantia de direitos sociais, bem como ao da disseminação de uma cultura de direitos.

Em vista disso, subjacente ao Comunidade Solidária é perceptível uma versão neoliberal de cidadania, uma vez que a preocupação do Estado em que se baseia o programa é transferir para a sociedade a responsabilidade pela satisfação de direitos sociais que, vistos como um fardo exageradamente custoso para o orçamento da união, não são, entretanto, passíveis de serem assegurados pela sociedade, por mais imbuída de responsabilidade pública que esta fosse, o que, aliás, está longe de ser uma realidade no Brasil. Além disso, tal concepção restabelece a desigualdade de *status*, em que a cultura da dádiva faz dos "cidadãos de segunda classe" demandantes sem direitos e, dos direitos, favores.

"As versões neoliberais de cidadania (...) foram particularmente enérgicas em suas tentativas de redefinir o 'domínio político e seus participantes, baseadas numa concepção minimalista do Estado e da democracia'. Por um lado, o neoliberalismo trabalha com uma visão de cidadania como uma sedutora integração individual ao mercado. Por outro lado, atua sistematicamente para a eliminação dos direitos consolidados, transformando seus portadores/cidadãos nos novos vilões

da nação, inimigos privilegiados das reformas políticas que pretendem diminuir as responsabilidades do Estado (...)" (DAGNINO, 2000: 84).

Enfim, percebe-se que, desde os anos 90, o panorama das políticas sociais no Brasil constituiu-se num cenário de múltiplas possibilidades e ainda não é possível saber quais são os rumos que prevalecerão. O mesmo ocorre com as várias noções de cidadania, termo hoje recorrente no vocabulário dos brasileiros, mas cujos sentidos são recobertos de grande variedade. Se bem que a LOAS tenha significado um avanço democrático, inclusive devido à participação da sociedade civil na Constituição de 88, ela não foi muito além do papel. Além disso, constatamos que o imediatismo e o voluntarismo – bases do Programa Comunidade Solidária, por exemplo – obstaculizam o avanço de políticas que assegurem direitos sociais aos tantos brasileiros e brasileiras vitimados pela pobreza e que com ela sofrem ampla, profunda e diariamente.

Por outro lado, experiências no nível local, frutos do processo de descentralização das políticas sociais, têm pipocado por todo o país. Ainda é difícil avaliar ou prever o sentido desta descentralização – se democrático, atendendo às diferentes demandas e especificidades locais e, ao mesmo tempo, coordenado pela esfera federal; ou se fragmentado, reproduzindo o paternalismo e o clientelismo. Entre estas experiências inserem-se os programas de garantia de renda mínima que, embora caracterizem-se enquanto política de combate à pobreza, ou seja, permanecendo ainda o caráter emergencial, compensatório e paliativo ligado às mesmas, têm se colocado como alternativa ao clientelismo e assistencialismo tradicionais na história da assistência social no Brasil e sugerido um caminho mais propício à constituição de sujeitos de direitos e à democratização da sociedade brasileira. Veremos adiante porquê.

Para finalizar esta discussão cabe destacar que, apesar da resolução do problema da fome e da miséria continuar sendo central no debate sobre políticas assistenciais no Brasil, ao longo da última década foi possível observar que, provavelmente em função do cenário constituído durante o processo que culminou na redemocratização do país (em meados da década de 80), muitos outros elementos passaram a fazer parte desta discussão. Estes elementos referem-se à

efetivação da cidadania, ao respeito à alteridade e à dignidade das pessoas, ao seu livre arbítrio; enfim, parece que tem se tornado cada vez mais clara a idéia de que não basta propor medidas emergenciais de combate à pobreza, protelando indefinidamente o problema, sem atentar para os seus múltiplos aspectos que devem ser levados em conta na formulação de políticas mais eficazes para o objetivo de superação da pobreza no Brasil.

Uma das evidências desta percepção mais esclarecida pode ser vista na suspensão do Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea, parte da Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária), a partir de 2001. As justificativas para o fim do programa, que distribuía cestas básicas em bolsões de pobreza em todo o país, foram a de que ele era ineficiente (com excessivos gastos de mão-de-obra), não ajudava a diminuir a pobreza, mantendo a dependência e o assistencialismo, além de não estimular a economia de regiões mais carentes. Embora a suspensão do programa sem um substituto já formulado signifique, na verdade, cortes orçamentários na área social, não se deve desprezar o fato de que a distribuição de cestas básicas vem perdendo legitimidade no campo da assistência social, em contraposição à transferência monetária. Como afirmou Lena Lavinas,

“Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma – das menos onerosas e das mais eficazes – de renovar as políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no Brasil”. (LAVINAS, 2000<sup>17</sup>).

Enfim, ainda que, como dito acima, o cenário futuro seja bastante incerto, pois não se sabe qual dos modelos de ação ou assistência social em disputa no contexto atual prevalecerá, é possível afirmar que, pelo menos em termos discursivos, o enfrentamento da pobreza no Brasil segundo o mote do clientelismo e do assistencialismo, que negam a garantia de direitos às camadas pobres da população, restringindo-lhes o exercício da cidadania, já não encontra o mesmo respaldo de décadas atrás. Se é verdade que a ascensão do ideário neoliberal

---

<sup>17</sup> Retirado do Jornal *Folha de São Paulo*, de 26 de novembro de 2000.

ajuda a recompor as dimensões do autoritarismo social, sustento tradicional das desigualdades sociais em nosso país, podendo contribuir para um retrocesso das inovações democráticas introduzidas na gestão pública a partir dos anos 80, por outro lado é também possível que os valores e princípios democráticos semeados amadureçam, multipliquem-se e conquistem maior legitimidade para ações de enfrentamento da pobreza pautadas pela preocupação com a integração social.

Se esta última possibilidade se concretizar, poderemos estar caminhando no sentido de vencer simultaneamente dois problemas que, nos países centrais, foram enfrentados em duas etapas – a da eliminação da miséria e a da promoção da integração social plena, indistintamente, a todos os cidadãos de uma nação –, estando a última ainda por ser vencida entre eles. Por isso, apesar das realidades brasileira e europeia parecerem tão distantes e diferentes, não podemos negligenciar o fato de que aqui, como lá, debatemo-nos com os efeitos de um mesmo modo de produção, que embora tenham graus e intensidades variados, fazem-se presentes em ambas as realidades. Daí a importância de nos valermos da experiência e das discussões recentes na área de assistência social desenvolvidas na Europa e de, em conseqüência, preocuparmo-nos com a questão da cidadania e da integração social das camadas pobres da população brasileira, que embora pareça, entre nós, secundária, já se mostra primordial entre os europeus.

**CAPÍTULO 2:**  
**PODE A POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA CONTRIBUIR PARA A**  
**CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA? – UMA DISCUSSÃO TEÓRICA**

Tendo em vista a contextualização do cenário e dos precedentes a partir dos quais se configurou o debate recente a respeito dos programas de renda mínima no mundo e no Brasil, por um lado, e, por outro, a concepção de cidadania anteriormente esboçada, nosso objetivo neste capítulo é o de discutir, tanto em nível teórico quanto empírico, quais são as possibilidades de que tais programas promovam a construção da cidadania democrático-participativa, especialmente entre as camadas mais pobres da população, a fim de gerar um processo de transformação social, baseada no compromisso e na responsabilidade da sociedade, em seu conjunto, para com a gradativa eliminação das desigualdades sociais e construção de um modelo mais justo, ético e democrático de sociedade, na qual valha a pena viver.

Salientamos, entretanto, a ausência de tal discussão, específica, na literatura mais conhecida sobre o assunto, especialmente na internacional, o que demonstra que a preocupação com os impactos políticos destes programas sobre as populações beneficiárias continua sendo restrita, pouco explorada e, principalmente, não tem sido considerada preponderante nos debates centrais sobre renda mínima, que continuam girando em torno, sobretudo, da crise do Welfare State e das transformações no mundo do trabalho. É possível encontrar neste debate teórico, porém, além de outros elementos, propostas de renda mínima diretamente associadas a algum projeto político mais amplo, o que nos permite fazer algumas considerações a respeito da ligação entre a implantação de programas de renda mínima e a construção da cidadania.

Assim, a partir do debate internacional sobre renda mínima, realizaremos, primeiramente, uma discussão mais teórica (embora incluindo elementos empíricos das experiências de renda mínima já implantadas) sobre quais são as potencialidades destes programas em promover a cidadania democrático-participativa, enfocando, para isso, quatro questões principais: a da

condicionalidade, ou não, para a concessão do benefício, à disposição para o trabalho; a da eliminação ou continuidade do estigma da pobreza e da dependência em relação a políticas assistenciais; a da manutenção ou superação das relações entre, de um lado, trabalho e renda e, de outro, trabalho e cidadania e; finalmente, a da universalização ou focalização da política de renda mínima. Nosso intuito é mostrar que uma política de renda mínima pode colaborar para a construção da cidadania democrático-participativa na medida em que seja entendido como direito afirmativo para as camadas mais pobres da população.

## **2.1. Caracterizando o Debate Internacional sobre Renda Mínima**

Várias são as propostas de Renda Mínima discutidas no mundo, disseminadas e defendidas pelas mais diversas correntes, desde a mais liberal e conservadora, até a mais progressista e emancipatória. Várias têm sido, também, as tentativas de classificar as proposições e autores, indo da clássica posição no espectro direita-esquerda (opondo, como fazem Goujon e Euzeby, por exemplo, o Dividendo Social de Keit Roberts e o Imposto Negativo de Milton Friedman à Renda Social de André Gors), passando pela distinção entre seletividade e universalidade (opondo a Renda Mínima Social à Renda Básica de Van Parijs), até chegar à separação segundo sejam vistas como complementares ou substitutivas em relação aos atuais sistemas de proteção social estabelecidos na Europa (opondo Gorz, a Renda de Existência de Bresson, o Segundo Cheque de Aznar e a Renda Mínima de Inserção às concepções de Roberts e Friedman, como faz Milano). (SILVA e SILVA, 1997).

O esforço de classificação é sempre uma tarefa importante, porque por trás de cada proposta de política pública, ou seja, de ação estatal, sempre há um projeto mais amplo de sociedade. Isto quer dizer que toda política é sustentada por uma visão de sociedade que se pretende manter em alguma medida, transformar ou mesmo criar. E são estas diferentes e por vezes divergentes visões

que acabam transparecendo nas formulações de políticas. Por isso, uma análise menos inocente das mesmas deve estar comprometida com a identificação dos projetos que as sustentam, já que, uma vez implementadas, tais políticas contribuirão para a efetivação destes projetos.

Poder-se-ia, então, esperar ser a Renda Mínima uma solução de consenso? Consenso sobre o quê? Solução para quê? Combate à pobreza imediata, minimização das desigualdades sociais, superação da pobreza relativa, em profundidade, suspensão do processo de surgimento da “nova pobreza”, distribuição justa e eqüitativa da riqueza socialmente produzida, eliminação do estigma e da discriminação tradicionalmente associados aos “desafortunados” ou “fracassados” no processo de produção capitalista, obtenção de eficiência para os sistemas de proteção social, solapamento da exclusão em prol da integração social? Enfim, são muitos e polêmicos os objetivos pretendidos e as justificativas para a implementação de algum tipo de programa de renda mínima.

Não cabe, aqui, fazer uma discussão prolongada sobre as diversas proposições e tipos de Renda Mínima, mas tão somente atentar para as implicações de algumas destas propostas para aquele objetivo que tem sido aqui promulgado ser a política de renda mínima potencialmente capaz de promover: a construção da cidadania democrático-participativa.

## **2.2. A Concessão de um Benefício de Renda Mínima Deve Ser Incondicional ou Condicionada à Disposição das Pessoas a Trabalharem?**

Uma das discussões mais polêmicas no debate atual sobre renda mínima refere-se à questão da necessidade, ou não, do trabalho como contrapartida à concessão do benefício.

Esta questão se apóia sobre duas linhas de argumentação: por um lado, a que se refere à suposta crise do trabalho nas sociedades atuais e, por outro, a que

se refere à defesa da dignidade humana. Trataremos primeiro de uma e depois da outra.

Seria demasiado ambicioso tentar dar alguma resposta ou apresentar um posicionamento claro a respeito do intenso debate em torno da centralidade e das transformações do trabalho para as sociedades contemporâneas. Entretanto, não há como evitar não passar por ele ao se discutir renda mínima.

Em relação a este assunto, enquanto alguns autores (Kurz, Offe, Gorz, Habermas) acreditam estar se extinguindo a sociedade salarial e, com ela, as possibilidades de estabelecimento do pleno emprego – e daí alguns destes autores defenderem a introdução de uma renda mínima como alternativa para o desemprego tecnológico, estrutural –, outros (Antunes) defendem que não há como argumentar que a sociedade salarial esteja em crise enquanto a lógica capitalista – vale dizer, de produção de mercadorias e de exploração do trabalho – continue vigente. (ANTUNES, 2000).

A explicação de Antunes, segundo a qual a atual crise do trabalho pode apenas ser compreendida enquanto redução do trabalho vivo (porém sem eliminá-lo, o que é essencial para o processo de criação de valores que continua guiando a sociedade capitalista) e ampliação do trabalho morto<sup>18</sup>, não elimina o fato de que

---

<sup>18</sup> As passagens seguintes podem resumir bem o argumento do autor: "(...) De qual crise da 'sociedade do trabalho' se trata? (...) Ao contrário daqueles autores que defendem a perda da centralidade da categoria trabalho na sociedade contemporânea, as tendências em curso, quer em direção à maior intelectualização do trabalho fabril ou ao incremento do trabalho qualificado, quer em direção à desqualificação ou à sua subproletarização, não permitem concluir pela perda dessa centralidade no universo de uma sociedade produtora de mercadorias. Ainda que presenciando uma redução quantitativa (com repercussões qualitativas) no mundo produtivo, o trabalho abstrato cumpre papel decisivo na criação de valores de troca. A redução do tempo físico de trabalho no processo produtivo, e tampouco a redução do trabalho manual direto e a ampliação do trabalho mais intelectualizado não negam a lei do valor, quando se considera a totalidade do trabalho, a capacidade de trabalho socialmente combinada, o trabalho coletivo, como expressão de múltiplas atividades combinadas.

Quando se fala da crise da sociedade do trabalho, é absolutamente necessário especificar de que dimensão se está tratando: se é uma crise da sociedade do trabalho abstrato (como sugere Robert Kurz, 1992) ou se se trata da crise do trabalho também em sua dimensão concreta, como elemento estruturante do intercâmbio social entre os homens e a natureza (como sugerem Offe, 1989; Gorz, 1990 e 1999a, Habermas, 1989, Méda, 1997, entre tantos outros). No primeiro caso, da crise da sociedade do trabalho abstrato, há uma diferenciação que nos parece decisiva e que em geral tem sido negligenciada. A questão essencial aqui é: a sociedade contemporânea é ou não é predominantemente movida pela lógica do capital, pelo sistema produtor de mercadorias? Se a resposta for afirmativa, a crise do trabalho abstrato somente poderá ser entendida como a redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto. (...)

haja um crescimento elevado do desemprego motivado pelas inovações tecnológicas (que poupam trabalho vivo). Segundo o próprio autor, citando Tosel,

“(...) como o capital tem um forte sentido de desperdício e de exclusão, é a própria ‘centralidade do trabalho abstrato que produz a não-centralidade do trabalho, presente na massa dos excluídos do trabalho vivo’ que, uma vez (des)socializados e (des)individualizados pela expulsão do trabalho, ‘procuram desesperadamente encontrar formas de individuação e socialização nas esferas isoladas do não-trabalho (atividade de formação, benevolência e de serviços)”. (ANTUNES, 2000: 219).

Concordamos com este autor, portanto, no que diz respeito à centralidade da categoria trabalho para a organização das sociedades contemporâneas, a despeito da crescente complexificação, heterogeneização e fragmentação que o vêm caracterizando atualmente. E concordamos, sobretudo, com a importância do trabalho, em sua dimensão concreta, como atividade útil e vital, para a estruturação de uma sociabilidade emancipada e de uma vida cheia de sentido.

Entretanto, não podemos negar que a brutal redução do trabalho vivo, decorrente dos avanços tecnológicos que ocorrem na atualidade e que tem levado aos enormes índices de desemprego, seja um fenômeno que esteja exigindo uma reordenação das sociedades contemporâneas, uma recolocação dos valores e referenciais que as colocam em funcionamento. E justamente porque o trabalho é parte essencial da vida humana, é indispensável a sua presença neste repensar e neste questionamento da organização de nossas sociedades. E é por isso,

---

Como criador de valores de uso, coisas úteis, forma de intercâmbio entre o ser social e a natureza, não me parece plausível conceber, no universo da sociabilidade humana, a extinção do trabalho social. Se é possível visualizar, para além do capital, a eliminação da sociedade do trabalho abstrato – ação esta naturalmente articulada com o fim da sociedade produtora de mercadorias –, é algo ontologicamente distinto supor ou conceber o fim do trabalho como atividade útil, como atividade vital, como elemento fundante, protoforma da atividade humana. Em outras palavras: uma coisa é conceber, com a eliminação do capitalismo, também o fim do trabalho abstrato, do trabalho estranhado; outra, muito distinta, é conceber a eliminação, no universo da sociabilidade humana, do trabalho concreto, que cria coisas socialmente úteis e ao fazê-lo (auto)transforma o seu próprio criador. (...)

(...) exatamente porque o capital não pode eliminar o *trabalho vivo* do processo de criação de valores, ele deve aumentar *a utilização e a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretalho em tempo cada vez mais reduzido*. Portanto, uma coisa é *ter a necessidade imperiosa de reduzir a dimensão variável do capital e a conseqüente necessidade de expandir sua parte constante*. Outra, muito diversa, é *imaginar que eliminando o trabalho vivo o capital possa continuar se reproduzindo*.(...)“ (ANTUNES, 2000: 214-215, 218).

também, que não há como se pensar em renda mínima e em cidadania independentemente da categoria trabalho, inclusive porque é pela ética do trabalho que, historicamente, o indivíduo se sente cidadão, e é tendo um emprego que se sente integrado socialmente.

Não se trata, porém, de acreditar que o trabalho deva ser mantido como dever e obrigação de cada indivíduo, condição de cidadania, como se todo trabalho dignificasse o homem, quando na verdade, inserido na lógica capitalista, ele provoca estranhamento. E como a mera introdução de um programa de renda mínima não é capaz de eliminar o caráter estranhado do trabalho, condicionar a concessão do benefício à disposição para o trabalho, ou seja, à aceitação de um emprego quando este se encontrar disponível, indica ver na renda mínima um instrumento para a reprodução do sistema e a integração social apenas pelas vias do mercado. E com isso a liberdade de escolha, inclusive de um trabalho, acaba sendo minimizada pela “oferta” do mercado, podendo ser instituídos empregos, subempregos, a bem dizer, para os beneficiários da renda mínima, que precisariam aceitar o que lhes fosse oferecido, mesmo que mal-remunerados e sob más condições de trabalho.

Assim, diferentemente de Aznar e Gorz, por um lado, que criticam as propostas de renda mínima que não a vinculam ao trabalho, por não abrirem mão deste como eixo organizador da vida pública e, por outro, de Friedman e Roberts, que apesar de não vincularem a renda mínima ao trabalho, defendem que ela deva ter um teto a fim de que ele não seja desestimulado, acreditamos que nas sociedades capitalistas o trabalho não precisa ser estimulado, pois que as pessoas sempre buscam por ele como forma de melhorar seu padrão de vida e, como afirmam Van Parijs e Guy Standing (1998), uma renda mínima nunca é suficiente para tudo aquilo que uma pessoa deseja. Além disso, permanecendo como porta de entrada para a cidadania, o trabalho está revestido de significados e valores que condenam aqueles que não têm uma ocupação aos sentimentos de vergonha, incapacidade, fracasso e exclusão; além mesmo do de dependência, que poderia ser gradativamente eliminado através de uma política de renda mínima. E, finalmente, é preciso lembrar e enfatizar que as pessoas não hão de

deixar de trabalhar porque não têm um emprego, pois o trabalho concreto, atividade útil, que dá sentido à vida, este faz parte da condição, da existência humana; o trabalho que emancipa é buscado por todo homem. Porém não é ele, certamente, que será encontrado pelos beneficiários de uma renda mínima, quer seja ela condicionada à aceitação de um emprego (o que apenas criaria a ilusão da conquista da autonomia), quer seja ela independente de tal contrapartida, mas mantida num patamar tal – bastante baixo – que vise não “desestimular” a procura por emprego. Pelo contrário, uma possível multiplicação da precarização e do subemprego a que ambas as propostas dão abertura (se já não bastasse o nível elevado em que tais fenômenos são encontrados hoje em dia) tende a distanciar ainda mais os homens daquele ideal de trabalho.

Então, para quê estimular ou impor o trabalho – ou melhor, o emprego, ainda mais estando este tão escasso – através de uma renda mínima?

Apesar de não ser, realmente, aquilo por que todo mundo busca idealmente, as pessoas não deixam de procurar emprego. Uma pesquisa realizada em Nova Jersey, onde houve uma experiência de renda mínima entre 1969 e 1972, verificou não ter ocorrido nenhuma redução de emprego considerável entre os chefes de família beneficiários do programa, mostrando que o trabalho tem outras razões além daquelas puramente financeiras. Esta mesma experiência forneceu elementos para comprovar a tese de que os indivíduos, liberados da insegurança ligada à insuficiência e à instabilidade de renda, costumam liberar sua energia criativa (MILANO, 1986). Segundo Guy Standing, há ampla evidência de que a motivação para o trabalho decorre da aspiração de *status*, do desejo de ser criativo, construtivo e produtivo (apud. SILVA e SILVA, 1997). Para este autor, é um insulto à motivação, à dignidade e à inteligência humanas criticar a renda mínima alegando que ela seria uma falta de incentivo e que, recebendo o benefício, as pessoas se acomodariam e, pior ainda, gastariam tudo “no botequim da esquina”<sup>19</sup>. De acordo com Standing, há pesquisas no

---

<sup>19</sup> No capítulo 4, em que tratarei da pesquisa empírica realizada na cidade de Campinas, tentarei mostrar que os beneficiários do PGRFM sabem muito bem como gastar seu dinheiro e que não precisam de quem lhes ensine a não gastar “com besteira”. Eles, aliás, é que poderiam dar ensinamentos sobre isso. Ademais, deve-se lembrar de que é preciso preservar o respeito à

mundo inteiro demonstrando que, sempre quando perguntadas se deixariam de trabalhar caso recebessem uma renda mínima, as pessoas respondem que não. (STANDING, 1998).

Outra crítica comumente feita à renda mínima e que acaba por legitimar a condicionalidade da concessão da mesma à disposição para o trabalho refere-se ao princípio da reciprocidade. Segundo Gorz, para versões de direita, a renda mínima não deveria ser incondicional porque seria como se os que não trabalham estivessem fazendo os outros trabalharem em seu lugar (apud. FONSECA, 2000). Percebe-se, neste argumento, a reposição de uma crítica presente já no início do século XX, quando da estruturação do Welfare State europeu: a de que se estaria ganhando algo em troca de nada (MARSHALL, 1965).

Para Standing (1998 e 2000<sup>20</sup>), o princípio da reciprocidade, segundo o qual não há direitos sem responsabilidades, é muito arbitrário e baseado numa posição moralista (tradicionalmente construída), pois jamais foi aplicado em termos de apoio dado aos ricos ou àqueles que herdaram bens (qual teria sido a sua contribuição?). Então, pergunta o autor, por que tratar apenas o trabalho como contribuição social? E o cuidado de famílias, o trabalho voluntário com comunidades e outras formas de trabalho, não contribuem também? Segundo Standing, o princípio de reciprocidade é ofensivo por ser arbitrário.

Entretanto, há, mesmo entre os defensores de uma renda mínima, aqueles que se baseiam em tal princípio: para Aznar, assegurar um rendimento vitalício, sem ação individual que o justifique é, por essência, um mecanismo de dependência (apud. FONSECA, 2000) e, para Gorz, todos têm o direito de “dar sua contribuição”:

---

liberdade de escolha das pessoas, sem supor que o melhor segundo um padrão estabelecido deva ser estendido a todas as pessoas indiscriminadamente.

<sup>20</sup> Em palestra conferida no dia 26 de outubro de 2000, durante o 24.º Encontro Anual da ANPOCS, em Petrópolis, RJ.

“Cada cidadão deve ter o direito a um nível de vida normal, porém, cada um e cada uma deve ter também a possibilidade (o direito e o dever) de proporcionar à sociedade o equivalente-trabalho do que ele ou ela consome: o direito, em resumo, de ‘ganhar a vida’; o direito de não depender para sua subsistência da boa vontade dos decisores econômicos. Esta unidade indissolúvel do direito à renda e do direito ao trabalho é para cada um e para cada uma a base de sua cidadania”. (GORZ, 1995, citado por FONSECA, 2000).

Ora, como disseram Fraser e Gordon (1994), em se tratando de direitos sociais, é preciso superar a dicotomia entre as ideologias do contrato e da caridade, e pensar-se em formas de reciprocidade não contratual. Se a ideologia do contrato se apóia na troca de equivalentes, no benefício mútuo, no interesse próprio e na racionalidade, a caridade, por outro lado, conota altruísmo, presente dado de forma unilateral, desigualdade, enquanto que a cidadania social aponta além destas oposições: para as categorias de solidariedade e interdependência.

Assim, com base nessa dicotomia, nos anos 60 e 70, para desatrelar a assistência social da esfera da caridade, cujos valores perderam proeminência e sustentação na sociedade, conforme o contrato ascendeu em oposição a ela, os benefícios de bem-estar social passaram a ser considerados, segundo a lógica do contrato, sob a forma de propriedade – ou seja, não eram gratuitos e nem caridade: enquanto a legitimidade das pensões de seguridade social proviria da visão de que são uma compensação por serviços anteriores, de modo similar poder-se-ia argumentar que os programas de ajuda mútua a famílias com crianças dependentes, aparentemente não-contributivos, seriam uma **compensação** às mães pelo serviço de tomarem conta dos filhos. Enfim, no intuito de deslocar a assistência do âmbito da caridade e transportá-la para o pólo oposto, o do contrato, dissolvia-se no nada o argumento de que negar aos pobres os meios de subsistência violava seus direitos constitucionais à vida e à liberdade, não encontrando tal argumento um precedente legal na época. (FRASER e GORDON, 1994).

"[Nos dias atuais], o apelo de argumentos como o de Mead [Lawrence Mead, no artigo "Para além do direito: as obrigações sociais de cidadania"], mostra que a norma do contrato continua a amparar as

tentativas de expandir a provisão social. Desde que o salário aparece como o retorno em troca do trabalho, argumenta-se que todos os recursos deveriam ser aportados em termos de troca. O receio de que os receptores dos benefícios estejam 'ganhando algo por nada' é uma resposta compreensível daqueles que trabalham muito e ganham pouco; sua remuneração insignificante torna-se sua norma e eles se vêem como lesados pelos clientes do bem-estar, em vez de por seus patrões. Estas respostas são ainda exacerbadas quando os pobres são representados por mulheres, sexualmente imorais e/ou de outra raça. O resultado é que, sob o impacto da recessão econômica, as demandas dos pobres nos Estados Unidos estão sendo enfraquecidas pelo ressurgimento da retórica do contrato.

(...) O que está faltando é uma linguagem pública capaz de expressar idéias que escapem destas oposições dicotômicas: especialmente as idéias de solidariedade, reciprocidade não-contratual e interdependência que são centrais para qualquer cidadania social e humana.

(...) O que levaria a reavivar a cidadania social em face do neo-contratualismo? Um começo é re-imaginar a cidadania civil em uma forma menos centrada na propriedade e mais solidarística. Isto nos permitiria reclamar algumas bases morais e conceituais para os direitos sociais, que têm sido colonizados pela propriedade e pelo contrato. (...) **Hoje, quando a retórica sobre o 'triunfo da democracia' acompanha devastação econômica, é hora de insistir em que não há cidadania democrática sem direitos sociais".** (FRASER e GORDON, 1994: 104-105, negrito meu).

Em vista disso, percebe-se que as propostas de renda mínima que se apóiam na exigência de uma contrapartida (como a disposição para o trabalho) para a satisfação de direitos sociais (o que, aliás, é em si contraditório) pautam-se pela lógica contratual, cujo critério é bastante questionável quando se observa que há, de um lado, o Estado e, de outro, indivíduos carentes de meios de subsistência. Porém, nem por isso deveriam estar os direitos sociais (entre eles a renda mínima), por não exigirem uma contrapartida, circunscritos à lógica da caridade; ou seja, não deveriam, tampouco, ser considerados uma “esmola institucionalizada”.

Mas como superar (como é enfatizado acima ser necessário) a dicotomia entre contrato e caridade, em prol de princípios de reciprocidade não contratual e da constituição da linguagem dos direitos, mediante a qual os direitos sociais disponham da legitimidade que requerem para serem aceitos independentemente

de quaisquer condições e sem criar quaisquer estigmas (e principalmente quando vemos crescer a oposição entre a seguridade social, contributiva, e a assistência social, não-contributiva)?

Esta é uma tarefa difícil justamente porque depende de que se constituam referenciais e valores que dêem sustentação à linguagem dos direitos, em contraposição aos que operacionalizam a dualidade entre caridade e contrato. É, em outras palavras, uma tarefa que passa essencialmente por mudanças culturais que não ocorrem de uma hora para a outra, mas pelas quais é preciso que se lute em vista da construção de uma sociedade mais democrática e igualitária. E é por isso que é importante que se tenha em vista estes objetivos político-culturais na formulação de um programa de renda mínima.

### **2.3. A Implantação de um Programa de Renda Mínima Interrompe ou Mantém o Estigma da Pobreza e a Dependência Característica das Políticas do Welfare State?**

Ainda em torno da discussão em relação à necessidade de se manter o estímulo ao trabalho se encaixam as críticas ao Workfare norte-americano, a partir do qual as prestações de assistência passaram a ser temporais (e não vitalícias), a fim de interromper a cultura da dependência que se cria entre os beneficiários das políticas assistenciais para com o Estado provedor e que, argumenta-se, estimularia a preguiça e dificultaria a inserção social.

À parte a questão da obrigação do trabalho como contrapartida à transferência de renda, condição que limita a liberdade das pessoas, representando, assim, um instrumento de coerção e regulamentação paternalista do comportamento dos pobres (STANDING, 1998 e 2000), discutida

anteriormente<sup>21</sup>, o Workfare é muitas vezes visto como veículo capaz de substituir a dependência, o estigma e a discriminação que cercam os assistidos pela manutenção da dignidade, pelo estímulo à responsabilidade e capacidade de iniciativa. (SILVA e SILVA, 1997).

Baseada nestas mesmas premissas e na possibilidade de constituição de sujeitos ativos é que também foi formulada a Renda Mínima de Inserção (RMI), implantada na França a partir de 1988. A idéia que motiva esta formulação é a de que, associada a ações de inserção social (profissionais e de formação) e com um tempo de duração limitado, é possível conservar a dignidade das pessoas e, em vez de substituir a exclusão pela assistência, permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para recomporem uma autonomia progressiva em suas vidas, favorecendo o surgimento de uma nova solidariedade. (SILVA e SILVA, 1997). Também a Renda Mínima Social, proposta por Serge Milano (considerada por Euzéby como concepção intervencionista), segue a mesma inspiração: visa a superação dos aspectos multidimensionais da pobreza, sendo um princípio mais adaptado à lógica de descentralização e coordenação das instâncias responsáveis pela ação social, pois que possibilita à comunidade assumir os mais desfavorecidos, colocando em prática o “direito local à solidariedade”. É a comunidade<sup>22</sup> que deve se comprometer com as medidas de acompanhamento social que devem contribuir para o resgate da autonomia e conseqüente inserção social dos beneficiários (cursos de formação, procura de emprego e realização de trabalhos de utilidade coletiva/social). (SILVA e SILVA, 1997 e MILANO, 1986).

Apesar deste intuito de resolver o problema da dependência e passividade que é característico dos atuais sistemas de proteção social europeus, a RMI tem sido alvo de muitas críticas: primeiramente porque, ao incorporar a busca pelo equilíbrio entre a ética da racionalidade econômica e a da coesão social (através da solidariedade), acaba por escamotear, com a ação “positiva” da inserção, a lógica da exclusão que continua sendo predominante. Além disso, a busca da

---

<sup>21</sup> E este tema será aprofundado quando discutirmos o estudo de caso sobre o PGRFM de Campinas.

<sup>22</sup> No item 2.5., fazemos uma pequena referência à diferença entre a ênfase na comunidade de inspiração conservadora e aquela progressista, republicana.

inserção através de um contrato individual desconsidera, por um lado, que ela não depende da mera vontade das pessoas (uma vez que o crescimento do desemprego e da precarização do trabalho são decorrentes de uma mutação estrutural que não tem como ser debelada meramente através de uma vontade ou de um contrato individual) e, por outro, que a pobreza e a exclusão são fenômenos coletivos e estruturais, necessitando de ações que atinjam suas causas e raízes sociais. Finalmente, como tentativa de eliminação desestigmatizante da pobreza, a inserção é contraditória porque, ao exigir o compromisso dos beneficiários com a aceitação de um emprego, pode acabar colaborando para a institucionalização e ampliação do trabalho precarizado e mal-remunerado, gerando um sub-setor ocupacional (SILVA e SILVA, 1997). Neste sentido, a conquista do emprego seria uma mera ilusão e, de fato, não significaria uma verdadeira e plena integração social.

As críticas à RMI mostram, mais uma vez, porque a exigência de trabalho como contrapartida à concessão do benefício é incapaz de resolver o problema da pobreza (pois não atinge suas causas, que não se restringem ao desemprego, mas inclui as outras formas pelas quais se opera a reprodução das desigualdades sociais) e, tampouco, o da ruptura com o estigma a ela associado e o da integração social. Na verdade, como de resto não parece ser diferente nas demais experiências européias, a busca de inserção acaba se restringindo à dimensão econômica, ou seja, pensa-se em inclusão no mercado de trabalho (não importando de quê maneira), muitas vezes confundindo-se democracia e participação com uma simples inserção na esfera do consumo, tudo se resumindo à renda; porém não se enfatiza a necessidade de integração social ampla, em se promover o sentimento de pertencimento, baseado na cidadania.

Assim, as experiências européias de renda mínima (Reino Unido, Irlanda, Alemanha, Luxemburgo, França) têm procurado reforçar os mecanismos de solidariedade e assistência no âmbito dos atuais sistemas de proteção social, prevalecendo uma forte tendência assistencialista, pela qual se objetiva a cobertura das necessidades elementares. Numa perspectiva de racionalização das despesas sociais, têm se aproximado mais dos modelos defendidos pela

corrente liberal, ou seja, que não prevêem a superação das desigualdades sociais, mas tão somente a administração da pobreza que é perigosa para a reprodução do sistema capitalista<sup>23</sup>.

Por isso, como afirmou Goujon, a renda mínima na Europa é apenas um “quase-direito”: por ser o demandante submetido a contratos administrativos e a certas condições, devido ao controle sobre ele exercido, à complexidade e burocracia que caracterizam a administração e à deficiência na articulação e coordenação do atendimento e das ações sociais que poderiam se destinar aos beneficiários (as políticas de emprego, formação profissional, saúde e moradia intervêm de modo disperso<sup>24</sup>). (apud. SILVA e SILVA, 1997).

Enfim, tal como vem ocorrendo nos últimos 15 anos na Europa, o fornecimento de uma renda mínima através da assistência social não tem conseguido romper com a dependência e nem com o estigma da pobreza que lhe é tradicionalmente associado. Aliás, tem-se verificado que a demanda pelos programas tem sido bastante baixa (na Alemanha, por exemplo, apenas um quarto das pessoas que tinham direito ao benefício o recebeu de fato), devido ao medo da burocracia e ao estigma da pobreza. (STANDING, 1998).

Entretanto, deve-se salientar que há uma grande distância entre o intenso debate que vem ocorrendo sobre renda mínima na Europa<sup>25</sup> e as proposições

---

<sup>23</sup> Segundo Aznar, “desde que o processo de produção conduz inelutavelmente à supressão de empregos, à geração de inativos, a ordem está em perigo. As pessoas tendem a descer às ruas, a lançar pedras e também a votar. A idéia de uma renda básica que estabiliza a população é um meio ruim, porque permite conservar nas empresas um nível reduzido de assalariados permanentes, hiper-ativos, bem integrados, através da garantia de um ‘salário dos pobres’ à população marginalizada, de desempregados e semi-empregados (...)”. (AZNAR, 1988: 61). O autor faz restrições à renda mínima garantida que, sob a idéia aparentemente generosa de ajudar aos pobres, pode alimentar um sistema social que estrutura e perpetua a pobreza, permitindo que as sociedades industriais suportem com tranqüilidade a existência dos não-ativos. Assim, a renda mínima garantida, como as vigentes na Europa, é perigosa porque pode legitimar o apartheid social. (SILVA e SILVA, 1997: 75-76).

<sup>24</sup> No capítulo 4, indicaremos que o PGRFM de Campinas tem conseguido, de alguma maneira, articular em torno de si algumas das ações sociais destinadas às camadas mais pobres da cidade, como educação, saúde, moradia, formação e qualificação profissional. Embora de maneira insuficiente, pois a demanda por estes serviços públicos ainda ultrapassa em muito a disponibilidade dos mesmos, os beneficiários do programa têm tido vez (quando antes não tinham nem isso) e até prioridade no acesso a certos serviços, demonstrando que a assistência social, através do PGRFM, tem conseguido deixar a posição de rabeira dentre as prioridades administrativas da prefeitura para ocupar uma função mais central.

<sup>25</sup> O que é comprovado pela instituição da Rede Européia de Renda Básica (BIEN).

postas em prática. Esta ressalva, se não minimiza as deficiências das experiências atuais, já que em grande parte se devem às concepções teórico-ideológicas que inspiraram seu desenho (e às fortes tradições precedentes que lhes imprimiram seus traços<sup>26</sup>), indica que, entretanto, há muitas possibilidades para que programas de renda mínima venham a ser implementados de modo a obter resultados muito diferentes daqueles até agora observados. Por outro lado, não se deve rejeitar inteiramente os programas em funcionamento, pois algum aprendizado sempre se tira deles, tanto por seus êxitos quanto por seus erros.

Assim, é preciso ter cuidado quando se avalia negativamente, por exemplo, a RMI, justamente devido às dificuldades enfrentadas quanto ao objetivo de obter a inserção social dos beneficiários<sup>27</sup>. Se é verdade que o fato de ver a inserção prioritariamente sob o ponto de vista econômico acaba por bloquear uma intenção mais ampla de integração social, não se deve desconsiderar que as ações de

---

<sup>26</sup> É interessante notar como as lutas sociais e tradições passadas de um país influem sobre os atuais desenhos de renda mínima existentes na Europa. Assim, na França, no período entre guerras, os fundadores da revista "Ordre Nouveau" reivindicavam a garantia de uma renda mínima social para cada indivíduo, do nascimento à morte, de modo independente de qualquer trabalho. Já na Inglaterra, o primeiro projeto de renda mínima era do liberal Rhys-Williams, e estabelecia que a concessão do benefício deveria estar submetida à disposição para o trabalho. (SILVA e SILVA, 1997).

Além disso, é possível perceber as diferentes influências das tradições bismarkiana e beveridgiana de assistência social sobre os desenhos de renda mínima. Nos sistemas de tradição beveridgiana (universalistas), a renda mínima amplia as prestações da seguridade social e reforça a lógica de garantia de recursos mínimos. Nos países que seguem a esta lógica (Irlanda e Reino Unido), prevalece a lógica da complementação, própria de sistemas pouco desenvolvidos, onde a renda mínima é modesta. Já nos sistemas de tradição bismarkiana, (Dinamarca, Alemanha e Países Baixos) a renda mínima complementa, marginalmente, o seguro social, e responde à lógica de generalização da cobertura. Nestes países, os sistemas de proteção social são fortes e desenvolvidos e o nível da renda mínima é elevado. Finalmente, existe uma terceira perspectiva, na qual a renda mínima funciona como instrumento de luta para o combate à exclusão. Nos países em que prevalece esta lógica (Luxemburgo, Bélgica e França), os sistemas são muito protetores, revelando um compromisso entre os dois modelos anteriores. Em função disso, o benefício é modesto e o número de beneficiários é restrito. Com base numa política contratual de inserção, a proposta é romper com o impasse assistencial de indenização passiva do desempregado. (SILVA e SILVA, 1997).

<sup>27</sup> As principais críticas apontadas à RMI, na França, referem-se justamente às reais possibilidades de inserção social. Apesar da originalidade da RMI ser justamente a incitação a que os beneficiários encontrem autonomia financeira através do emprego, parece ser ilusão esperar que estes indivíduos (pouco ou não empregáveis) possam (re)encontrar emprego, de modo que a RMI seria apenas uma prestação de subsistência. Enfim, o que a experiência tem demonstrado é que, apesar de sua intenção de desestigmatização, a RMI tem produzido, paradoxalmente, a estigmatização de um grupo populacional que continua à margem do mercado de trabalho, para quem o maior progresso alcançado foi a ascensão ao exercício de uma sub-ocupação mal remunerada. (SILVA e SILVA, 1997).

acompanhamento, se bem formuladas, podem desempenhar um importante papel para que se atinja aquele objetivo. Desse modo, o simples fato de se priorizar atividades de acompanhamento social ao se distribuir uma renda mínima aos pobres (tendo em vista as múltiplas dimensões da pobreza, bem como suas raízes a serem destruídas) faz muita diferença, pois através desse tipo de ações é possível não só eliminar o estigma da pobreza e do desemprego, como contribuir para uma transformação cultural que promova o comum acordo da sociedade para com uma proposta de repartição do trabalho, do tempo livre e da riqueza socialmente produzida (conforme idealizam Gorz e Aznar, por exemplo). Este tipo de transformação não ocorre de uma hora para a outra, mas faz parte de um longo e gradual processo mediante o qual um projeto contra-hegemônico vai conquistando espaço em busca do lugar de hegemonia em uma sociedade.

Portanto, pensar estritamente na renda mínima como uma política isolada, ou visando responder a um problema social particular, sem comprometimento com algum ideal de sociedade, significa, na verdade, não refletir, não propor e nem contribuir para mudanças sociais mais profundas; em vez disso, permite a manutenção do atual estado de coisas. Um esforço em sentido contrário depende de que, ao se pensar sobre renda mínima, simultaneamente se pense sobre a sociedade globalmente: em seu funcionamento, nas lógicas que determinam o mesmo, em como é a sociedade em que se deseja viver, em que valha a pena viver, e no quê e como fazer para alcançar este modelo de sociedade. Em síntese, pensar na renda mínima apenas faz sentido se e quando dentro de um projeto mais amplo de sociedade.

Tendo isso em vista, não se deve esquecer, portanto, de que as políticas públicas, sendo formuladas segundo crenças e valores de um projeto político que tende a perpassar todas as ações de um governo, têm impacto sobre a vida política, uma vez que, ao serem implementadas, contribuem para a difusão de referenciais (valores, crenças e idéias) e para a formação de identidades coletivas, que são a base da ação política (SABATIER, 1985; MULLER, 1990; MULLER e JOBERT, 1987). Desta forma, ao se pensar na renda mínima como referente à sociedade como um todo e, ao mesmo tempo, como parte de um projeto político,

compreende-se que a distribuição de um montante em dinheiro às camadas mais pobres tanto pode contribuir para o reforço do estigma da pobreza como para a superação do mesmo, tanto para a legitimação da sociedade dual como para a contestação da mesma, isso dependendo dos formatos que assuma o desenho da renda mínima, das demais ações e atividades a ela associadas e, além disso, o que é importante salientar, dos referenciais, valores e idéias – impactantes sobre o comportamento social e político – que são difundidos junto com ela.

E como o Estado é (em maior ou menor grau) permeável às pressões populares e, ao mesmo tempo, capaz de estimular comportamentos sócio-políticos através das medidas que adota e dos ideários que difunde, também pode, em vez de controlar, regular a ordem e promover o comodismo, ao contrário, incentivar um comportamento participativo e cívico<sup>28</sup>, capaz de estabelecer novos parâmetros de sociabilidade e, com isso, a superação da relação de dependência e o estigma e discriminação dos pobres, para quem, então, a cidadania adquiriria (novo) sentido.

#### **2.4. Deve-se Desvincular Renda e Trabalho? E Trabalho e Cidadania?**

Ainda que de uma maneira mais restrita, sem considerar os elementos por nós salientados na noção anteriormente esboçada de cidadania, é pensando

---

<sup>28</sup> Numa análise sobre o caso italiano, Robert Putnan mostra que, além das instituições, o governo de um partido também é capaz de operar mudanças em relação a um padrão governamental relativamente estável de baixo desempenho, o qual é supostamente justificável por uma tradição de “incivismo”. Numa primeira análise realizada entre 1970 e 1976, atribuiu-se, segundo esta premissa, o bom desempenho de certas regiões governadas pelo então Partido Comunista Italiano (PCI) ao fato do partido ter assumido o governo em regiões particularmente cívicas. Segundo Putnan, a primeira explicação era a de que “os governos regionais comunistas foram mais bem sucedidos porque lavraram um solo mais fértil e não por causa de suas técnicas de cultivo. O que realmente importou não foi *quem* eles eram e sim *onde* eles estavam”. (PUTNAN, 1996: 132). Porém, uma análise posterior mostrou, ainda que de forma não conclusiva, que “após 1975, os comunistas integraram coligações que assumiram o poder em várias regiões menos favorecidas pela tradição cívica, e nelas o desempenho tendeu realmente a melhorar”. (PUTNAN, 1996: 132). Em outras palavras, isto indica que qual é o partido ou quem é que assume o poder faz realmente diferença quanto aos impactos de um governo. Portanto, se a existência de uma comunidade cívica contribui de maneira relevante para tais resultados, não é menos verdade que também as características e divergências político-partidárias se refletem nas diferentes conseqüências que um governo venha a ter.

sobre ela que alguns autores defendem a introdução de programas de renda mínima. Mas o fato é que, nos países ocidentais, a cidadania se estruturou em torno da ética do trabalho e, em decorrência disso, é a inclusão no mercado de trabalho que confere o *status* de cidadania, o sentimento de pertencimento a uma comunidade. O trabalho é visto como meio socializador<sup>29</sup> por excelência, e é por isso que alguns autores não podem abrir mão dele de maneira nenhuma em suas argumentações sobre renda mínima, vinculando-a necessariamente a ele, quer como condição de acesso, quer como objetivo a ser alcançado.

É por conta disso que se debate as possibilidades de a renda mínima aprofundar (e legitimar) ou interromper a criação de uma sociedade dual: dividida entre os (bem) empregados, de um lado, e os desempregados, mal-empregados e não-empregáveis, de outro. Para esta sub-categoria de excluídos do mercado de trabalho, a cidadania seria cada vez mais inexistente. De acordo com Gorz e Aznar, as propostas de renda mínima garantida, como as vigentes na Europa, de inspiração liberal, e dirigidas aos pobres, situam-se entre as que, sob a aparência generosa de combater a pobreza, acabam aprofundando o apartheid social. Segundo estes autores:

“Qualquer que seja o montante do mínimo garantido, seu vício fundamental persiste: ele conduz a uma divisão da sociedade, a uma estratificação dualista que pode chegar até à sub-africanização das relações sociais. O mínimo garantido permanece, de fato, o salário da marginalidade e da exclusão social, porque se inscreve em um sistema de relações sociais dominado pelas relações de produção capitalistas e por aquilo que chamo ‘elite do trabalho’, tão minoritária seja ela. O mínimo garantido é uma maneira de aceitar esta divisão, de a consolidar e de torná-la mais tolerável”. (GORZ, 1986: 64).

“As sociedades industriais estão tomando consciência de que o desemprego não é um fenômeno conjuntural ‘que vá se arranjar sozinho’ e começam a ver uma redistribuição da riqueza não relacionada com o trabalho. Intenção louvável que maravilhosamente toma uma forma contestável e reduzida, que transforma em ‘caridade

---

<sup>29</sup> Segundo Aznar, “porque o trabalho socializa, permite ficar em relação com a sociedade e ter um poder sobre a empresa. Porque dá acesso aos conhecimentos e instrumentos, dá acesso à responsabilidade. Porque garante ser não dependente, ou seja, adulto, libera e iguala em direito”. (1988: 62).

social' o que poderia se tornar a virada mais formidável de nossas sociedades, onde a dissociação entre trabalho e renda permitiria a igual custo orientar-se para um cenário onde cada um trabalharia menos sem perda de renda, onde a troca do homem pela máquina não seria freada pelo medo do desemprego, mas ardentemente ativada para aumentar a produção de riquezas e para liberar o tempo. (...)

A partir da idéia aparentemente generosa de ajudar os pobres, pode nascer subjacentemente um sistema social que estrutura e perpetua a pobreza. (...)

A idéia de uma renda mínima que estabiliza as populações (...) permite conservar nas empresas não mais que um nível reduzido de assalariados permanentes, hiper-ativos, bem-integrados, garantindo a uma população marginalizada de desempregados e semidesempregados (...) o salário dos pobres". (AZNAR, 1988: 60-61).

Assim, para estes autores, tanto a proposta de uma renda básica incondicional quanto a da renda mínima garantida constituem um atentado ao direito cívico mais elementar que é o de trabalhar. Por isso, eles propõem uma renda social não para os pobres e desempregados, mas para os ativos<sup>30</sup>, em troca de uma diminuição do seu tempo de trabalho (que não seja, portanto, acompanhada de uma perda de renda), de modo a que ele seja também redistribuído<sup>31</sup>. Conforme Aznar:

“O trabalho é um tipo de linguagem que possibilita ao homem participar do mundo. (...) Estar ligado ao mundo é fazer parte dele pelo trabalho. (...) O objetivo não é, portanto, suprimir o trabalho, é de reencontrar, é de reinventar e, na medida em que diminua, de organizar socialmente, de forma justa, a repartição deste bem precioso”. (AZNAR, citado por FONSECA, 2000: 105).

É pensando na ligação entre trabalho e cidadania, por um lado, e entre renda e cidadania, por outro, que Gorz sustenta a sua proposta de renda mínima. Para ele, no centro de um projeto de esquerda deve estar a ligação indissolúvel entre direito à renda e direito ao trabalho. Com base em uma noção de cidadania assentada em direitos e deveres (e, em outras palavras, mantendo-se fiel ao

<sup>30</sup> Milano também é adepto desta posição.

<sup>31</sup> De acordo com Aznar (1988), “A verdade é que se se considera as duas partilhas necessárias, a das rendas e a do trabalho, é a segunda que é a mais difícil. (...) **o verdadeiro projeto prioritário de uma sociedade de equilíbrio não é somente distribuir as rendas, é facilitar a distribuição do trabalho**”.

princípio contratual de reciprocidade), Gorz sugere que a concessão de uma renda mínima, como direito, não deve se eximir de uma contrapartida – o trabalho – que é vista por ele, na verdade, como um outro direito:

“Cada cidadão deve ter direito a um nível de consumo normal; mas cada um e cada uma deve também ter a possibilidade (o direito e o dever) de fornecer à sociedade o equivalente em trabalho daquilo que ele ou ela consome. É esta a condição do pleno pertencimento de cada um e cada uma à sociedade: de sua cidadania plena. (...) Como membro da sociedade eu tenho o direito de lhe pedir a garantia de um nível de vida normal; mas ser membro da sociedade significa também que ela possui direitos sobre mim. É por estes direitos sobre mim que ela me reconhece como seu membro. (...) **Direito ao trabalho, dever de trabalhar e direito de cidadania são inextricavelmente ligados**”. (GORZ, 1986: 64<sup>32</sup>).

Para Gorz, ser membro de uma “comunidade política” não é, em si, integrativo, não significando, automaticamente, ser cidadão. Ao contrário, produz um anonimato que não confere sentido de pertencimento, sentimento de solidariedade e de participação. Para ele, tais sentimentos só advêm através do trabalho social, ou seja, da participação no processo produtivo por meio de um trabalho socialmente reconhecido, além de em comunidades microsociais. (SILVA e SILVA, 1997). Por isso o autor defende a desvinculação, não entre renda e trabalho, mas entre renda e tempo de duração do trabalho. Para ele, sendo a renda um direito de todos os cidadãos, uma vez que participam do processo de produção social da riqueza (por seu direito de trabalhar e a contribuir), a qual deve ser distribuída, logo, a todos os membros de determinada sociedade, torna-se possível às pessoas dedicarem-se a atividades comunitárias, o que tende a aumentar o sentimento de pertencimento e cidadania<sup>33</sup>.

Em artigo mais recente, Gorz (1994) posiciona-se contra a proposta da chamada renda de cidadania que confere uma renda incondicional e suficiente para que as pessoas não precisem trabalhar. Segundo ele,

---

<sup>32</sup> Negrinho meu.

<sup>33</sup> Voltaremos a este assunto logo adiante.

“O defeito desta concepção reside precisamente, a meu ver, na confusão entre dois tipos de pertencimento, dois tipos de integração, que introduz a idéia de cidadania garantida pela incondicionalidade de uma renda que dispense de trabalhar o mínimo que seja. O que hoje se entende por ‘exclusão’ não designa, nem o isolamento, nem o não-pertencimento a uma comunidade ou a um grupo. Os jovens desempregados dos subúrbios se auto-organizam em comunidades (em ‘bandos’) onde a solidariedade e a cooperação os ligam e integram mais fortemente que os membros de organizações publicamente reconhecidas. Se eles são, no entanto, os ‘excluídos’, é que (...) o desemprego os interdita de ‘participar da produção da sociedade’ e, por esta participação, de adquirir sobre a sociedade direitos e poderes. A garantia incondicional de uma renda suficiente não mudará nada disso, deste ponto de vista. Esta renda, com efeito, será somente uma renda que coloca seus beneficiários na dependência do Estado sem lhes dar qualquer apoio ou qualquer direito sobre ele. A incondicionalidade da renda significa, ao contrário, que a sociedade passará muito bem sem o concurso daqueles que preferem ficar à distância, a renda incondicional significa para eles que a sociedade não tem necessidade deles. O pertencimento a uma comunidade auto-organizada, por mais preciosa que ela pudesse ser por outro lado, não protege contra o sentimento de exclusão ou de marginalidade dos desempregados: eles não podem se sentir cidadãos como os outros”. (GORZ, 1994: 56-57).

O autor acrescenta que, por trás da concepção de renda de cidadania, há uma confusão entre duas formas distintas de pertencimento – a integração sistêmica e a integração social –, as quais são igualmente importantes para uma cidadania plena. Mas mesmo que a integração sistêmica, garantida pelo caráter impessoal e de atividade funcional especializado do trabalho, seja necessária para a constituição do sentimento de pertencimento, a questão que se coloca é se o fato da renda mínima ser condicionada ao trabalho vai garantir a integração sistêmica quando o próprio trabalho já não é mais capaz de desempenhar este papel integrador:

“Estamos numa situação marcada, ao mesmo tempo, pelo desfalecimento do trabalho enquanto grande integrador e pela inexistência de um grande integrador que o substitua. Na falta de um novo grande integrador, o trabalho continua a preencher a função do grande integrador que ele não é mais. Entramos, assim, na época de um enorme ‘como se’, caracterizada por este paradoxo”. (BAREL, 1990: 96, citado por SILVA, 2001: 11).

Por outro lado, a ênfase dada por Gorz à necessidade de que se contribua, ou seja, de que se dê algo para o Estado ou para a sociedade para que se possa ter poderes sobre eles, ou seja, possuir e reivindicar direitos<sup>34</sup>, reafirma o princípio da reciprocidade em que se assenta uma noção contratual de cidadania, e que deslegitima a incondicionalidade dos direitos sociais.

Em síntese, tanto Gorz quanto Aznar vêem na renda mínima, apenas na medida em que garanta, simultaneamente, o direito à renda e ao trabalho, um potencial de ampliação da cidadania.

Por outro lado, Josué Silva (1998) vê exatamente na separação entre renda e trabalho a principal contribuição de uma renda mínima para a cidadania. Para este autor, num contexto de desemprego estrutural e crise social, a proposta de renda mínima, ao garantir uma renda às pessoas, independentemente de sua inclusão no mercado de trabalho, faz com que se repense a noção de cidadania tradicional, assentada sobre o trabalho.

“(...) a elaboração de propostas de política social que permitam reverter o atual processo de exclusão social de uma crescente parcela da população depende de uma reavaliação do papel de principal mecanismo de integração social que tem sido tradicionalmente atribuído ao trabalho assalariado. É neste contexto, portanto, que ganham sentido as propostas que vêem na quebra do vínculo entre trabalho e renda uma saída para a atual crise social. Este é o caso da noção de renda mínima substitutiva [para os nossos propósitos, aqui, não faz diferença o caráter substitutivo ou complementar] que, ao cortar o vínculo entre trabalho e renda, rompe com o paradigma trabalhista típico dos sistemas de “Welfare State”, onde os benefícios recebidos têm sempre, direta ou indiretamente, o mercado de trabalho como referência”. (SILVA, 1998: 722).

O que se trata de afirmar é a idéia de que, estando empregada, ou não, uma pessoa deve fazer parte de uma comunidade, sentir-se pertencente a ela e dispor efetivamente de todos os direitos que ela lhe garante. Independentemente de sua

---

<sup>34</sup> Segundo Gorz, “Um não vai sem o outro: é da minha aceitação de deveres para com a sociedade que resultam seus deveres para comigo; são os direitos que eu reconheço que ela tem sobre mim que garantem meus direitos sobre ela. Não há cidadania plena fora disso. Um benefício que dispense de todo trabalho dispensa também a sociedade de fazer ascender cada pessoa à plenitude de seus direitos”. (GORZ, 1994: 60).

situação no mercado de trabalho, todo membro de uma comunidade deve ser considerado cidadão – tratado como tal e sentir-se como tal.

Mas o fato é que, na atual contextualização do mundo do trabalho, há uma quantidade crescente de pessoas para quem o sentimento de cidadania se esvai juntamente com a exclusão do mercado de trabalho (devido à sua ética), ou com a informalização e desregulamentação do trabalho, que de uma maneira ou de outra vem retirando ou negando direitos dos trabalhadores. Se se deve lutar pela garantia dos direitos dos trabalhadores, nem por isso significa que a manutenção da cidadania com base no trabalho seja defensável, pois que, como a realidade vem demonstrando, já não são todos que podem desfrutar de tal *status*. Portanto, manter a cidadania sobre as mesmas bases corresponde a concordar com a exclusão de milhões de pessoas que não dispõem de um vínculo empregatício, ainda que continuem vivendo de seu trabalho<sup>35</sup>.

Entretanto, é inegável na sociedade a persistência da idéia de que todo cidadão apto deve trabalhar. Com base na ética do trabalho, que desenvolveu o sentimento do “dever de trabalhar” e o de responsabilidade social ligado a ele, torna-se difícil pensar na integração social e no sentimento de pertencimento por outras vias que não a do trabalho. E é também por isso que o direito ao trabalho tem sido defendido como direito social<sup>36</sup>. (SILVA, 1998).

Enfim, deslocar a cidadania de seu fundamento no trabalho é algo que deve demorar muito tempo, justamente porque implica em romper com a ética do trabalho, com o dever de trabalhar, e só quem passa pelo desemprego e sofre com ele é que conhece o verdadeiro peso desta ética e a sua importância para o sentimento de pertencimento<sup>37</sup>. Como já afirmado, para que as camadas mais pobres, vítimas da exclusão, integrem-se socialmente, é preciso de ações,

---

<sup>35</sup> No caso brasileiro, isto equivaleria ao rompimento com a cidadania regulada.

<sup>36</sup> Para Josué Silva, no entanto, o direito ao trabalho como direito social não é defensável nem empírica nem politicamente. Isto porque o Estado, através de políticas econômicas específicas, pode apenas incentivar a criação de empregos, mas isto não garante a criação dos mesmos de fato; ou seja, o Estado (pelo menos o democrático) não tem como assegurar o direito ao trabalho como direito social – embora o assegure como direito civil, ao garantir a liberdade de trabalhar: a liberdade de qualquer indivíduo ganhar a vida exercendo uma atividade de sua “livre” escolha. (SILVA, 1998).

<sup>37</sup> Sobre os significados do desemprego e da decorrente exclusão para as pessoas, ver Paugam, Serge (1999).

portanto, que não se restrinjam à inclusão no mercado de trabalho, mas que valorizem a participação social e política dos membros de uma comunidade e os convença de seu pertencimento devido a isso.

E a renda mínima, na medida em que conceda a cada cidadão uma renda justificável, não, como afirmam Gorz e Aznar, por sua participação no processo social de produção da riqueza, mas sim por seu pertencimento a uma comunidade política, é capaz de contribuir para a recolocação do lugar do trabalho na sociedade – ou seja, para que ele deixe de ser visto apenas como emprego e fonte de renda –, e para o abandono da ética do trabalho – ou seja, do dever de trabalhar, assentado na lógica econômica da troca. São potencialidades que dependem de como um programa de renda mínima seja implantado e sob quais justificativas. E são potencialidades, vale frisar, de instauração de um processo de mudanças político-culturais de longo prazo, mas cujas sementes podem estar sendo plantadas agora<sup>38</sup>.

Assim, ainda no que diz respeito à cidadania, é interessante notar que a proposta de Renda Básica de Van Parijs não se baseia, como a maioria das demais, na busca de uma solução para a “crise do trabalho” ou da “sociedade salarial” (ou para os problemas e transformações que vêm ocorrendo nesta esfera); independentemente dela, a renda básica, universal e incondicional, segundo este autor, deve ser estabelecida a todo cidadão simples e justamente porque faz parte de uma comunidade.

Seguindo o modelo paineano de Estado de Bem-Estar Social<sup>39</sup>, apoiado sobre o fundamento ético da eqüidade, Van Parijs propõe a garantia de uma renda incondicional independentemente de qualquer necessidade (ex-ante ou ex-post de

<sup>38</sup> Mais à frente argumentaremos porque acreditar nas possibilidades de convivência do trabalho abstrato, fonte de renda, com o trabalho emancipado (como parece sugerir Gorz), é ilusório: devido à existência da lógica capitalista ordenando todas as relações sociais. Entretanto, a construção do ideário que dê sustentação ao trabalho emancipado consiste de um longo processo a fim de reverter o ideário que sustenta o trabalho estranhado em nossas sociedades. É neste sentido político-cultural que pode ser encontrado o papel da renda mínima; e não porque a liberação de tempo permita a execução de trabalho emancipado fora da esfera do mercado.

<sup>39</sup> De acordo com os fundamentos éticos que os inspiram, os modelos de Estado de Bem-Estar Social são classificados da seguinte maneira (cf. VAN PARIJS, 1994, apud. FONSECA, 2000):

|                                      |             |               |          |
|--------------------------------------|-------------|---------------|----------|
| Modelo de Estado de Bem Estar Social | Bismarkiano | Beveridgeano  | Paineano |
| Fundamento Ético                     | Seguro      | Solidariedade | Eqüidade |

quem quer que seja) e de modo a não restringir seu uso pelas pessoas e nem a conduta das mesmas. As transferências monetárias são devidas em função da participação de cada pessoa no patrimônio comum – aí inclusos os recursos ambientais, as doações e heranças e o emprego –, o qual é geralmente monopolizado (muito desigualmente). Para o autor, o objetivo da implementação de uma renda básica é o de promover uma sociedade justa e livre que, segundo ele, deve satisfazer a três condições: segurança (existência de uma estrutura de direitos solidamente garantida), propriedade de si mesmo (que a estrutura de direitos permita a cada um a propriedade de si) e a de oportunidade leximin (que a estrutura de direitos permita a que cada pessoa tenha a maior oportunidade possível de fazer o que quer que deseje); ou seja, segundo esta última premissa, não bastam os direitos, deve-se garantir os meios<sup>40</sup>. Para satisfazer a esta última condição, o autor prevê a necessidade de que se proporcione às pessoas a maior renda básica possível<sup>41</sup> (ou seja, ela não se baseia num critério de necessidades elementares a satisfazer).(VAN PARIJS, 1992 e 1994a; FONSECA, 2000).

Portanto, por justificar a concessão de uma renda básica às pessoas por elas terem participação no patrimônio comum, a proposta de Van Parijs aproxima-se mais da idéia do direito à renda independentemente do trabalho e, com isso, possibilita a construção de uma noção de cidadania que se assente sobre outras bases, de modo a que, mesmo que pobres e ainda que desempregadas, as pessoas possam manter sua auto-estima, considerar-se portadoras de direitos e dignas de respeito por parte de todos os membros da sociedade em que vivem<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Segundo o autor, “É-se realmente livre, em oposição a ser apenas parcialmente livre, na medida em que se possua ‘os meios’, e não somente o ‘direito’ para se fazer seja lá o que se tenha vontade”. (VAN PARIJS, 1994a: 75).

<sup>41</sup> Van Parijs, apesar de acreditar que o socialismo possa conferir uma renda básica mais elevada que o capitalismo e, com isso, maior liberdade real para todos, considera que esta alternativa teórica tem pouquíssimas chances de se concretizar, uma vez que um país socialista também não pode escapar das exigências de lucratividade. Porém, sem escapar a esta exigência, com base no argumento do “casamento entre a justiça e eficiência”, o autor sugere que os países capitalistas podem conferir a mais alta renda básica possível e, com isso, maior liberdade real a todos. Sob este aspecto, a renda básica poderia constituir um caminho capitalista para o comunismo. A argumentação completa do autor está em Van Parijs (1994a).

<sup>42</sup> Entretanto, deve-se considerar que estas possibilidades, na verdade, não são passíveis de serem satisfeitas apenas por se dar, além das oportunidades, os meios para se obter algo. É preciso que também sejam providas as diversas condições para que as pessoas desenvolvam suas capacidades de fazer escolhas e efetivações de modos de ser e viver que valham a pena.

## 2.5. Renda Mínima, Política, Comunidade e Democracia

O que toda a discussão sobre renda mínima tem mostrado até agora é que se trata de uma questão que envolve diferentes dimensões (econômica, social, ética, cultural e política) e, especialmente, que não bastam argumentos técnicos ou uma simples justificativa de que é preciso redistribuir renda para combater ou superar a pobreza. Uma vez que esta é multidimensional, requer muitas mais ações articuladas à redistribuição de renda. E uma vez que é um problema coletivo e estrutural, decorrente da lógica de funcionamento da sociedade, e portanto diz respeito a ela em seu conjunto, requer, por um lado, o envolvimento de todos no debate sobre suas causas, expressões, conseqüências sociais e formas de equacionamento e, por outro, a inclusão neste debate de múltiplos aspectos e formas de abordagem do tema, sem negligenciar, particularmente, sua dimensão política e cultural. É com este objetivo que viemos percorrendo as diversas propostas de renda mínima, a fim de identificar seus pressupostos e as diferentes implicações de cada uma delas quanto a diferentes aspectos desta

---

Portanto, apesar do pressuposto de Van Parijs quanto ao que é justiça social permitir a defesa de uma proposta de renda mínima em certo sentido mais coerente com a noção de cidadania democrático-participativa (pois respeita a liberdade de escolha das pessoas), ele ainda fica aquém do que seria necessário para permitir o seu efetivo desenvolvimento. O pressuposto de justiça social de Van Parijs, derivado da teoria de Rawls e, logo, apoiado na concepção de liberdade liberal (contraposta à noção de liberdade republicana, que é diretamente ligada à atuação e participação política, como competência e direito de interferir na condução dos negócios públicos), negligencia o fato de que, para satisfazer aos ideais de justiça social não basta a posse de um conjunto de bens e rendas. Em outras palavras, seria preciso acrescentar à noção de Rawls elementos relacionados ao mundo da subjetividade e da cultura coletiva, pois autonomia e liberdade também devem significar, para conferirem qualidade de vida às pessoas, a posse de sentimentos e valores que lhes permitam apresentarem-se de igual para igual umas perante as outras. Enfim, a teoria da justiça social de Amartya Sen parece mais adequada ao desenvolvimento da cidadania democrático-participativa. Segundo este autor, "(...) os elementos constitutivos da vida são vistos como combinação de várias diferentes efetivações. Isso equivale a conceber a pessoa como ativa, por assim dizer, e não passiva... Pode-se listar efetivações elementares, como evitar a morbidade ou a mortalidade, alimentar-se adequadamente, realizar movimentos usuais, etc., até muitas **efetivações complexas**, tais como **desenvolver o auto-respeito, tomar parte da vida da comunidade e apresentar-se em público sem se envergonhar** (...) Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer e ser". (SEN, citado por TELLES, 1998: 5; negrito meu). Portanto, talvez o que seja necessário para que programas de renda mínima fomentem a cidadania democrático-participativa seja o desenvolvimento do que Raymond Williams chamou de **estruturas de sentimento**, ou seja, aquilo que permite que cada indivíduo se sinta pertencente a determinado grupo social ou nação.

dimensão. Ainda nesta direção, atentaremos nesta e na próxima seção para o fato de que, mesmo incluindo discussões políticas, o debate internacional sobre renda mínima não tem enfatizado a questão democrática, principalmente em sua face cultural, ou seja, os referenciais que guiam o comportamento democrático, algo que não se conquista de forma definitiva, mas se constrói lentamente.

Em sua discussão sobre renda mínima, Gorz enfatiza que “a questão é essencialmente política e só pode encontrar resposta no quadro de um projeto político de transformação social” (GORZ, 1995, citado por FONSECA, 2000). De fato, na proposta de Gorz é claramente visível um projeto de sociedade alternativa bem articulado em torno da (por ele chamada) Renda Social. Segundo o autor, esta sociedade seria possível através da diminuição progressiva do tempo de trabalho com objetivo econômico, passando-se, assim, gradativamente, de uma sociedade produtivista (ou seja, de trabalho), a uma sociedade dos tempos livres, na qual o cultural e o societal se imponham sobre o econômico. Para ele, sem essa passagem, as economias de trabalho e tempo decorrentes das novas tecnologias levarão a mais exclusão social, desemprego e pobreza, e à intensificação da “guerra de todos contra todos”. (SILVA e SILVA, 1997).

Para seu ideal de sociedade, Gorz vê a necessidade de: uma redução do tempo de trabalho de modo igual para todos; que esta redução ocorra de modo intermitente, a fim de permitir uma concentração de tempo livre em várias semanas e meses e, com isso, a realização de projetos individuais ou coletivos, artísticos ou técnicos, familiares ou comunitários, que devem ser incentivados numa sociedade cultural; que a redução do tempo de trabalho ocorra sem perda de renda, isto é, seja acompanhada da concessão da Renda Social. (GORZ, 1992: 183).

A argumentação de Gorz decorre de que, nas atuais sociedades, as pessoas precisam pertencer a dois tipos de comunidade: as microsociais (família, clube, cooperativa, rede de auto-ajuda, associação de vizinhança) e as societais, nas quais se mantêm relações macrosociais com outros membros do Estado-nação ou da cidade. Todavia, nesta comunidade, o mercado se apresenta como força desintegradora, devido à expansão de relações competitivas e individualistas

que instiga, em detrimento da cooperação voluntária para o bem comum. Este processo não é inteiramente negativo, pois o desenraizamento também libera as pessoas da pressão conformista das relações hierárquicas. (GORZ, 1992: 178).

“O problema é que, nas sociedades capitalistas, o espaço para o desenvolvimento de comunidades microssociais, novas e diferentes, com base na cooperação voluntária e projetos compartilhados, tende a desaparecer, na medida em que as necessidades são satisfeitas pela produção e troca de bens, produzindo déficits de relações comunitárias”. (GORZ, 1992: 179).

Para o autor, é através da redução do tempo de trabalho que se coloca a possibilidade de participação no processo social produtivo com um trabalho socialmente reconhecido e que seja fator de socialização e, assim, a possibilidade de acesso à cidadania econômica e a de participação em comunidades microssociais. E segundo Gorz, para isso é necessária a redistribuição do volume de trabalho economicamente necessário, de modo a que a renda de cada pessoa provenha, em parte, do trabalho produtivo e, em parte, da distribuição da riqueza socialmente produzida. (GORZ, 1992).

Em síntese, Gorz vê a renda Social, a diminuição do tempo de trabalho e o desenvolvimento comunitário como fundamentais para suprimir as condições que levam à exclusão. Logo, é também na medida em que a Renda Social colabore para o estabelecimento destes dois fundamentos que ela estará mais predisposta a atingir o objetivo de reverter o fenômeno da exclusão e, a muito mais longo prazo, o de promover uma sociedade alternativa.

Entretanto, apesar de Gorz, assim como Aznar<sup>43</sup> e Offe, verem na liberação de tempo livre e dedicação a atividades não-pagas e comunitárias uma forma de

---

<sup>43</sup> Para Aznar, “A Revolução dos automáticos nos obriga a efetuar uma revolução cultural, a dinamitar a dupla tempo/salário e a colocar em rota o mais rápido possível a sociedade do futuro, onde cada um receberá dois cheques, um ligado ao tempo de presença diante do robô e outro constituindo uma redistribuição da riqueza produzida pela máquina. (...) O ‘segundo cheque’ [ou salário tecnológico] nos propõe uma sociedade alternativa ao projeto da sociedade dual. Não duas raças de homens, de uma parte os ativos, de outra parte os não-ativos, mais ou menos bem entretidos por uma renda mínima garantida, mas um homem múltiplo, móvel, polivalente. Porque ele trabalha menos, sem angústia de dinheiro, ele dispõe de um verdadeiro tempo livre, que pode ser aquele de um novo ‘terreno de aventuras’. (...) [Este tempo livre] pode fornecer a possibilidade de se inserir em uma rede de relações micro-sociais, de participar na vida social do quarteirão ou

socialização capaz de escapar à lógica capitalista, estas possibilidades tornam-se duvidosas ou bastante reduzidas quando se observa a presença de tal lógica regulando todas as esferas da dinâmica social (como nota Antunes<sup>44</sup>); daí porque é tão difícil romper com a ética do contrato e com o princípio da reciprocidade. No entanto, se é difícil imaginar, sob o capitalismo, a concomitância de relações ordenadas por sua lógica e por uma outra diferente dela, não se deve por isso negligenciar as potencialidades político-culturais para a transformação social que podem advir de uma reativação de espaços comunitários promovida pela renda mínima.

“No novo tempo livre, [as pessoas] teriam a oportunidade de dedicar tempo à vida comunitária, de inventar novas modalidades de democracia participativa, de se envolver na vida política (...)”. (AZNAR, citado por FONSECA, 2000:101).

Esta colocação nos remete a uma outra questão importante a se refletir a respeito das potencialidades de impactos políticos da renda mínima: a da democratização social. Por um lado, na medida em que visa à redistribuição de renda, pautada por critérios de justiça e equidade social, a renda mínima já se inscreve em referenciais democráticos. Porém, a democracia não se faz nem só pela igualdade econômica, nem só pelas liberdades políticas e nem só por direitos legalmente estabelecidos.

Assim, seguindo uma visão mais ampla de democracia, a renda mínima deve primar: pela atenção e adaptação às especificidades e demandas locais – especialmente as dos beneficiários –, ou seja, pela participação da sociedade em sua gestão<sup>45</sup>; pelo estímulo à organização coletiva, à participação política e ao

---

da comunidade/cidade. Ele pode permitir a organização de uma dupla conexão. Uma para o trabalho sobre os sistemas produtivos, sobre as dimensões internacionais, sobre os macro-sistemas, sobre o gigantismo, sobre a expansão galopante dos sistemas. E Uma conexão para o novo tempo liberado sobre o micro-social, sobre a micro-economia, sobre as relações de vizinhança, sobre a criação individual, sobre a autonomia”. (AZNAR, 1988: 66-68).

<sup>44</sup> Ver a nota de rodapé 18.

<sup>45</sup> Convém notar que, segundo uma inspiração conservadora, a defesa da comunidade é vista como meio de controlar os atos das pessoas, com base em relações pessoais e em fundamentos morais, ou seja, opondo-se, desta forma, às regras que gerem a esfera pública. Já segundo uma inspiração mais progressista, republicana, a comunidade é vista como fonte de agregação de interesses, mas os quais devem ser remetidos a um todo maior, ou seja, não se pode perder o diálogo com ele. Aliás, a meta é justamente a de promover este diálogo público, pautado pela

debate público entre os beneficiários, com vistas à publicização de problemas sociais e busca de soluções para os mesmos com base no reconhecimento do conflito como acontecimento legítimo na sociedade<sup>46</sup> – o que é essencial para o reconhecimento do direito à renda mínima e para o estabelecimento do seu valor, através de acordo social –, e, enfim (e diretamente relacionada com a meta anterior), pela busca do estabelecimento da linguagem dos direitos, ou seja, dos referenciais que legitimam e dão efetividade aos direitos, aí inclusos os ecológicos, os dos presos, os das crianças, das mulheres, negros, homossexuais, etc.

Portanto, a ativação de espaços comunitários pode gerar relações de confiança, cooperação e participação cívica (PUTNAN, 1996) e, por meio disso, a formação de identidades coletivas e a organização e luta político-cultural que gerem mudanças na cultura política de uma sociedade, mudanças estas que são, por sua vez, capazes de, pelo respeito à alteridade, não só diminuir e até eliminar as discriminações para com pobres e desempregados, como criar ou aumentar o respeito a outros grupos sociais freqüentemente excluídos ou destituídos, na prática, de seus direitos e, ainda, propiciar a formação de espaços públicos, por meio dos quais se possa estabelecer diálogos que levem a uma administração pública mais democrática, visando ao bem comum.

---

linguagem dos direitos. Analogamente, a defesa da descentralização federativa só tem sentido se se opuser à fragmentação, não se abstraindo de um eixo articulador que não só garanta este diálogo entre o todo e as partes, como as regras que o orientem.

<sup>46</sup> Conforme TELLES, 1998.

## **2.6. A Renda Mínima Deve Ser Universal, como Direito de Cidadania, ou Seletiva, Focalizada nas Populações Pobres?**

Uma discussão importante a ser considerada no debate sobre renda mínima relaciona-se ao seu caráter de direito de cidadania. A maioria das propostas vê na renda mínima uma possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente por garantir a satisfação de necessidades sociais, porém, de um modo geral, não se referem a ela explicitamente como direito social ou não. Segundo Guy Standing (2000<sup>47</sup>), os direitos sociais se tornaram o paradigma do século XX e, no século XXI serão os direitos econômicos (a segurança econômica) que constituirão o novo paradigma. Mas seria a renda mínima um direito econômico, ou mesmo social?

De acordo com Barbalet (1989), considerando que os direitos de cidadania são os direitos de participação na comunidade nacional, embora os direitos sociais facilitem esta participação, isto não significa que eles sejam constitutivos da cidadania. Assim, um problema associado à cidadania social está em confundir os direitos de cidadania com os meios necessários para realizá-los. Além disso, na medida em que os direitos sociais dependem de políticas sociais para a sua satisfação, ou seja, na medida em que os direitos sociais só têm significado em termos dos serviços sociais oferecidos pelo Estado, de acordo com as disponibilidades (e prioridades orçamentárias), é muito difícil que sejam universais. (BARBALET, 1989: 111). Mas se tais direitos são considerados atributos da cidadania, devem ser universais e, em conseqüência, também as políticas que lhes estão diretamente ligadas deveriam ter caráter universal, o que é inviável. Assim, embora os direitos sociais sejam garantidos por lei, sua satisfação na realidade fica à mercê dos governos que ocupam o Estado, de sua infraestrutura administrativa, fiscal e profissional.

---

<sup>47</sup> Conferência proferida no dia 26 de outubro de 2000 no 24.º Encontro Anual da ANPOCS, em Petrópolis/RJ.

Segundo Marshall, o direito aos serviços sociais pode ser definido como universal. O problema é que, devido à natureza limitada dos recursos do Estado, haja uma tensão entre as obrigações do Estado para com toda a sociedade e as reivindicações individuais de serviços sociais. (BARBALET, 1989: 110). É devido a este problema que ocorre a focalização das políticas, solução que, no entanto, retira o carácter universal do acesso (embora não do direito) aos serviços sociais. Parece ser tentando acabar com esta restrição que os defensores da “renda básica” (como Guy Standing, Phillipe Van Parijs e Eduardo Suplicy) têm proposto a distribuição da mesma de forma universal aos cidadãos de um país. Desta maneira ela poderia ser considerada um direito social efetivo, de carácter universal não só no que diz respeito à lei, como ao acesso. Aliás, Van Parijs (1992) faz questão de ressaltar a viabilidade da universalização do acesso à renda básica em termos orçamentários para os países capitalistas.

No que se refere a este debate sobre universalização ou focalização das políticas que visam satisfazer direitos sociais é possível visualizar uma questão de fundo político-ideológico sobre o significado da cidadania. Se a ideia da renda básica universal é um passo à frente em direção à cidadania, por ser prevista como direito social, extensivo a todos universalmente, por outro lado, ela parece responder às questões postas pelo crescimento do individualismo e da competição dos dias de hoje, fomentados pelo neoliberalismo, com elementos que são próprios do princípio individualista mesmo: a renda básica, para satisfazer a todos os interesses, pode ser concebida como um direito de todos – e de cada um –, ou seja, corresponde, por mais minimamente que seja, ao interesse de cada indivíduo isoladamente. A proposta da renda básica universal, portanto, não parece ser um avanço no sentido da alteridade, isto é, do reconhecimento de que, vivendo sob o capitalismo, há camadas da população que necessitam de políticas voltadas especificamente para elas, uma vez que são vitimadas pelas desigualdades que o funcionamento deste sistema reproduz incessantemente. Por trás desta ideia não está embutida uma conscientização em relação aos problemas, dificuldades e interesses dos outros – os excluídos –, os quais merecem ser respeitados, nem em relação à responsabilidade social das classes média e alta por esta situação e

pelas condições que, ao mesmo tempo em que reproduzem a pobreza daqueles, alimentam a sua riqueza. Ao contrário disso, o que a idéia da renda básica universal parece dizer é: "para que as camadas mais pobres não sejam "favorecidas/privilegiadas" com o benefício de uma renda básica paga pelo Estado sem contrapartida, então, para resolver esta discórdia, que seja desfeita esta inequação – dois pesos, duas medidas – : pague-se a renda básica a todos".

Mas, então, para evitar que sejam camufladas, sob a aparência da igualdade dos direitos, as desigualdades concretas, deve ser a renda mínima atribuída de modo seletivo? Há que se tratar àqueles que estão no extremo inferior das desigualdades sociais<sup>48</sup> como desiguais, na busca por uma correção de injustiças (por exemplo, através das políticas de ação afirmativa)? Mas é justo este tratamento desigual? Não reproduziria, também ele, desigualdades? Este tratamento diferenciado não acabaria por naturalizar a desigualdade, ou seja, por disseminar na sociedade a idéia de que os pobres seriam, realmente, "seres diferentes", ou "inferiores" e, daí, requererem um tratamento diferenciado, especial, o que comprometeria a sua plena integração na sociedade numa relação de igualdade?

Se políticas de ação afirmativa ou, especialmente, políticas sociais focalizadas nas camadas mais pobres da população correm o risco de, em vez de conduzir à correção das desigualdades, aprofundar sua "naturalização" na sociedade<sup>49</sup>, o esforço necessário para melhorar tais políticas deve consistir, justamente, da procura de mecanismos que construam um ideário (ou uma consciência coletiva) contra a reprodução do estigma e discriminação que cercam as populações pobres e que, juntamente com as restrições sócio-econômicas, colocam-nas em situação de desigualdade na sociedade.

De conformidade com isso, a renda mínima deveria ser, primeiramente, focalizada nas camadas pobres, como "direito afirmativo", de maneira similar às políticas de "ação afirmativa". Mas para evitar o risco de perpetuação do estigma

---

<sup>48</sup> Além dos pobres, também as mulheres, os negros, etc.

<sup>49</sup> Aliás, segundo Goujon (in SILVA e SILVA, 1997), a proposta dos liberais de focalização da renda mínima como "discriminação a favor dos mais pobres" ancora-se na idéia da manutenção da ordem e da compatibilidade entre cidadania e a existência de desigualdades sociais.

de fracasso e incapacidade geralmente associado aos beneficiários de políticas assistenciais (inclusive devido à dependência em relação ao Estado, característica das políticas dos atuais sistemas de proteção social<sup>50</sup>), é preciso que juntamente com uma tal política estejam articuladas ações que visem à disseminação, em toda a sociedade, da idéia de que esta é uma renda destinada aos pobres não por caridade, mas por uma questão de justiça social, baseada no reconhecimento de que ela é fruto, não da incapacidade, do azar e, muito menos, da (falta de) vontade de cada uma destas pessoas, mas de um modo de produção que, por sua essência e lógica, cria desigualdades incessantemente. Mas mais do que reconhecer as mazelas do capitalismo, que se reproduz pela injustiça e que a pobreza é, por conta disso, um problema coletivo e estrutural (que existe porque, no extremo oposto, há a concentração de renda<sup>51</sup>), é preciso veicular a idéia de que chegou o momento em que não é mais possível sermos coniventes com a permanência deste estado de coisas e nem sermos cúmplices delas: é preciso mudar. Portanto, a distribuição de uma renda mínima para os pobres deve se revestir do significado de direito afirmativo, que vise reverter os estragos que não deixam de ser produzidos pelo capitalismo sobre o tecido social<sup>52</sup>. Isto significaria, talvez, uma recomposição e aprofundamento do ideário que dava legitimidade ao Welfare State, e que vem perdendo suas forças. No caso brasileiro,

---

<sup>50</sup> Embora, como veremos adiante, na experiência do PGRFM de Campinas, os beneficiários apontem que o fato de receberem a renda mínima conferiu-lhes um crédito de que não dispunham antes, não só para realizarem compras a prazo, como por sentirem-se capazes de honrar os compromissos assumidos, deixando de serem vistos – por si próprios e perante os outros – como mal-pagadores e dependentes da ajuda e da caridade alheia.

<sup>51</sup> Como afirma Lo Vuolo (1998), “se bem que a ‘questão social’ se expressa nas margens da sociedade, ela se origina no conjunto de relações sociais que mantêm a coesão da sociedade. A pobreza, o desemprego, o subemprego seriam os sintomas mais evidentes dos problemas de coesão social, da vigência de uma dinâmica social excludente, mas não são as causas últimas destes processos. As pessoas são pobres e desempregadas como resultado de participar de uma dinâmica que as exclui. A pobreza tem mais a ver com a riqueza que com as características dos pobres. Carências e abundâncias se definem mutuamente. (...)”

Um sistema de políticas públicas baseado nos conceitos anteriormente apresentados torna-se um elemento eficaz para recompor o consenso social que busque equilibrar a capacidade das pessoas de se relacionar nas sociedades modernas e recompor a partir dali as fragmentações sociais. As estratégias atuais pretendem ocultar a fragmentação social mediante o disciplinamento dos setores mais dependentes. Pelo contrário, trata-se de disciplinar a cooperação entre os diferentes agentes econômicos e sociais. Como se deseja, no lugar de uma dependência forçada como a atual, passa-se a uma cooperação socialmente forçada”. (LO VUOLO, 1998: 142, 148).

<sup>52</sup> Analogamente, Dagnino (2000) diz que o direito à diferença específica, aprofunda e amplia o direito à igualdade.

especificamente, significaria a construção de um ideário de responsabilidade social que nunca ganhou e nem conferiu legitimidade para ações governamentais<sup>53</sup>, possivelmente um dos motivos pelos quais não se instalou, aqui, um Estado de Bem-Estar Social.

De outra forma, a idéia da renda básica universal parece se inscrever no quadro dos direitos que, sob uma ótica liberal tradicional, aparentemente iguais para todos, obscurecem as desigualdades que lhes são subjacentes<sup>54</sup>. É suficiente que tenham todos, igualmente, o direito a freqüentarem uma faculdade se, na prática, há impedimentos históricos e concretos para que os negros, por exemplo, adquiram acesso a este direito? Para efetivar este direito para este grupo (ou, de modo semelhante, o direito de acesso das mulheres aos cargos políticos decisórios mais elevados) não é preciso que se estabeleçam direitos específicos para ele e, ainda, que isto ocorra através de políticas que se oponham à discriminação? Se o objetivo não é apenas a igualdade de regras e oportunidades, mas a de resultados, há que se reforçar os grupos defasados pelas desigualdades, de modo a possibilitar que as mesmas sejam realmente desfeitas e superadas. Da mesma maneira, especificamente numa realidade como a brasileira, é preciso que a renda básica, antes de ser universal, como direito de todos a uma vida digna em função de seu pertencimento a uma comunidade, seja focalizada sobre os pobres, para que as desigualdades de que são vítimas fiquem bem claras perante a sociedade e para que todos não se esqueçam de que é seu dever contribuir, de algum modo e em alguma medida, para reverter este que é um problema de interesse coletivo e público (e não individual, particular). Assim, depois de conquistado este comprometimento da sociedade para com a justiça social, é que a renda básica universal significaria um avanço importante em

---

<sup>53</sup> Embora a partir de finais dos anos 70 tenhamos visto sinais de uma tentativa desta construção democrática, mas cujos indícios de afirmação ainda são escassos.

<sup>54</sup> Segundo Offe e Wiesenhal (1984), há, nas sociedades capitalistas, mecanismos que impedem mesmo a equivalência política entre os diversos grupos organizados, apesar da aparência de igualdade garantida por procedimentos democráticos de regulação do jogo político. Para eles, as estratégias mantenedoras de poder tendem a ser mais efetivas, porque o potencial para mudar as relações de poder está determinado pelas relações de poder que devem ser mudadas. E para tornar equivalentes os diferentes grupos, a fim de modificar as relações de poder, é a definição de identidades coletivas a base para a mudança, pois que estas não se apóiam exclusivamente nas relações de poder (OFFE e WIESENTHAL, 1984).

relação à cidadania, uma vez que reconheceria como direito, assegurado pelo Estado, algo que, de fato, já estaria sendo assegurado efetivamente para todos – e com a legitimidade que isto requer.

E principalmente em se tratando de sociedades como a brasileira, cujos padrões de distribuição de renda são historicamente péssimos, assim como gravíssimas as desigualdades sociais, faz-se mais necessário um passo anterior ao estabelecimento de uma renda básica universal. Ora, não é preciso que nossa sociedade olhe de verdade para a pobreza que ela criou, modificou, aumentou e reforçou durante séculos e se sensibilize<sup>55</sup> perante a necessidade de reverter um quadro tão dramático de injustiças sociais, substituindo-o, gradativamente, por um outro, assentado em relações sociais igualitárias, na garantia de direitos, no respeito à alteridade?

Uma cultura de direitos não irá surgir do nada. Não basta o estabelecimento de uma renda básica universal e incondicional para reverter a reprodução das desigualdades sociais em suas diversas formas. A garantia de renda não corresponde, automaticamente, ao fim das tantas discriminações sociais sofridas pelas camadas pobres da população. Acabar com estas discriminações requer tempo e uma luta político-cultural a fim de disseminar na sociedade idéias e valores democráticos. E uma das etapas essenciais desta luta consiste, justamente, em engendrar o processo de convencimento desta sociedade de que eliminar as desigualdades sociais, em todas as suas formas e manifestações, é o principal requisito a ser satisfeito para conduzir a uma sociedade radicalmente democrática e melhor para se viver para todos. Convencida disso, essa sociedade será capaz de, não só estabelecer legitimamente a universalidade de uma renda básica incondicional, mas de também sustentá-la ideologicamente, garantido sua continuidade no tempo, o aumento de seu valor (conforme a sociedade, em acordo, assim achar por bem), assim como seu sentido irrefutável de direito de cidadania – cidadania esta que não exista apenas na letra da lei, mas esteja enraizada nas práticas sociais, organizando-as e dando-lhes sentido através de seu exercício.

---

<sup>55</sup> Não no sentido emocional, mas no de percepção.

## **2.7. Considerações Finais: Sobre as Possibilidades de Construção da Cidadania Democrático-Participativa Através da Renda Mínima**

Para sintetizar este capítulo, convém fazermos as seguintes considerações: primeiramente, não tem sentido exigir das pessoas o trabalho como contrapartida a uma renda mínima porque, devido ao fato do trabalho ser o fundamento da cidadania em sua concepção moderna e à ética do trabalho que governa as sociedades capitalistas, não é preciso que ele seja estimulado, pois que é buscado pelas pessoas como fonte do sentimento de pertencimento (contra o de exclusão). O condicionamento do benefício à disposição das pessoas para trabalhar corresponde a uma visão de renda mínima na qual ela é instrumento para a reprodução do capitalismo e à crença na integração social apenas pela via do mercado. Tal concepção, ao contrário de aproximar o homem do trabalho que emancipa (que é sempre buscado) tende a afastá-lo deste ideal, ao permitir a multiplicação da precarização e do subemprego devido à obrigatoriedade de inserção das pessoas no mercado de trabalho que é exigida como contrapartida ao recebimento da renda mínima.

Para superar este ideário da necessidade de uma contrapartida em troca de benefícios sociais é preciso que se supere a lógica da reciprocidade contratual (reanimada nos dias atuais) em prol da constituição da linguagem dos direitos; daí porque não basta que um programa de renda mínima preveja a concessão do benefício de maneira incondicional, mas que inclua mecanismos capazes de conferir legitimidade a esta concessão como de direito.

Portanto, dependendo do modelo de projeto para a sociedade em que se assente um programa de renda mínima (se objetiva a manutenção ou a superação da ordem) e, de acordo com tal projeto, das ações que são conjugadas com a renda mínima, do desenho que ela adquire (visando às múltiplas dimensões e raízes da desigualdade social, e não apenas ao combate à pobreza extrema; colocando sobre o indivíduo ou sobre o Estado a responsabilidade pela emancipação financeira, etc.), e dos referenciais e valores que são difundidos

através do programa (individualistas, racionalistas, calculistas, competitivos ou coletivos, solidarísticos, cívicos, democráticos) tanto é possível que ele reponha o controle, a regulação e, com isso, o estigma da pobreza e da dependência entre seus beneficiários, quanto que, ao contrário, ele promova a emancipação dos mesmos, assim como (através do estímulo a um comportamento cívico e participativo) a legitimação do direito social e o estabelecimento de novos parâmetros de sociabilidade que possam dar novo sentido à cidadania, favorecendo a plena integração social dos beneficiários (livres de estigmas, discriminações e preconceitos).

Neste sentido, a proposta de renda básica universal e incondicional (de Van Parijs), devido à participação de todas as pessoas no patrimônio comum, aproxima-se mais da idéia da reciprocidade solidarística, legitimando o direito à renda independentemente do trabalho como contribuição e, com isso, vislumbra uma noção de cidadania não contratual, segundo a qual as pessoas possam se sentir pertencentes e integradas à sociedade não com base no trabalho que exerçam, sua forma de inserção no mercado, mas com base na própria qualidade de membro, de parte da sociedade, simples e essencial fato para requerer direitos.

Por outro lado, a mesma proposta de renda básica, se de certa forma representa um avanço para a cidadania por garantir um direito social universalmente, justamente por isso tem, paradoxalmente, seu potencial transformador da sociedade diminuído, uma vez que não diferencia grupos em desvantagem dentro do sistema universalista. Para que um programa de renda mínima atinja as raízes das desigualdades sociais, é preciso que ele seja focalizado nas camadas mais pobres da população, de modo a reforçar a igualdade de resultados que é seu objetivo e que, de outra forma, não se concretizaria. Além do mais, em termos democráticos, a focalização pode impulsionar o reconhecimento da alteridade, ou seja, de que é preciso de políticas públicas, da intervenção estatal agindo no sentido de afirmar direitos de grupos (no caso, os dos pobres) como meio de reverter desigualdades e assim ampliar e aprofundar o direito à igualdade. Mas para que esta focalização seja realmente eficaz no que se refere à disseminação desta responsabilidade pública, um

programa de renda mínima deve estar comprometido com uma política cultural que desestabilize as bases de sustentação das desigualdades (notadamente a cultura política) (JUSTO, 2001b).

Como elementos desta política cultural, a atenção às demandas locais e às opiniões e interesses dos beneficiários, o estímulo à organização coletiva e à participação política dos mesmos, através de uma reativação de espaços comunitários<sup>56</sup> devem estar presentes no desenho de um programa de renda mínima ancorado num projeto político democrático que, portanto, estimulando a construção, a ampliação e o exercício da cidadania democrático-participativa, tenha como horizonte uma nova sociedade, pautada por uma outra sociabilidade, não excludente, mas permeada por “relações de autoridade partilhada”<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Ativação que, ao gerar relações de confiança, cooperação e participação cívica, propicie a formação de espaços públicos e o amadurecimento ético-político dos beneficiários, que não só formulem e lutem por suas demandas, mas aprendam a negociar com vistas ao bem comum, mas tendo a linguagem dos direitos como instrumento para a resolução de conflitos em que os interesses das partes sejam considerados legítimos, de modo a garantir a instabilidade que faz parte do jogo democrático.

<sup>57</sup> A expressão é de SANTOS (1995).



### **CAPÍTULO 3:**

## **PODE A POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA? – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Tendo apresentado, no capítulo anterior, uma discussão mais aprofundada, em termos teórico-normativos, quanto às possibilidades de construção da cidadania democrático-participativa através da política de renda mínima, voltamos, agora, para a discussão brasileira, na qual a preocupação com as mudanças no mundo do trabalho ainda não é central nas justificativas para a criação de programas de renda mínima, as quais se pautam, fundamentalmente, pela necessidade de se resolver o problema da pobreza crônica e extrema no país. Entretanto, na exposição que se segue, procuraremos mostrar, sobretudo a partir dos estudos feitos sobre as experiências municipais (e do Distrito Federal), de que maneira estes programas podem estar contribuindo para a construção da cidadania democrático-participativa e, conseqüentemente, para a fecundação de valores e idéias que dinamizem um processo de transformações sociais mais profundas em nosso país, no sentido da ruptura com os padrões vigentes de reprodução das desigualdades sociais.

No Brasil, a discussão sobre renda mínima ganhou destaque ao longo da década de 90<sup>58</sup>, sobretudo após a aprovação pelo Senado Federal, em dezembro de 1991, do projeto que instituíra um programa nacional de renda mínima, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP), o qual, entretanto, continua na Câmara dos Deputados à espera de votação, tendo sido, porém, aprovado um outro projeto, bem menos abrangente, de autoria do deputado Nelson Marchesan (PSDB/RS), sancionado pelo presidente da república em dezembro de 1997<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Entretanto, a introdução das primeiras propostas de renda mínima, sob a forma de imposto negativo, datam de 1975 (de autoria de Antônio Maria da Silveira) e 1978 (de autoria de Edmar Bacha e Mangabeira Unger, os quais se apóiam no argumento liberal de que a redução dos graus mais gritantes de desigualdade é condição de estabilidade política).

<sup>59</sup> Segundo Ana Fonseca, o programa federal (Lei 9533) constitui, na verdade, uma autorização ao Poder Executivo para conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados a ações sócio-educativas que sejam instituídos por municípios: 1.º) cuja receita tributária por habitante (incluindo as transferências constitucionais correntes) seja inferior à média estadual e, 2.º) cuja

Desde o surgimento do projeto Suplicy, que inaugurou no Brasil o debate que já era intenso na Europa, várias experiências municipais de programas de renda mínima surgiram no país, mas movidas, sobretudo, pela emergência de se resolver o problema da pobreza e, por conta desta justificativa, o debate nacional não tem insistido em muitas das temáticas e questões de caráter teórico e ideológico que aquecem o debate europeu. Em função disso mesmo, tampouco se enfatizam, em nossas discussões, os impactos das mudanças tecnológicas no mundo do trabalho sobre a organização da sociedade, suas implicações para a criação da “nova pobreza”<sup>60</sup>. Na verdade, no Brasil a pobreza é um fenômeno bem antigo, que nunca encontrou soluções e diante da qual a nova pobreza não passa de um acréscimo a um problema que sempre foi gravíssimo. Por outro lado, não deixam de ser visíveis no Brasil, sobretudo a partir de meados da década de 90, as influências do ideário que tem contribuído para o enfraquecimento dos sistemas de proteção social europeus, como a tendência de minimização do Estado, de redução dos gastos com políticas sociais e de desvalorização dos benefícios assistenciais e valorização dos benefícios securitários (contributivos).

Mas é em mais uma tentativa de minorar o problema social brasileiro, no cenário atual, que têm sido implantados, em vários municípios brasileiros, programas de garantia de renda mínima, ainda que com diferentes nomes e várias versões. Assim, se o debate nacional ainda se encontra bastante distante do europeu, as várias experiências que pipocam pelo país têm sido enriquecedoras

---

renda familiar por habitante seja inferior à média estadual. A lei prevê que, a partir de 2002, possam ser atendidos também outros municípios que não se enquadrem nas condições acima, mas isto dependendo da disponibilidade de recursos e do sucesso dos programas. Portanto, de acordo com esta autora, o programa federal, devido a suas três restrições, destina-se a apenas uma parcela dos pobres: que residam em certos municípios, que possuam filhos menores de catorze anos e para os quais o município em que residem se responsabilize por 50% dos custos do programa. Por conta disso, representa um retrocesso em relação às propostas dos anos 70 e 90 (que previam a concessão de um benefício monetário de modo incondicional aos indivíduos por reconhecê-los como cidadãos, portadores de direitos – dentre eles a renda), podendo, no limite, acabar consagrando as desigualdades regionais. (FONSECA, 2000).

<sup>60</sup> Entretanto, as entrevistas realizadas com técnicos e coordenadores do PGRFM de Campinas mostraram haver sinais claros do surgimento desta “nova pobreza” no Brasil, agravando o nosso antigo problema, uma vez que os trabalhadores vitimados pelo desemprego tecnológico (como metalúrgicos e bancários) têm engrossado as filas de espera do PGRFM, sendo, entretanto, aqueles que dificilmente conseguem obter o acesso a ele.

no sentido de indicar rumos a serem trilhados pelas políticas assistenciais brasileiras, a partir dos resultados empíricos que têm sido observados.

É interessante notar que muitos dos resultados obtidos através dos estudos sobre as experiências locais têm mostrado, diferentemente do que acontece na literatura internacional, quais têm sido as implicações políticas destes programas, permitindo-nos esquadriñar para o caso brasileiro, de maneira consistente, quais são as potencialidades de programas de renda mínima influenciarem o desenvolvimento da cidadania democrático-participativa, segundo os critérios e noções tratados no item anterior, e de, enfim, contribuir para transformações mais profundas em nossa sociedade, no sentido de uma democratização social ampla e multidimensional.

Assim, no que se refere à discussão brasileira sobre renda mínima e suas relações com a construção da cidadania democrático-participativa, pretendemos passar, em nossa argumentação quanto ao caso nacional, pelos seguintes aspectos: o debate sobre políticas assistenciais, cidadania e democracia no Brasil, que tem sido intenso nos últimos anos, as questões tradicionais do assistencialismo, clientelismo, paternalismo e dependência das políticas assistenciais brasileiras, o contexto federativo de reforma do Estado e descentralização das políticas públicas, a vinculação entre renda mínima e bolsa escola e a questão da condicionalidade dos programas, a obtenção de segurança e a liberdade de escolha proporcionados pelos mesmos e, finalmente, os indícios de ampliação da cidadania e de constituição de sujeitos políticos, o que será tratado em pormenores no Capítulo 4.

### **3.1. Retomando os Elementos do Debate**

Antes de iniciarmos a discussão mais propriamente sobre os programas de renda mínima no Brasil, convém tratarmos de alguns elementos que são de importância fundamental ao se pensar em políticas voltadas para a resolução do

problema da pobreza em nosso país no cenário atual. Estes elementos referem-se justamente às relações entre estas políticas e a construção democrática, segundo a dinâmica Estado-sociedade, em que o respeito, a efetivação e a ampliação da cidadania desempenham um papel central. Em suma, enfatizaremos os principais aspectos políticos da questão.

Primeiramente, ao retomarmos a discussão sobre a redemocratização brasileira, na década de 80, pela qual passamos no Capítulo 1, é possível perceber que a contextualização da história recente do Brasil tem implicações importantes sobre o tratamento da questão social nos dias de hoje.

Como bem notou Faleiros, a intensa mobilização social que marcou o processo de redemocratização, após os anos de ditadura militar, e que reativou a sociedade civil no país teve também uma contribuição não desprezível ao transformar os interlocutores de políticas assistenciais, até então normalmente desconsiderados, em sujeitos políticos. (apud. TELLES, 1998).

“Moradores pobres das periferias da cidade, mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos e aposentados, vêm se mobilizando e se organizando, transformando-se por isso mesmo em sujeitos políticos que se pronunciam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e dissolvendo as figuras de pobres carentes e desprotegidos como sempre foram vistos na sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos. A partir do final dos anos 90, multiplicaram-se organizações de defesa dos direitos humanos e de luta contra formas diversas de discriminação e racismo; as lutas em defesa das crianças e adolescentes desdobraram-se na implantação de conselhos de direitos e conselhos tutelares, e movimentos sociais se constituíram em interlocutores constantes nas secretarias sociais. E isso significa que o tradicional e obscuro universo da filantropia foi também sofrendo um processo de erosão pela existência desses vários fóruns de participação e representação, além de uma rede hoje bastante ampla e diversificada de organizações de prestação de serviços e de defesa de direitos”. (TELLES, 1998: 12).

Como a assistência social veio se modificando a partir das lutas dos últimos anos, novos desafios também vêm interpelando-a no sentido de abandonar o campo da filantropia em direção ao da cidadania e da garantia de direitos. Neste

sentido, os programas de renda mínima no Brasil vêm se inscrevendo num quadro no qual a questão da resolução do problema da pobreza não se dissocia da busca pela democratização da sociedade. Por isso, são invocados a lidar com certos parâmetros de cidadania e direitos deixados para segundo plano na discussão internacional, enquanto a realidade nacional exige, justamente, que se tenha em conta a construção da cidadania na formulação de políticas públicas.

Em função disso, os programas de renda mínima têm sido desafiados a darem abertura para a participação da sociedade em sua gestão, de modo a que se possa estabelecer, politicamente, através da mediação democrática, quais são os padrões de civilização mínimos que se deseja garantir – ou seja, mínimos sociais, e não mínimos de sobrevivência –, bem como quais são os significados dos direitos e da cidadania que se deseja válidos para a sociedade brasileira e, finalmente, quais são os ideais de equidade, justiça social e mesmo de sociedade que se busca ter como norte. (TELLES, 1998).

Entretanto, como já salientado (no Capítulo 1), o atual contexto no qual os programas de renda mínima despontam também é marcado por uma mudança de discurso, que passa, da ênfase, para a submissão do social, conforme o Welfare State entra em crise. E como notou Francisco de Oliveira (1997),

“A vanguarda do atraso consiste em chegar aos mesmos limites superiores do capitalismo desenvolvido sem ter atingido seus patamares mínimos – sobretudo no campo dos direitos sociais e trabalhistas”. (OLIVEIRA, citado por PRALON, 2000: 102).

Assim, conforme a onda neoliberal, que também faz parte deste cenário, vem mudando os significados dos direitos, de identidades, de sociabilidades e de referenciais de ação no mundo social (TELLES, 1998: 16), o tratamento da pobreza no Brasil vem entrando num dilema: ou avança no sentido ético e democrático, ou recua para o terreno da não-política, da filantropia e da técnica (em que critérios supostamente científicos, mas em tudo arbitrários, pretendem definir qual é a linha da pobreza e da indigência e o quanto é preciso – ou se pode – gastar para que se saia, minimamente, destes patamares). Como resumiu Vera Telles:

“(...) O fato é que os programas de renda mínima atuam nesse pantanoso terreno em que a tradição excludente cobra seus tributos, transformando direitos em ajuda e cidadãos em indivíduos carentes, tipificados como tais por critérios legais”. (TELLES, 1998: 9).

Mas se a renda mínima se situa em meio a este campo de incertezas e disputas, será que o próprio funcionamento dos programas não é capaz de contribuir para que o pêndulo tenda para um certo lado, ou seja, será que o próprio “andar da carroça” não é capaz de definir seu caminho?

Se é necessário que a renda mínima seja estabelecida com base em referenciais democráticos, a partir de debate e negociação pública pautados por critérios de cidadania e pelo sentido de responsabilidade social, como e de onde viriam estes referenciais, que não são tradicionais em nossa cultura política, pouco cívica? Ou será que, por sua ausência histórica, jamais poderemos contar com uma tal cultura, permanecendo eternamente condenados ao “autoritarismo social” e à fragilidade de nossa democracia social?

As conquistas político-culturais provenientes do movimento de redemocratização são o exemplo de que é possível mudar nossa cultura política e, com ela, as arraigadas raízes de sustentação das desigualdades sociais em nosso país. Este, entretanto, é um processo lento e gradual, cujas sementes foram lançadas há mais de duas décadas, e que vem passando por obstáculos desde meados dos anos 90. E é deste processo de mudanças que parecem fazer parte os programas de renda mínima, cujos rumos futuros ainda são incertos, mas parecem dar sinais possíveis de continuidade para a construção e consolidação da democracia social no Brasil.

Nas partes que se seguem, portanto, apresentaremos quais são estes sinais que indicam a possível contribuição dos programas de renda mínima, devido a algumas de suas características, para o aprofundamento da cidadania democrático-participativa.

### 3.2. Reforma do Estado e Descentralização, Paternalismo e Clientelismo

Apesar de atualmente já estar em vigência o programa de renda mínima nacional, associado a ações educativas, sua abrangência é ainda muito reduzida e, na verdade, ele se caracteriza mais como um incentivo aos municípios do que como um programa propriamente, bem fundamentado e articulado pelo governo federal. (FONSECA, 2000). Assim, são as experiências de âmbito municipal que continuam caracterizando as iniciativas de renda mínima no Brasil.

Esta característica de desenvolvimento de programas locais está relacionada ao contexto federativo de reforma do Estado brasileiro, que vem sendo marcado pela descentralização das políticas assistenciais. Segundo Eliana Pralon (2000), a forma como se generalizaram estes programas de renda mínima expressa o caráter competitivo das relações intergovernamentais que é marcante nos sistemas federativos. Segundo a autora, se por um lado esta competitividade tende a estimular a criatividade e o pluralismo na concepção e implementação das políticas, por outro acaba estimulando a adoção de iniciativas isoladas, que denunciam a omissão das esferas de governo estadual e federal. (PRALON, 2000: 90).

Assim, tanto é possível que se veja a descentralização de maneira positiva, como fator de democratização (em contraposição ao sistema centralizado da LBA<sup>61</sup>), permitindo uma maior participação da população local na gestão das políticas (conforme previsto na LOAS<sup>62</sup>) e uma desburocratização administrativa, resultado de um processo histórico que inclui uma modernização institucional e o aprendizado político e social dos grupos excluídos dos frutos do desenvolvimento, como é possível que a descentralização seja vista, inserida no cenário atual, de difusão de idéias e práticas de cunho neoliberal em todo o mundo, como colaboradora no sentido da minimização do Estado e da responsabilidade do

---

<sup>61</sup> Lei Brasileira de Assistência

<sup>62</sup> Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada em dezembro de 1993, no contexto da redemocratização brasileira.

governo federal para com as políticas sociais. As duas visões, entretanto, não excluem uma a outra, já que sinalizam para a ambigüidade e incerteza do cenário no qual vêm se propagando os programas de renda mínima no Brasil<sup>63</sup>.

Além disso, ao mesmo tempo em que pode ser vista como democratizante, a descentralização também corre o risco de, ao contrário, consagrar as práticas clientelistas e patrimonialistas, deixando com que as forças políticas regionais que tradicionalmente executam os programas assistenciais se encarreguem de geri-los sob o novo formato, na ausência de uma coordenação federal<sup>64</sup>.

Portanto, no que diz respeito aos programas de renda mínima, um dos problemas graves apontados na experiência brasileira consiste, justamente, da falta de coordenação entre os programas, que se situam mais próximos de um modelo em prol da autonomia política dos estados e municípios e de um padrão competitivo de financiamento e gestão nas políticas sociais, do que de um modelo baseado na coordenação da União e na cooperação entre as esferas de governo (no financiamento e gestão destas políticas). (COSTA, VITA e PRALON, 1998).

Diante desta constatação, Valeriano Costa, Álvaro de Vita e Eliana Pralon propõem como alternativa um modelo baseado na coordenação e cooperação entre as esferas de governo que, em vez de fragmentar as políticas, como no modelo “competitivo”, ou segmentá-las, como no modelo “verticalizante”, baseia-se na criação de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais em cada uma das esferas de governo. Assim, dependendo do nível de governo responsável pela execução da política – federal, estadual ou municipal – as respectivas instâncias teriam um perfil mais vertical ou mais horizontal (neste caso implicando a participação de vários governos de um

---

<sup>63</sup> Segundo Eliana Pralon (2000), com o fim do regime autoritário, começou a perder sentido a associação linear entre democracia e descentralização, de um lado, e autoritarismo e centralização, de outro.

<sup>64</sup> “Ao longo da década de 80, a defesa da descentralização das políticas sociais deixou de ser um objetivo consensual entre as forças progressistas, já que a transferência dos serviços sociais resultava cada vez mais do abandono das políticas sociais pelo governo federal e, além disso, os beneficiários imediatos dessa descentralização ‘selvagem’ eram as forças políticas e sociais que se sustentavam nas tradicionais práticas clientelistas, principalmente nas regiões mais pobres e carentes de serviços públicos. Tornou-se evidente que apenas um discurso genérico contra a centralização das políticas sociais, em princípio correto, já não correspondia às necessidades da sociedade”. (PRALON, 2000: 26).

mesmo nível). Segundo os autores, este modelo permite a composição de instâncias intergovernamentais com os mais variados perfis, flexibilizando bastante o processo de decisão dentro de um sistema federativo. Além disso, tem as vantagens de aumentar a eficiência e a efetividade das políticas descentralizadas sem perda de autonomia dos governos locais, de favorecer a transparência administrativa, de aumentar a responsabilidade dos agentes públicos frente à população beneficiária e de aumentar a capacidade de controle dos programas por parte da sociedade civil. (COSTA, VITA e PRALON, 1998: 46-47 e PRALON, 2000: 99). Seguir um tal modelo ainda é, enfim, um desafio para a renda mínima no contexto brasileiro.

Por outro lado, ainda no que se refere ao contexto de descentralização, Lena Lavinas (1999) mostra que, tendo em vista a capacidade de comprometimento das receitas municipais com programas de renda mínima, assim como as diferenças inter-regionais e entre os portes dos municípios brasileiros, a alternativa de se multiplicarem programas de renda mínima de iniciativa exclusivamente local é absolutamente inviável. Por isso, a autora também propõe um programa nacional, que teria maior eficácia quanto aos problemas da desigualdade no Brasil e que, inclusive, solucionaria o problema da “importação de pobreza” e “exportação de base tributária” a que estão sujeitos os programas municipais. Um programa nacional, com focalização universal sobre as famílias carentes, permitiria atendê-las em qualquer parte do território, contrapondo-se, assim, à inconcebível reprodução dos níveis de exclusão no interior mesmo do grupo dos excluídos que se verifica nas experiências municipais, em função da condição de residência no município por um determinado período de tempo para que as famílias façam jus ao benefício<sup>65</sup>.

Outra questão colocada por esta autora e que se insere no contexto de reforma e crise do Estado, em que se verificam restrições fiscais à implementação de programas de renda mínima, diz respeito à extensão dos mesmos, que tem sido pequena, de um modo geral (excetuando-se o caso do Distrito Federal, em

---

<sup>65</sup> Voltaremos a esta questão das condições impostas pelos programas de renda mínima logo adiante.

que o programa teve um alcance de quarenta mil beneficiários), concedendo o benefício a uma parcela insignificante da população em situação de pobreza (como é o caso de Vitória, que, depois de dois anos de implantação do programa, atendia a somente 169 famílias). Por outro lado, levando-se em conta a (in)capacidade financeira dos municípios, atender à quantidade de famílias que teoricamente seria sua meta exigiria que o valor do benefício fosse irrisório, o que comprometeria toda a sua eficácia. (LAVINAS, 1999). Entretanto, Lavinias indica que a restrição orçamentária também faz parte das decisões políticas dos gestores públicos, pois em Recife, por exemplo, apenas 0,3% do orçamento municipal foi efetivamente gasto com o programa de renda mínima, com isso deixando de atender a centenas de pessoas que faziam parte do público alvo e estavam previstas de serem inclusas, caso fosse destinado até 1% do orçamento municipal ao programa, como ocorre em outras localidades (LAVINAS, 2000<sup>66</sup>). Segundo a autora, “(...) teria sido possível alocar mais recursos na ampliação do grau de cobertura do Programa. A prioridade não foi imposta pelos constrangimentos fiscais e falta de recursos. Que eles são escassos, é um pressuposto indiscutível. Discutíveis, porém, são as orientações e prerrogativas das escolhas políticas”. (LAVINAS, 2000).

Daí a relevância de uma maior participação da sociedade na gestão dos negócios públicos, de modo a exigir a priorização das políticas sociais e a efetivação de compromissos assumidos em relação a elas. Embora os movimentos derivados do processo de redemocratização tenham gerado uma maior participação, ela ainda fica aquém do necessário para uma efetivação da responsabilidade pública para com a resolução dos problemas sociais que exija das instâncias governamentais o cumprimento de certos objetivos. Em suma, esta participação continua precisando ser estimulada.

Enfim, percebe-se que o contexto de reforma do Estado, de descentralização das políticas sociais e ajuste fiscal tem significado uma dupla e ambígua possibilidade: de um lado, de democratização, superação das práticas

---

<sup>66</sup> Conforme trabalho apresentado no 24.º Encontro Anual da ANPOCS, de 23 a 27 de outubro de 2000, Petrópolis, RJ.

clientelistas e, por conta disso, priorização das políticas sociais (significando ganho de eficiência e efetividade), e, de outro, de manutenção do clientelismo e paternalismo e do descaso para com estas políticas, consolidando a imutabilidade do quadro de desigualdades sociais no Brasil. Embora as experiências de renda mínima sejam ainda recentes, sendo desconhecidos estudos que enfoquem os seus efeitos em relação às práticas clientelistas, há indícios de que a desburocratização decorrente da concessão monetária, e não em espécie, proporcione uma desconstrução destas práticas. Por outro lado, o aumento da focalização e dos valores dos benefícios, diante da restrição orçamentária do Estado, assim como a instituição de um programa nacional, baseado no modelo coordenação/cooperativa, com maior participação popular em sua gestão, continuam dependendo de decisões políticas voltadas para uma priorização das questões sociais e da democracia no país. A publicidade de que têm sido alvo os programas de renda mínima já tem dado uma colaboração para que a resolução do problema da pobreza no Brasil se caracterize mais legitimamente como questão pública; entretanto, isto só vai se efetivar quando emergir da sociedade um movimento de reconhecimento do direito a uma vida digna para todos os cidadãos brasileiros. A generalização destes referenciais democráticos constitui ainda um grande empreendimento para uma sociedade autoritária como a nossa; porém, a centralidade com que vêm figurando os programas de renda mínima (não condicionados à disposição para o trabalho) no quadro da assistência social brasileira atual indica a possibilidade de que estejam sendo semeadas as primeiras sementes que enraízem este empreendimento. Mas para isso é necessário, em grande medida, que haja um maior exercício da cidadania por parte das populações beneficiárias (inclusive no intuito de combater as práticas clientelistas), o que pode ser estimulado pelos próprios programas de renda mínima, como veremos a seguir.

### 3.3. Assistencialismo e Dependência?

Uma das características inovadoras da renda mínima está em que sua concepção enquanto benefício monetário, transferido às famílias ou indivíduos em situação de risco, permite-lhes a liberdade de escolha quanto a como gastar o recurso que lhes é transferido e, neste sentido, ele é também uma concepção mais democrática de política social. O fato de ser distribuída uma renda na forma monetária recupera o valor da dignidade humana e do respeito ao outro, pois garante às pessoas o direito de definir suas necessidades e fazer suas escolhas de acordo com suas visões de mundo, ou seja, estabelecer suas próprias hierarquias de prioridades. Neste sentido, respeita a autonomia dos beneficiários e não considera as pessoas como incapazes e necessitadas de alguém que lhes guie a vida e lhes dê, de maneira pronta, tudo de que precisam, sem ouvir suas demandas e interesses. Tende a distanciar-se, assim, do assistencialismo e mesmo da caridade.

A preservação da dignidade e do direito de escolha das pessoas em que se assentam as propostas de renda mínima constituem um avanço para as políticas assistenciais brasileiras porque significa deixar de considerar o beneficiário como assistido e passar a considerá-lo como cidadão, não só capaz de autogerir-se, como sendo possuidor de tal direito. Em outras palavras, a renda mínima permite romper com a dependência do Estado e com o estigma a ela associado, na medida em que o indivíduo é considerado “adulto”, não dependente.

Além disso, o próprio fato de se substituir uma cesta básica por um benefício em dinheiro – mesmo que de igual valor – faz uma grande diferença no âmbito do caráter tradicionalmente assistencialista da assistência social brasileira, pois indica uma possível mudança da visão emergencial que sempre guia as políticas voltadas para as camadas pobres, por conta da qual, na maioria das vezes, identifica-se pobreza e fome e, em conseqüência, considera-se a distribuição de cestas básicas, “sopões”, enfim, de comida, como a primeira e primordial medida a ser adotada no combate a pobreza, tendo-se em vista a

superação da linha da pobreza, a qual é estabelecida por critérios técnicos que definem os limites de sobrevivência. São, portanto, medidas superficiais, que não atingem a profundidade e a multidimensionalidade do problema da pobreza. A renda mínima, por sua vez, parece apoiar-se numa outra visão, segundo a qual o indivíduo é um cidadão e, como tal, portador de direitos, sendo a renda um deles, mas a qual pode permitir a efetivação de outros (como a do direito de ir e vir), conferindo, ainda, a liberdade para que as pessoas atribuam diferentes prioridades em suas vidas, entre as quais nem sempre comer está em primeiro lugar.

Como bem definiu uma empregada doméstica, moradora de Brasília, entrevistada quando o governo do Distrito Federal decidiu extinguir o programa Bolsa Escola, substituindo-o pelo “Sucesso no Aprender“, que distribuiria um “kit-escola”, “é muito melhor investir em cidadania que distribuir cesta-básica”<sup>67</sup>.

Por outro lado, a renda mínima constitui um avanço no sentido da garantia de segurança às famílias das camadas mais pobres, uma vez que o fato de poderem contar com uma renda certa, mensalmente, tem um significado importante, que é o de diminuir a insegurança da vida destas pessoas, permitindo-lhes planejar, em certa medida, o futuro, o que faz toda a diferença entre o comer (ou dar de comer), ou não, entre ter um teto, ou não, entre poder comprar um remédio e, no limite, poder estar vivo, ou não, a cada dia. Esta dimensão da segurança, do planejamento do futuro que a renda mínima é capaz de proporcionar indica a presença, nesta política, de uma preocupação com a integração social e com a preservação da dignidade humana que está ausente em muitas políticas sociais que se assentam na idéia de caridade e benevolência. Ao possibilitar às pessoas planejar o futuro, alimentar esperanças e criar iniciativas, a renda mínima consegue promover o sentimento de pertencimento do qual os pobres são usurpados por políticas que visam apenas à sua sobrevivência, sem preocupar-se com a sua socialização.

A recuperação da esperança e do pensar no futuro entre as famílias beneficiadas pode ser identificada na pesquisa sobre os impactos do programa Bolsa-Escola de Recife: foi constatado entre as famílias beneficiadas um aumento

---

<sup>67</sup> *Correio Brasiliense*, segunda feira, 08 de novembro de 1999.

na renda familiar extra benefício que não foi verificado entre aquelas do grupo de controle. Isto indica tanto que as famílias não se acomodaram com a renda mínima – deslegitimando completamente críticas desfundamentadas de que a bolsa seria um incentivo ao ócio e à dependência – como, ao contrário, tiveram mais êxito em buscar e encontrar mecanismos de sobrevivência e complementação de renda (LAVINAS, 2000).

Entretanto, apesar de permitir a liberdade de escolha e de conferir segurança às famílias pobres, direcionando-se, com isso, à superação do assistencialismo e dependência das políticas assistenciais, os programas de renda mínima implementados no Brasil têm sido caracterizados por uma série de condições que, em sentido oposto, acabam restringindo a liberdade das pessoas. O fato dos programas serem municipais e, para evitar a “importação de pobreza”, devido aos limites fiscais, exigirem das famílias um tempo de residência mínimo na cidade para que possam receber o benefício configura-se dentre estas restrições postas pelo programa ao livre exercício da cidadania. A concessão, em geral, às famílias que tenham filhos em idade escolar, em contrapartida à permanência dos mesmos na escola, é uma outra condição que restringe a cidadania dos beneficiários<sup>68</sup>. Pois, afinal, quem é o portador de direitos, o indivíduo, ou a família?

O fato dos programas de renda mínima brasileiros destinarem-se a famílias, e não a indivíduos (como ocorre na experiência internacional), deturpa ou desconsidera a cidadania das pessoas, uma vez que exclui indivíduos dentro do próprio grupo familiar (que, aliás, é conceituado de muitas maneiras diferentes segundo as próprias famílias, contrapondo-se à definição de cada programa<sup>69</sup>) e apresenta uma possível pretensão de regular o destino do recurso transferido: ou seja, para a educação de crianças e adolescentes, e não como as famílias bem entenderem. Neste sentido, a focalização nas famílias (e não em indivíduos) vai contra a lógica inerente ao próprio programa, pois obstaculiza a livre escolha quanto a como gastar o dinheiro. É bem verdade que, na prática, as famílias

---

<sup>68</sup> Excetua-se o programa de Jundiáí, onde o benefício é concedido a indivíduos, e não a famílias.

<sup>69</sup> Cf. FONSECA, 2000.

acabam utilizando o dinheiro proveniente dos programas conforme julguem melhor, mas as restrições presentes em sua formulação, talvez indicando uma (persistente) tentativa de tutela, além de serem contrárias à noção de cidadania, ainda têm o efeito concreto perverso de diminuir a renda *per capita* que poderia ser concedida a cada família (pois geralmente são excluídos do grupo familiar, quando contados seus membros, filhos com idade superior a 14 anos, enteados sem registros de tutela e outros possíveis “agregados”).

Há que se pensar, sem dúvida, nas restrições à condição de cidadania das pessoas que os programas municipais de renda mínima em execução no Brasil vêm impondo às famílias pobres. Conforme assinala Silva e Silva,

“(…) Até que ponto uma política de renda mínima que condiciona a transferência monetária ao cumprimento de determinadas exigências estaria ferindo o princípio de um direito, posto ser este, por natureza, incondicional?” (SILVA e SILVA, 1997: 154).

Será que as exigências que estes programas vêm colocando têm o peso de uma restrição ou, ao contrário, o de uma complementação de direitos sociais? Será que algumas das exigências postas não podem significar, ao invés de uma restrição, uma ampliação ou efetivação de direitos sociais? (SILVA e SILVA, 1997: 154). Estas são questões muito importantes a serem pensadas para o caso brasileiro, em que a pobreza é um problema muito mais dramático, inclusive devido à inexistência de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, de modo que, no nosso caso, trata-se ainda de garantir a ampliação e melhoria do acesso das camadas pobres a programas e serviços sociais básicos, motivo pelo qual possam se justificar algumas das condições impostas pelos programas de renda mínima. Talvez seja o caso da vinculação entre renda mínima e educação.

### **3.4. Renda Mínima e Bolsa Escola**

No caso brasileiro, a maioria dos programas de renda mínima tem sido associada à bolsa-escola, como medida, acredita-se, capaz de interromper o círculo vicioso da pobreza, que passa de geração para geração, sendo a baixa escolaridade uma de suas causas de reprodução. É verdade que, no contexto atual, a associação entre maiores níveis de escolaridade e maiores chances de encontrar uma vaga no mercado de trabalho vem deixando de ser direta, uma vez que se tem requerido níveis muito mais altos de escolaridade para a ocupação de cargos pouco qualificados, mesmo para os quais tem sido difícil encontrar uma vaga por quem já possui certa experiência; em resumo, quando se começa a perceber a dificuldade por que profissionais de uma certa qualificação têm passado para encontrar uma vaga, compreende-se como diminuem ainda mais as chances para aqueles que são moradores de bairros de periferia, afastados e/ou violentos, que se mal possuem algum grau de escolaridade, ainda estão distantes do universo sócio-cultural que tem passado a ser requerido para a ocupação de postos de trabalho para os quais são, portanto, em geral preteridos, restando-lhes a alternativa de socorrerem-se na informalidade e precariedade, quando muito.

Mas se a escolaridade não tem mais significado garantia de entrada para o mercado de trabalho – embora seja sempre essa a justificativa para a vinculação entre renda mínima e bolsa escola, não se deve desconsiderar a necessidade de aumentar os níveis educacionais das camadas mais baixas da população brasileira, cujo acesso a bens culturais se restringe com a pouca escolaridade. E aqui não se trata de apenas obter diplomas, que melhorem as estatísticas brasileiras quanto a variáveis sócio-econômicas, mas de promover a qualidade do ensino.

E é neste sentido que a exigência de que os filhos em idade escolar freqüentem a escola para que os pais recebam o benefício da renda mínima parece estar sendo válida.

Nas escolas (públicas) brasileiras, sabe-se que não há espaço para os maus alunos pobres. Se são maus alunos, mas não são pobres, ou se são pobres, mas bons alunos, encontram legitimidade para freqüentarem a escola. Mas as crianças pobres más alunas não encontram esta legitimidade para permanecer na rede educacional brasileira, constituindo o contingente responsável pelos índices de evasão escolar em nosso país<sup>70</sup>.

Mas um dos impactos do programa bolsa escola (no caso estudado de Recife) foi justamente o de conferir a legitimidade para que estas crianças – pobres, más alunas – permaneçam na escola e, não só isso, o de exigir para elas uma maior atenção nas escolas, que precisaram encontrar formas de adaptação para integrar estas crianças cuja presença na escola foi imposta pelo programa bolsa escola (renda mínima). Com isso, o programa tem significado a possibilidade de efetiva universalização do ensino fundamental<sup>71</sup>. Segundo Lavinias,

“(...) o efeito mais importante do Programa é a quebra dos mecanismos usados tradicionalmente pela escola para excluir os alunos mais pobres. (...) O Programa mostra-se efetivo ao promover a ruptura de um dos mecanismos mais fortes de reprodução e legitimação de desigualdades: a exclusão precoce da escola. (...) A permanência dessas crianças na escola é a mudança fundamental produzida pelo Programa que gera, assim, uma possibilidade mais eficaz de combate às desigualdades sociais. Assim, o Estado, através do bolsa-escola, garante a universalização, de fato, do ensino fundamental, através da desativação dos velhos mecanismos de expulsão. (...) Um programa como esse pode ser a mola-mestra que continua faltando à refundação do sistema de proteção social no Brasil, pois **usa a seletividade e a focalização para fortalecer princípios universais**. Seu impacto na garantia da permanência na escola das crianças pobres com baixo desempenho escolar é a evidência incontestável do lugar que ocupa no rol das políticas e programas de cunho universalista”. (LAVINAS, 2000: 90-92, negrito meu).

Percebe-se, assim, que, a partir do momento em que o direito dos filhos de beneficiários do Renda Mínima de freqüentarem a escola torna-se uma obrigação,

---

<sup>70</sup> Cf. LAVINAS, Lena (2000): conferência proferida no dia 25 de outubro, no 24.º Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis/RJ.

<sup>71</sup> Cf. LAVINAS, Lena. (2000), op. cit.

pois que tal freqüência é condição para o recebimento do benefício, aquele que era um direito apenas formal (à escola) adquire existência real. E esta concretização, por sua vez, gera a busca de soluções para um problema que não é apenas o da inclusão destes que são, na maioria das vezes, os maus alunos, fracassados e rebeldes, mas o da sua integração no sistema escolar.

A partir do momento em que a permanência destes alunos em sala passa a ser uma exigência para a escola, esta passa a ser questionada em relação aos seus métodos de ensino, por vezes inadequados e responsáveis pela evasão escolar que atinge boa parte destes alunos (as crianças pobres). Portanto, a transformação e readaptação do sistema de ensino tornam-se uma busca permanente, pois a alternativa mais fácil de adiar a resolução do problema através da "expulsão" destes alunos perde sua legitimidade. Com isso, a busca de uma solução para a educação dos maus alunos pobres adquire estatuto político, isto é, torna-se questão cuja solução abandona a esfera privada (das famílias pobres destes maus alunos que, aliás, dificilmente conseguem resolvê-la) passando a ser tratada como assunto de debate público.

Embora os estudos sobre os impactos dos programas bolsa-escola sobre as notas dos filhos de beneficiários mostrem que não há melhora significativa, uma vez que isso depende da qualidade da escola, principalmente dos professores e, obviamente, da adequação ou não das escolas ao atendimento destes alunos, é possível perceber que a permanência dos mesmos nas escolas – e quanto a isto, sim, têm sido observados resultados significativos, de aumento da freqüência das crianças pobres nas escolas (abandonando as ruas e/ou o trabalho infantil) – representa um importante ganho para a promoção da cidadania. A bolsa escola tem permitido aos seus beneficiários reclamarem o direito de seus filhos freqüentarem os bancos escolares e, além disso, de serem efetivamente educados, exigindo com isso, portanto, que as escolas e a comunidade se voltem para a realidade dos alunos pobres, a fim de que o sistema educacional possa ser reformulado e replanejado de modo a integrá-los. Assim, os beneficiários dos programas têm adquirido voz (inclusive na medida em que passam a participar mais da comunidade escolar, que passa a ser um centro de referência importante

para a vida familiar<sup>72</sup>), e também ouvidos que escutem seus problemas, interesses, demandas e discursos como dignos de respeito e atenção. Adquirem, enfim, um lugar na sociedade que é capaz de lhes proporcionar algum sentimento de pertencimento. E podem estar aprendendo que é na medida em que tornem públicos seus problemas cotidianos e que lutem por que os mesmos passem a ser levados em conta pelas autoridades públicas e pela própria sociedade que estarão agindo em prol das necessárias transformações por que o Brasil deve passar em direção à justiça social, da qual são potencialmente os principais beneficiários.

### **3.5. Ampliação da Cidadania**

Os impactos da bolsa escola sobre a cidadania, sobre o aumento da participação das camadas pobres na vida social e política não constituem um caso isolado. No mesmo sentido, os programas de renda mínima têm levado a um aumento da demanda por outros serviços sociais, como nas áreas de saúde, educação (incluindo creches), infraestrutura urbana, que passam a ser reivindicados com maior veemência pelos beneficiários dos programas, que têm lutado por fazer valer seus direitos frente ao Estado. Segundo Lena Lavinas (2000<sup>73</sup>), enquanto os gastos com o programa de Recife permaneceram os mesmos ao longo de três anos, outros gastos destinados a serviços direcionados às camadas pobres tiveram de ser aumentados justamente porque o programa de renda mínima tem gerado a ativação dos mesmos por conta do aumento da demanda dos beneficiários. O aumento do acesso dos beneficiários do Programa Bolsa-Escola de Recife a programas institucionais é confirmado pelo dado de que a origem dos benefícios acessados por estas famílias é proveniente, em 46% dos casos, de programas institucionais, e em 47% da “ajuda” (da família, amigos,

---

<sup>72</sup> Segundo Silva e Silva (1997), o que também verificamos no estudo de caso do PGRFM de Campinas.

<sup>73</sup> Op. cit.

vizinhos, comunidade, etc.), enquanto que, para as famílias do grupo de controle (não beneficiadas pelo programa), em 71% dos casos a origem dos benefícios é proveniente de “ajuda”, e apenas em 19% de programas institucionais. Este impacto indireto do Programa Bolsa-Escola também foi observado em Brasília (LAVINAS, 2000). E em Campinas também foi verificado o aumento da procura por serviços sociais, indicando que os beneficiários têm começado a se movimentar para exigir da administração pública uma priorização da área social.

Enfim, estes resultados indicam que as experiências de renda mínima têm apresentado o impacto político de despertar a consciência de direitos por parte das populações pobres a quem se dirigem os programas. A consciência de que têm direitos, entretanto, é insuficiente para garantir que usufruam dos mesmos, para o que é necessária a luta para fazer valer seus direitos não só perante o Estado, como perante toda a sociedade. E para isso são passos importantes a elaboração de discursos e a organização coletiva, para impulsionar a luta política contra a reprodução das desigualdades sociais e em favor do reconhecimento dos pobres como interlocutores legítimos, cujos interesses precisam ser respeitados por toda a sociedade e levados em conta nas decisões públicas.

Exatamente quanto a este aspecto ainda são raros os estudos sobre renda mínima. E é no sentido de preencher de alguma forma esta lacuna que esta dissertação vem sendo desenvolvida. No próximo capítulo, portanto, apresentaremos os dados da pesquisa empírica realizada sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, a fim de indicar quais têm sido os possíveis impactos sócio-políticos deste programa sobre seus beneficiários, no que se refere à formação de identidades coletivas, à organização e participação política, quer seja nas comunidades micro-sociais, quer seja nos espaços macro-sociais, nas esferas políticas institucionais.

Antes disso, porém, convém realçar que uma das singularidades do programa de renda mínima de Jundiaí tem sido justamente o fato de incentivar atividades comunitárias, ainda que sejam valorizadas sobretudo as atividades capazes de gerar renda para as famílias, ou seja, produção de bens e serviços destinados ao consumo da própria comunidade. Fazem parte destes projetos

comunitários oficinas de costura, padaria, marcenaria, serigrafia e trabalhos manuais. Embora o alcance do programa seja bastante restrito (atende a apenas 125 famílias) tem-se verificado um fomento da participação da sociedade civil nestes projetos, indicando que o programa tem conseguido invocar a sociedade a enxergar os problemas das camadas pobres da cidade e a envolver-se na busca de soluções para os mesmos (PRALON, 2000). Entretanto, não foram estudados ainda os impactos políticos provenientes desta reativação comunitária que o programa proporciona, a qual pode estar gerando ganhos para o desenvolvimento da cidadania entre seus beneficiários.

O caso de Jundiaí, entretanto, é uma das poucas experiências no Brasil em que se tem condicionado a concessão do benefício à disposição para o trabalho. Na maioria dos outros casos, a ausência desta restrição parece indicar que a formulação dos programas brasileiros não se apóia na noção de necessidade de um vínculo indissociável entre trabalho e renda, mas sim na de que é preciso garantir a renda às pessoas como atributo de cidadania, de modo a garantir-lhes uma vida digna, devido a fazerem parte da nação. Assim, uma das possibilidades apontadas para os programas de renda mínima é a de permitir o rompimento com o modelo de cidadania regulada, que distingue a figura do trabalhador da do pobre marginalizado e desprovido de direitos. Enfim, os programas de renda mínima podem estar contribuindo para a consolidação da cidadania social no Brasil, mediante a garantia de direitos mínimos de bem estar material, social e cultural a todos os cidadãos brasileiros, mas, também, para a disseminação da concepção de que se deve garantir uma renda a todos os indivíduos como atributo de cidadania, independentemente da existência de vínculos com o mercado de trabalho.



**CAPÍTULO 4:**  
**O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA (PGRFM) DE  
CAMPINAS E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DEMOCRÁTICO-  
PARTICIPATIVA**

No decorrer desta dissertação foram discutidos, primeiramente no nível teórico mais geral, e depois no empírico, concernente à experiência brasileira, quais são os elementos que permitem conferir a um programa de renda mínima um papel importante para a construção da cidadania democrático-participativa entre as camadas pobres, desta forma contribuindo para a constituição de sociedades mais democráticas, sem (ou com menos) desigualdades.

Neste capítulo, serão apresentados, mais detalhadamente, os resultados da pesquisa empírica realizada com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da cidade de Campinas, entre 2000 e 2001, a partir dos quais se pretende argumentar que, de fato, há evidências de que o programa esteja colaborando para a construção da cidadania democrático-participativa entre seus beneficiários. Estas evidências são provenientes, sobretudo, de extensas entrevistas (cerca de 40 ao todo), realizadas com as coordenadoras e técnicas do programa (assistentes sociais e psicólogas), bem como com seus beneficiários (na verdade, com os representantes das famílias beneficiadas, que eram mulheres, em sua quase totalidade, motivo pelo qual trataremos, daqui pra frente, das beneficiárias, no feminino). É importante deixar claro que estes dados não permitem afirmar, peremptoriamente, que o programa seja o responsável por mudanças em modos de pensar e agir destas pessoas, inclusive porque seria por demais presunçoso atribuir a um programa que tem duração de apenas 18 meses (tempo de concessão do benefício monetário às famílias) impactos que só ocorrem no médio e longo prazo. E, aliás, justamente em função disso, também se torna bastante complexa a tarefa de determinar ao certo quais foram os efeitos do programa propriamente, o que requereria critérios metodológicos e um aparato analítico muito mais rigorosos do que os possíveis nos limites deste trabalho.

Estas ressalvas, se atenuam, não invalidam os resultados e conclusões desta pesquisa, que devem ser entendidos, então, como a confirmação de que há **indícios** de que o PGRFM esteja **influindo** sobre o surgimento de mudanças, mesmo que pequenas, na cultura política e, em decorrência, no comportamento político de seus beneficiários. São mudanças de caráter político-cultural que começam a germinar entre as famílias atendidas e, como parte de um processo longo e imprevisível, não se pode desconsiderar as potencialidades destas mudanças para um horizonte mais democrático para a sociedade brasileira, o qual pode se formar e se fortalecer através da implementação de ações comprometidas com os princípios, valores e ideais democráticos. Se bem que os mesmos não estejam claros na formulação do PGRFM, por outro lado foi possível perceber como, ao longo de sua história, o programa veio se modificando, de modo a permitir e a motivar, através de seu funcionamento, a formação de identidades coletivas, a organização de interesses e demandas, a reconstrução de discursos e referenciais e, enfim, o aumento da participação política entre seus beneficiários. Assim, ao longo das próximas seções deste capítulo, tentaremos apresentar os passos que seguimos para chegar à conclusão de que o PGRFM pode estar contribuindo para a construção da cidadania democrático-participativa.

#### **4.1. O PGRFM: História, Características e Funcionamento**

Nossa argumentação será desenvolvida em duas etapas. Nesta primeira seção, faremos uma breve apresentação do programa, indicando as principais características de seu desenho e contando um pouco de sua história. Ainda nesta seção, mostraremos como tem sido o funcionamento do programa na prática, como ele tem atendido as famílias a que se dirige e como se relaciona com os demais serviços públicos e programas ou políticas sociais dirigidos à população pobre de Campinas. Ressaltaremos que muitas das características que o PGRFM assumiu ao longo do tempo devem-se à postura e ao aprendizado das técnicas

encarregadas da operacionalização do programa. Por isso apresentaremos um item sobre as visões das técnicas, que confirmam as mudanças em sentido democrático que se vêm observando, pelo menos nos grandes centros urbanos, na assistência social brasileira nas últimas décadas.

#### **4.1.1. O Surgimento do Programa, Características Institucionais e História**

##### **4.1.1.1. Legislação e Critérios de Acesso e Seleção**

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) foi instituído pela Lei Municipal n.º 8261, de 06/01/95, e implantado em Campinas em março de 1995, no terceiro ano de mandato do prefeito Magalhães Teixeira (PSDB). A lei que regulamenta o programa prevê a concessão de um montante em dinheiro – equivalente à diferença entre a renda familiar (considerados apenas os recursos dos responsáveis pelas crianças) e aquela que seria necessária para que a renda *per capita* das famílias fosse de R\$ 35,00<sup>74</sup> – para as famílias que correspondam aos seguintes critérios: possuam crianças com até 14 anos de idade<sup>75</sup> e residam em Campinas há pelo menos dois anos, a partir da data de promulgação da lei. (IEE, 1997). Desta forma, o PGRFM busca atender famílias em estado de extrema pobreza e com filhos em situação de risco<sup>76</sup>; seleciona, dentre o grupo dos pobres, famílias que façam parte do processo de reprodução da pobreza transgeracional, a fim de combater o círculo vicioso movido pela falta de acesso à educação escolar. Por outro lado, observa-se a presença da preocupação com o problema da “importação de pobreza” a que se sujeitam os programas municipais de renda

---

<sup>74</sup> Isto significa que, no momento em que entram para o programa, todas as famílias teriam, somando seus rendimentos ao benefício, uma renda *per capita* igual de R\$ 35,00, a qual pode ser aumentada caso membros da família consigam algum emprego, por exemplo, o que não leva à perda ou diminuição do benefício.

<sup>75</sup> Limite este excetuado em caso de filhos ou dependentes portadores de deficiência.

<sup>76</sup> Crianças e adolescentes a quem, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não esteja sendo atendido o acesso aos direitos sociais, garantidos pelas políticas públicas, no que tange à sua integridade física, moral, social e psicológica.

mínima, daí porque o PGRFM excluía de sua população-alvo famílias que tivessem chegado ao município de Campinas depois de março de 1993.

Em dezembro de 1999, foram feitas algumas modificações no programa através da promulgação, pelo então prefeito Francisco Amaral (PPB), da Lei n.º 10.392, que reestrutura o PGRFM. A nova lei prevê um aumento no valor base para o cálculo do montante a ser entregue a cada família, que deixou de ser R\$ 35,00 *per capita*, passando a 55 UFIR (ficando o benefício concedido a cada família restrito ao teto de 420 UFIR). (Prefeitura Municipal de Campinas, 1999). Entretanto, como este aumento ficou condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do município, até hoje ele não se efetivou.

Dentre as modificações da nova lei, uma importante foi a introdução da possibilidade de que famílias com residência um pouco mais recente no município de Campinas pudessem ter acesso ao programa. Com a nova lei, o critério passou a ser a residência de no mínimo quatro anos na cidade, mas considerado o momento de cadastramento (e não mais o da promulgação da lei anterior). Outra mudança foi a integração ao programa de ações voltadas para a alfabetização, a profissionalização e também para a inserção dos beneficiários no Programa de Geração de Rendas (PRORENDAS), indicando um avanço no sentido de promover a autonomização econômica das famílias. (Prefeitura Municipal de Campinas, 1999).

Finalmente, uma terceira mudança ocorrida no PGRFM (esta, porém, não determinada pela lei, mas pelo amadurecimento do programa) foi a informatização da ficha cadastral, em meados de maio de 2000. Segundo informaram as coordenadoras do programa, a ficha é preenchida pelos requerentes e a cada item (como local e tipo de moradia, renda familiar, número de filhos menores, etc.) é atribuída uma pontuação, segundo os critérios de prioridades amplamente discutidos pela equipe gestora, de modo que a seleção das famílias ingressantes no programa passou a ser automática e, segundo as coordenadoras, o método tem sido bastante eficaz (isto é, tem selecionado as famílias realmente mais pobres e que se encaixam nos critérios definidos pelo programa).

A informatização da ficha de cadastro e da seleção foi uma mudança importante porque eliminou o critério subjetivo a que estavam sujeitas as técnicas na realização pessoal da seleção. Eliminou-se, com isso, a possibilidade de reprodução de relações clientelistas, segundo as quais as beneficiárias ficariam eternamente agradecidas – e em dívida – pelas técnicas as terem escolhido, dentre tantos outros, para receber o subsídio. A impessoalidade da informática proporciona o respeito à igualdade de *status* de cidadania entre as pessoas durante a seleção, pois as beneficiárias não são escolhidas pessoalmente<sup>77</sup>.

#### **4.1.1.2. A População-Alvo: Dos Miseráveis aos Novos Pobres**

Algumas das mudanças ocorridas no PGRFM, após quatro anos de existência, revelam também uma mudança no perfil da população atingida pelo programa. Enquanto no começo as primeiras famílias beneficiadas apresentavam um perfil mais característico de mendicância, com crianças na rua, nos últimos anos o programa tem contado, em suas filas de inscrição, com aqueles assim chamados “novos pobres” ou “novos miseráveis”, ou seja, pessoas que já tiveram uma situação econômica relativamente estável, mas que perderam o emprego e não conseguiram se recolocar no mercado de trabalho. É verdade que uma maior presença no programa de pessoas que empobreceram (devido ao avanço da reestruturação produtiva e do desemprego no país) também se deve ao fato de que muitas famílias em situação de pobreza mais grave, transgeracional, ficaram excluídas devido ao critério que exigia um tempo mínimo de residência no município elevado, o que deveria vir se corrigindo a partir da nova lei. Entretanto, não se deve desconsiderar que estes novos pobres vêm realmente engrossando as filas por recurso à assistência social, indicando a falta de perspectivas em relação ao futuro e, além disso, como o problema que aflige a Europa já vem se

---

<sup>77</sup> Ainda que não sejam dispensadas as visitas domiciliares para a inclusão das famílias no programa.

configurando no Brasil, ainda que não lhe seja dada talvez a devida atenção. Como relataram as técnicas:

“A gente está vendo que um grande número de pessoas que tiveram uma vida de trabalho formal: metalúrgicos, bancários, enfim, essas categorias que perderam espaço e elas estão na miséria também, como essas outras que já estão historicamente. (...) e cada vez vem chegando uma população mais graduada em termos de escolaridade. (...) Muitos deles tiveram que se desfazer de todos os bens que conseguiram pra poder sobreviver, porque nunca mais conseguiu voltar para o mercado de trabalho. (...) **Metalúrgicos, com certeza a maioria. Acho que depois vêm bancários** e aí é um pessoal que o mercado excluiu por conta da escolaridade. (...) A gente pega carteiras com anos e anos de trabalho, que não chegou ao tempo de aposentar e que não conseguem mais nenhum trabalho. Então se fala que são os “novos miseráveis”, porque essas categorias não estavam na lista do Renda Mínima. (...) E é interessante, porque a assistência sempre foram as mulheres que procuraram... os recursos. E têm vindo muitos homens. Então é assim: ‘Meu Deus, agora a coisa está ficando feia, mesmo’. Porque os homens têm aquela coisa de um certo orgulho, ‘eu sou o provedor’, porque é complicado para eles estarem vindo. E eles já têm vindo, pelo menos no Renda Mínima, tem vindo um certo número de homens”. (C.<sup>78</sup>, técnica do PGRFM).

Nesta última fala, é importante dar especial atenção à referência à demanda de ex-metalúrgicos e ex-bancários pelo PGRFM porque são trabalhadores que, na região de Campinas, fizeram parte de categorias fortemente atingidas pelo desemprego resultante dos processos de reestruturação financeira e produtiva no final da década de 80 e durante a de 90. Nestas categorias, a redução de postos de trabalho foi de 40% entre os bancários e de 27% entre os metalúrgicos, entre os anos de 1986 e 1997. (ARAÚJO, CARTONI e JUSTO, 2001). Embora se pudesse acreditar que estes trabalhadores que perderam o emprego conseguiriam uma recolocação no mercado de trabalho, quer seja através de contratação por empresas terceirizadas, quer por inclusão à rede de trabalho informal, tradicional

---

<sup>78</sup> Para preservar a identidade das pessoas entrevistadas, atribuímos a elas, de maneira aleatória, iniciais que não condizem com as de seus nomes.

alternativa de sustento dos setores excluídos no Brasil, o que o relato acima indica é que eles vieram sofrendo um processo contínuo de empobrecimento, a ponto de se virem demandantes do PGRFM. Este fato reafirma a importância de se pensar em programas de renda mínima, também no Brasil, tendo em vista o fenômeno da reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho – e não só o problema da fome e da miséria extremas. Reafirma, em síntese, a necessidade de se incorporar o debate europeu às discussões nacionais (já que as realidades não são tão distantes quanto parecem) e a de se pensar, como possibilidade concreta, em programas de renda mínima desvinculados do trabalho como contrapartida.

#### **4.1.1.3. No Início, um Enfoque ainda Autoritário**

Apesar das modificações instituídas pela nova lei do PGRFM, é importante constatar que foi mantida a obrigatoriedade da assinatura e cumprimento, por parte dos beneficiários, do Termo de Responsabilidade e Compromisso, o qual exige dos mesmos, em contrapartida à concessão do benefício:

*“Assegurar que a aplicação do subsídio se dê de acordo com o planejamento estabelecido em conjunto com o técnico social do Programa, privilegiando os aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida do grupo familiar: moradia, saúde, geração de renda, educação e alimentação;*

*Garantir a freqüência na escola aos menores em idade escolar;*

*Participar de atividades desenvolvidas por técnicos sociais do programa: grupo educativo mensal, técnicas de avaliação e outros”. (Prefeitura Municipal de Campinas, 1998<sup>79</sup>).*

---

<sup>79</sup>Além disso, o Termo de Responsabilidade e Compromisso também exige dos beneficiários: “estar cientes de que qualquer informação falsa os sujeitará às penas cabíveis e à imediata suspensão do benefício; garantir atenção à saúde da criança/adolescente regularmente; apresentar atestado de freqüência dos menores em atividades complementares providas pela Prefeitura Municipal de Campinas ou Organização não Governamental (ONG); assegurar a não permanência dos menores nas ruas, evitando a exposição dos mesmos à violência, exploração, discriminação e outros riscos”. (Prefeitura Municipal de Campinas, 1998).

A existência deste termo indica que o PGRFM de Campinas, pioneiro no Brasil, embora tenha simbolizado o avanço da assistência social rumo a práticas menos assistencialistas, teve dificuldades em romper com certas normas e padrões de tratamento da pobreza tradicionais em nosso país, como é o caso da crença na necessidade de tutela. Estas normas e padrões que, conforme veremos adiante, acabaram sendo abandonados no transcorrer do programa, são visíveis no processo de formulação e implantação do programa, assunto ao qual nos ateremos agora.

Segundo as coordenadoras do PGRFM, o programa foi concebido, no final de 1994, por iniciativa do prefeito de Campinas, Magalhães Teixeira, com o principal intuito de retirar das ruas o grande número de crianças que estavam longe da escola na ocasião. A idéia da transferência monetária feita às famílias a partir de um cálculo de renda *per capita* parece ter sido do próprio prefeito e de seus assessores, no encalço do debate colocado pelo projeto Suplicy, em 1991. Entretanto, a forma adquirida pelo programa beneficiou-se das experiências de programas anteriores desenvolvidos na prefeitura, como o Serviço de Atendimento à Família (SAF) e o Casa Amarela, ambos ligados, como também veio a ocorrer com o Renda Mínima, ao Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente, dentro da Secretaria de Assistência Social.

A experiência destes programas mostrou que as crianças que se encontravam nas ruas não eram, como se pensava a princípio, abandonadas, mas estavam ali para obter uma complementação da renda familiar. Por isso, mesmo depois de serem abrigadas durante um certo período, por intermédio desses programas, acabavam, depois de devolvidas às suas famílias, retornando facilmente às ruas, porque o motivo de estarem lá era a falta de renda familiar, que as obrigava a abandonar os bancos escolares. Assim, a idéia que deu origem ao PGRFM estava comprometida com um enfoque sobre as crianças e adolescentes, daí o porquê da exigência da freqüência dos mesmos à escola e centros de saúde.

Embora tivesse sido detectada na escassez de renda a origem do problema (das crianças de rua), a inovação que significava um programa de renda mínima,

isto é, a transferência de um valor em dinheiro, e não em espécie, não deixou de causar temor na administração: era grande o medo de que as famílias não soubessem fazer uso do dinheiro transferido, segundo os padrões considerados mais adequados e convenientes, o que colocava em risco a popularidade e o respaldo político do governo municipal. Isto indica que, se nos dias de hoje parece estar mais difundida a idéia de que os pobres não precisam ser tutelados, no momento de sua implantação foi difícil garantir a liberdade de definição e escolha das pessoas do como gastar seu dinheiro, segundo seus próprios parâmetros, suas próprias hierarquias de prioridades, estabelecidas sócio-culturalmente.

É interessante notar que, além de por conta das experiências dos programas anteriores, que contavam com o apoio de assistentes sociais e psicólogos no atendimento das famílias carentes, a idéia de atrelar o PGRFM à realização de reuniões mensais, de caráter sócio-educativo, também se deveu a um certo objetivo de poder controlar, em alguma medida, a forma como as famílias estavam gastando o benefício. De acordo com uma das coordenadoras do programa, era o prefeito quem fazia a entrega do primeiro cheque às famílias e, neste momento, ele sempre as advertia quanto à utilização do dinheiro:

*“A preocupação grande era de como estabelecer algumas... pra poder ter um pouco do controle. Então uma coisa que ele achou, o prefeito, foi de fazer estas reuniões. Então, o que ele falava, ele dava dura, como se ele falasse com criança, parecia. 'Olha, é o seguinte: esse cheque é um bem de Deus, compre o material, não pode criança ir pra rua...' Ficava dando sermão: 'e não pode isso, não pode não sei o quê'. (...) Mas pra quem ouvia a fala dele, era uma fala bem assim: 'Olha, então, compra comida... (...)’”. (D., ex-coordenadora do PGRFM).*

Enfim, é possível perceber por estas falas como no momento inicial do PGRFM havia, ainda que não da parte dos funcionários encarregados da parte operacional do programa, mas sobretudo da administração municipal e da sociedade em geral, um preconceito ainda forte quanto às capacidades dos pobres de administrarem suas vidas. Este preconceito, perpassado por décadas também através de políticas assistencialistas e clientelistas (das quais elites

regionais se beneficiavam em manter as camadas pobres sob sua tutela, o que lhes proporcionava poder político), acaba por conduzir a um tratamento estigmatizante desses indivíduos: são tratados como crianças, e não como adultos nem, sequer, como cidadãos. E o ambíguo dessa atitude é que, ao mesmo tempo em que são considerados incapazes e, portanto, necessitados de guias, por outro lado também é exigido deles que trabalhem e dêem a sua contribuição para a sociedade; desta maneira difunde-se a idéia de que são ignorantes para sua autogestão e para opinar em questões políticas decisivas – e, para isso, são criados seus gestores e porta-vozes; mas ainda assim são capazes para o trabalho, especialmente os manuais, que requerem pouca qualificação. Logo, se se recusam a exercê-los, é porque são folgados, preguiçosos, não querem dar sua contribuição quando já recebem tudo “de graça”, sem esforço (inclusive as orientações quanto a como votarem, por exemplo).

Justamente contra este tipo de preconceito o PGRFM poderia ter sido formulado mas, como visto, a inspiração do programa baseou-se em critérios de caráter econômico: dar uma renda aos pais para que as crianças não mais precisassem trabalhar para garantir o sustento familiar. Embora estivesse presente a percepção de que aquilo de que os pobres precisam não é só comida, que têm de dar conta de outros gastos, permanecia a crença de que seria preciso “ensinar-lhes”, o que se mostrou claramente no Termo de Responsabilidade e Compromisso.

#### **4.1.1.4. Inovações do PGRFM na Prefeitura de Campinas: Descentralização Administrativa e Integração entre as áreas Sociais**

Mas se o programa teve, em sua formulação, uma certa dificuldade em romper com padrões assistencialistas, característicos da assistência social brasileira, situando-se, à primeira vista, numa posição ambígua, tendo posteriormente caminhado noutra direção (conforme voltaremos a ver adiante), ele fez parte de uma outra inovação no âmbito das políticas públicas e isto desde sua concepção. Segundo uma coordenadora, o PGRFM foi a primeira experiência de

descentralização ocorrida na prefeitura, o que facilitou a resolução de problemas de caráter social no âmbito dos próprios bairros e regiões, já que havia autonomia para que cada Secretaria de Ação Regional (SAR, posteriormente chamada de Departamento Regional de Operação), articulando diversas áreas, tomasse decisões (e as colocasse em prática) sem ter que recorrer aos tradicionais percursos burocráticos centralizados na prefeitura:

“Nós tínhamos todas as Regiões todas descentralizadas. Então nas pontas tinha a Educação, Cultura, Saúde, Habitação, Assistência Social. Quando nós articulávamos o problema de uma família naquela Região, a gente tinha no mesmo prédio representante de todos esses segmentos. Para eu tratar de um caso de uma família, era eu sair de uma sala e entrar na outra. (...) Era um trabalho bem mais integrado, que teve uma ruptura nessa integração e que eu acho que foi terrível para o Programa, quando na última administração houve um pensamento da recentralização. Porque na ocasião em que o Programa de Renda Mínima foi implantado (...) tinha um secretário em cada região, um diretor, um coordenador e todas as ações eram autônomas na Região. O secretário, quando você tinha alguma coisa para resolver, você chegava no secretário e resolvia ali mesmo.”. (F., ex-coordenadora do PGRFM).

Em seu trabalho sobre os impactos do PGRFM sobre a educação de crianças carentes, Débora Campineiro (1999) também identifica a descentralização administrativa experimentada pelo programa, bem como as tentativas de articulação entre diversos setores sociais. Ela cita, por exemplo, em 1999, o “Projeto de Capacitação para o Trabalho com Grupo para a Equipe do PGRFM”, numa parceria firmada entre as Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde; o “Projeto Educação e Cidadania”, em parceria com a Secretaria de Educação, que visava proporcionar educação de primeira à quarta série aos beneficiários do PGRFM com idade superior a 14 anos. Cita, ainda, o “Grupo Solidário de Proteção à Infância e à Juventude”, criado no âmbito da Secretaria de Assistência Social, visando o treinamento de agentes comunitários para divulgar o PGRFM nas regiões mais pobres de Campinas e acompanhar as

famílias beneficiadas e também as já desligadas do programa. (CAMPINEIRO, 1999: 41).

No entanto, concordando com as conclusões da pesquisa de Blanes e Carvalho (1997, utilizada por Campineiro, 1999), a autora questiona o fato da articulação entre as áreas sociais ocorrer com mais freqüência nas “pontas” dos serviços, não sendo sempre observada nas estruturas administrativas regionais, ou seja, ficando dependente da maior ou menor disposição e mobilização dos técnicos para conseguirem encaminhar ou efetivar o acesso dos beneficiários a programas e serviços sociais básicos.

A crítica é pertinente tendo-se em vista que a falta de institucionalização acaba por não garantir a qualidade nem o compromisso do atendimento às famílias por diversos serviços sociais.

Por outro lado, esta maior articulação “nas pontas” revelou-se interessante no que se refere à meta educacional do PGRFM. Em 1997, para exemplificar, a “Ficha de Controle de Freqüência e do Aproveitamento Escolar” dos alunos filhos de beneficiários, que antes seguia o fluxo: SARs (Coordenadoria de Ação Social → Coordenadoria de Educação) → Escolas Estaduais e Municipais (Diretores e Professores) → SARs (Coordenadoria de Educação → Coordenadoria de Ação Social), passou a ficar sob responsabilidade das famílias, no intuito de aproximá-las das escolas e de obrigá-las a acompanharem a vida escolar dos filhos, passando a seguir o seguinte fluxo: Grupos Sócio-Educativos (Técnicos → Famílias) → Escolas Estaduais e Municipais (Professores e Diretores) → Grupos Sócio-Educativos (Famílias → Técnicos). Com a eliminação dos trâmites burocráticos, o mecanismo ganhou eficiência, pois se constatou um maior número de fichas que retornaram das escolas, sem se perderem. (CAMPINEIRO, 1999). E como relatou uma ex-coordenadora:

*“A escola delegava para o Renda Mínima a situação de criança que vinha suja para a escola, que não trazia material, que vinha com sono. A professora não chamava a mãe, a professora chamava o técnico que atendia aquela família. Aí uma região começou entregando o relatório para as famílias entregarem na escola, então as famílias*

entregavam na escola e depois de um mês elas pegavam na escola e devolviam para o técnico. E aí começou a funcionar bem, tanto que depois nós mantivemos isso para todas as outras regiões. **Aí tinha esse controle (...) mas era o instrumento que a gente usava para que a criança se comunicasse.** Aí o professor sabia quem era o técnico, ligava às vezes. E você lia lá: 'essa criança me xingou'. (D., ex-coordenadora do PGRFM).

Não parece ter sido por acaso que os professores entrevistados no âmbito daquela mesma pesquisa tenham considerado muito presentes na escola 12 das 14 mães de “bolsistas” do PGRFM (selecionados para a pesquisa), presença esta verificada pela frequência a reuniões de pais e mestres, pelo atendimento a solicitações individuais, pelo acompanhamento dos filhos até a escola, pelas conversas com professores sobre a situação escolar dos filhos. (CAMPINEIRO, 1999).

Assim, a valorização da educação pelos pais, indicada por esta postura de maior presença na vida escolar dos filhos, o que é, aliás, um fator fortemente associado à assiduidade dos alunos (CAMPINEIRO, 1999), parece ser resultado das tentativas de promover mudanças de valores e de comportamento empreendidas nas reuniões dos grupos sócio-educativos (como mostraremos adiante) e um indicador de que a articulação “nas pontas” é também importante (embora não elimine a necessidade de sua institucionalização nas estruturas administrativas).

Deve-se ressaltar, ainda, que a descentralização administrativa e a integração entre as áreas sociais, ao proporcionar maior diálogo entre elas e a perspectiva de ações conjugadas, também gerou um maior compromisso coletivo, por parte dos funcionários da prefeitura, para com a resolução de problemas que, antes delegados estritamente a uma área isolada, o que, ao fragmentar, diminuía a responsabilidade social, passaram a ser encarados mais propriamente enquanto problema público. Foi assim que, em vez de serem desligadas do PGRFM, as famílias cujos filhos e dependentes menores tivessem deixado de freqüentar a escola<sup>80</sup> passaram a receber atenção dobrada, a fim de que o motivo da ausência

---

<sup>80</sup> Como aconteceu, automaticamente, no caso do Programa Bolsa-Escola, de Brasília.

escolar fosse eliminado<sup>81</sup>. Com isso, o termo de responsabilidade e compromisso, que era realmente bastante autoritário, acabou sendo amenizado: na prática, o que era para ser um instrumento de controle transformou-se num instrumento de acompanhamento, possibilitando uma melhora no atendimento às famílias, e não só através do programa; tornou-se possível melhorar o acesso efetivo das pessoas a diversos serviços sociais:

*“Na verdade, nós nunca desligamos família nenhuma porque não levou no posto de saúde. Muito pelo contrário, ela não levava no posto de saúde, ela demandava da gente mais acompanhamento. Nós nunca desligamos, nunca, família que a criança não estava indo para a escola. Muito pelo contrário, a escola acionava, a gente sabia de denúncia: aí o que a gente fazia? A gente estreitava o nosso acompanhamento com essa família”.* (D., ex-coordenadora do PGRFM)

Além disso, no caso específico da Educação, a exigência do PGRFM de que as crianças freqüentassem a escola acabou gerando mudanças organizacionais na rede pública de ensino, para que as escolas passassem a aceitar a matrícula das crianças a qualquer época do ano, o que não acontecia antes, restringindo o acesso das crianças a este direito. Uma das coordenadoras do programa explicou como isso ocorreu:

---

<sup>81</sup> Débora Campineiro critica não só a falta de controle, como a falta de punição às famílias em caso de detecção do desrespeito à exigência do PGRFM de freqüência escolar de seus filhos (CAMPINEIRO, 1999). Discordamos da postura punitiva porque ela não resolve; pelo contrário, agrava o problema: famílias que mesmo recebendo um benefício como o renda mínima não conseguem manter seus filhos na escola, menos ainda o conseguirão ao perderem o benefício. Além disso, como mostrou o estudo de Lena Lavinias (2000), embora programas do tipo Bolsa-Escola pressuponham que a renda seja um incentivo à manutenção dos filhos de famílias pobres na escola, na verdade depende da qualidade da escola e dos professores a atração dos alunos e sua permanência na escola, de modo que não tem sentido exigir das famílias aquilo que elas não são capazes de cumprir, e muito menos sentido puni-las por não cumprirem tais exigências (fica evidente o paralelo com a RMI da França, que exige como contrapartida a disponibilidade para o trabalho e culpa as pessoas, individualmente, quando estas não conseguem cumprir a meta pretendida, sendo que isto não depende do esforço individual de cada um). No caso do programa Bolsa Escola, conforme já observado, seu maior êxito, segundo Lavinias (2000) é o de garantir (devido à exigência de que freqüentem as aulas) a permanência de maus-alunos pobres nas escolas, neste sentido contribuindo para a universalização do ensino fundamental efetivamente (isto é, não só do direito ao mesmo pelas crianças) e para a reformulação das práticas educacionais de modo a integrar tais alunos.

“O que o Magalhães fez quando ele implantou o Renda Mínima? Ele descobriu primeiro, na hora de implantação, que matrícula de criança, a Educação tem que aceitar a qualquer hora e época do ano. Porque a Educação dizia: 'Não, esse negócio de obrigar a criança ir para escola, matricular, não podemos. Nós trabalhamos com educação, desculpe, porque...', todas quadradinhas... Não tem época de matrícula, aquela discussão acabou. [Nós perguntávamos:] 'Como é que vocês vão fazer com as famílias que entram em julho?' [E a Educação respondia:] 'Ah, família que entrar em agosto, não vai poder entrar na escola'. Aí ele botou uma ordem de serviço no Diário Oficial, ele descobriu na LDO, não sei em que lugar lá, que podia matricular em qualquer época do ano. Aí ele botou lá: 'Ficam os professores, diretores, [informados] de que a qualquer momento as crianças vão ser matriculadas'. (...) Na implantação do Programa de Renda Mínima eu fui em todas as Delegacias dizer o que era o Programa, como é que funcionava. Nós tivemos reuniões com os Coordenadores Pedagógicos, porque elas não estavam aceitando as matrículas”. (D., ex-coordenadora do PGRFM).

Foi preciso que se estabelecesse um trabalho de intercâmbio entre as secretarias, o que contribuiu no sentido do avanço da percepção de que muitos daqueles que eram tomados como problemas particulares de certas famílias, eram na verdade problemas de responsabilidade pública, e que, portanto, não adiantava e nem cabia pressionar as famílias para que dessem conta de solucioná-los; cabia, sim, à prefeitura, ou ao Estado, promover ações que visassem resolvê-lo.

Portanto, deve-se ressaltar a centralidade que o PGRFM veio ganhando no interior de um conjunto de políticas ou serviços sociais como um aspecto importante do amadurecimento do programa. Na verdade, ele se tornou o receptáculo das demandas dos beneficiários, que de certa maneira pressionavam as técnicas, enquanto funcionárias da prefeitura, a darem respostas ou procurarem soluções para seus problemas.

Por conta disso, as reuniões dos grupos sócio-educativos foram se enriquecendo com a participação de sindicatos (especialmente o das empregadas domésticas), advogados (que falavam sobre direito trabalhista, pensões, etc.), representantes do “Alcoólicos Anônimos”, do Centro Corsini (que trata de

portadores de AIDS), de Centros de Saúde, do INSS, da COHAB, etc. Por outro lado, também por conta da demanda das beneficiárias, expressa durante as reuniões, uma das tarefas cujo desempenho pelas técnicas se tornou bastante freqüente foi a realização de “encaminhamentos”: para serviços de saúde, procuradoria do Estado, COHAB, núcleos de crianças, creches, escolas, centros profissionalizantes e para o Balcão de Empregos da prefeitura. Enfim, nota-se que, na medida em que permite conhecer melhor os interesses e demandas das famílias atendidas, através do contato que se estabelece nos grupos, o PGRFM acaba articulando em torno de si, ainda que precariamente, uma rede de apoio social, como se pode perceber nas falas a seguir:

“Essa mulher estava com um processo de busca e apreensão do filho dela, ela não estava tendo condições de criar o filho dela, até por uma questão de saúde mental. Então nós fizemos várias reuniões, com o Renda Mínima, com a diretora da instituição que atendia ela no bairro, com a Vara da Infância, o Centro de Saúde, onde tinha um pediatra, outros profissionais que atendiam a família como um todo e o psicanalista também da UNICAMP, que veio dar um suporte pra gente. Então, na medida do possível, a gente tenta envolver os vários serviços, os vários profissionais. (...)

(...) Escolas acionam a gente porque o pai está abusando da menina. Aí você tem que acionar o CNPCA, a Vara da Infância pra dar uma advertência, tem que encaminhar essa família para um serviço mais especializado, ver se é isso mesmo, negligência da parte da mãe. Às vezes uma chuva forte, a família morava num barraco, o barraco caiu. Você vai lá ver a situação, aciona a assistência social da habitação. (...)

(...) Eu acho que quando há um problema mais de angústia, você encaminha para o centro de saúde. Pelo menos todas as instituições que eu trabalhei até hoje, todas foram muito legais. Tem o centro de saúde de Barão Geraldo que tem uma assistente social que faz visita, vira e mexe eu: '[Fulana], tem um caso assim e assim, mora no Guará'; ela vai fazer visita, até um pouco pelo Renda Mínima. É caso de saúde? Ela vai e já nem precisa eu ir lá, fazer a ponte, mando pra ela e ela já faz; então eu sempre senti como um trabalho integrado com o centro

de saúde do São Marcos, de Barão, Santa Mônica; as escolas também.(...)

(...) Olha, eu mesma já levei várias vezes o sindicato lá. E era uma coisa que elas gostavam bastante. Já levei muito advogado pra falar de direito, direito de família é uma coisa que elas também... é um assunto que elas gostam muito de falar, separação. Agora a moda é o teste de DNA, pra saber a paternidade. No caso do sindicato também. O sindicato sempre orientava bastante nesse sentido: 'olha, a patroa não é amiga, tem uma relação empregatícia, você tem que ter um horário pra entrar, um horário pra sair, um horário de almoço'". (J., técnica do PGRFM).

Apesar destas indicações de que o PGRFM se estabelece como ponte entre diversos serviços sociais, os próprios funcionários da prefeitura denunciam o problema da falta de articulação dos serviços sociais, devido não só à ausência de orientação e diálogo entre os mesmos e aos entraves burocráticos, mas também, em grande parte, à precariedade da rede de serviços. Mas justamente porque têm se mostrado tão problemáticos, tem-se pressionado por melhorias dos mesmos e o PGRFM tem sido um dos canais de expressão destas críticas:

"A principal angústia que eu vejo dos técnicos é quando a gente tem um caso que precisa de intervenção da área da educação ou da área da saúde, que a gente não consegue articular, incluir na rede. Isso é angustiante.". (M., coordenadora do PGRFM).

"Porque a idéia do renda mínima, quando ele foi concebido, implantado e tal, é que ele não seja um programa em si mesmo, que ele pudesse trabalhar articulado com as outras políticas universais: saúde, educação e habitação, principalmente. Só que, infelizmente, do mesmo modo que nós temos limitação, saúde, educação e habitação também têm, ou até mais. Então, nem sempre a gente consegue, por exemplo, creche; é uma demanda. (...) E não tem vaga na creche, mesmo que a gente entre em contato com a educação, a gente não consegue colocar todos. E não tem mesmo - é real. Habitação é a mesma coisa, não tem política de habitação no município, assim definida. Quem está na área de risco é tirada dessa área, mas uma família que está pagando aluguel a gente encaminha, ela faz inscrição

na COHAB, mas não é uma coisa de médio prazo, é de longo prazo". (H., técnica do PGRFM).

A história do PGRFM mostra, enfim, que, com o decorrer do tempo, aquele preconceito que gerava o medo de se transferir renda veio sendo repensado e, através disso, enfraquecido. O PGRFM parece ter ganhado legitimidade e conquistado a aceitação da população campineira. Uma das coordenadoras afirmou que isso ficou claro após a morte (no meio do mandato) do prefeito que criou o programa, pois o respaldo da população, freqüentemente noticiado na imprensa local, ajudou a garantir a continuidade do programa. A fala a seguir ilustra este ganho de aceitação do PGRFM percebido pelas técnicas e coordenadoras:

*"Às vezes, a gente se sentia sozinha no deserto. Porque a saúde vai para um canto, a educação vai para o outro. Aí você ia nas creches, não em todas, mas em algumas, aí a diretora falava: "Vocês, dão dinheiro para esses vagabundos, para essas mães..." Ela não conseguia entender, então eu acho que foi todo um processo e agora as pessoas já vêem o Renda Mínima com um outro olhar. Eu faço um curso de família aí o meu professor falou assim: "Sabe E., já olhei bastante torto para o Renda Mínima, mas agora eu já consigo entender". E que ele é necessário, é um mal necessário, porque se todo mundo tivesse emprego, renda, não precisava do Renda Mínima. Mas infelizmente..."* (E., técnica do PGRFM).

Assim, o PGRFM, apesar de ter surgido como uma inovação que, em certo sentido, repunha práticas assistencialistas e criadoras de dependência, com base na concepção autoritária de que os pobres não sabem se auto-gerir, precisando de algo "acima deles" que o faça em seu lugar, ele acabou tomando formas mais democráticas de funcionamento, não só na medida em que foi abandonado o controle sobre os gastos das famílias, como por ter gerado maior integração e comprometimento dos diversos setores da prefeitura no sentido de dar respostas para a situação social que estava diante de seus olhos demandando deles ações eficazes e, portanto, integradas.

Convém notar, ainda, que o contato pessoal que caracteriza a operacionalização do PGRFM “nas pontas”, ou seja, diretamente entre técnicos e representantes das famílias, se poderia significar uma reposição de práticas clientelistas e a desigualdade da relação (o poder do que dá X a estigmatização do que recebe), o que, sobretudo, desaconselharia a generalização deste modelo de programa e de atendimento, tem se mostrado bastante positivo no sentido da efetivação das metas do programa de promover mudanças de valores e de comportamentos dos beneficiários, além mesmo no de uma modificação nas relações entre o Estado e os beneficiários de programas sociais (como será visto logo adiante). Portanto, deve-se destacar que, uma vez que a assistência social seja pautada por referenciais igualitários, democráticos, especialmente pela linguagem dos direitos, com isso superando a criação de dependência e o clientelismo, o contato mais estreito entre funcionários da prefeitura e beneficiários torna-se bem menos problemático do que se poderia esperar, pois neste caso é a impessoalidade que prevalece nas relações entre representantes do Estado e beneficiários de programas sociais, geridas pelas regras do domínio público.

No próximo item, complementaremos esta análise mostrando a contribuição das técnicas para o desempenho do programa e como sua atuação, guiada por idéias novas no campo da ação social, acabou dando novo sentido ao funcionamento do programa, o que será pormenorizado logo em seguida.

#### **4.1.2. Visões das Técnicas e Coordenadoras do Programa: Mudanças na Assistência Social Brasileira**

Desde que foi iniciado, o PGRFM de Campinas sempre contou com a participação de um conjunto de profissionais das áreas de psicologia e assistência social, encarregados de fazer a inscrição das famílias no programa (através de plantão social nos bairros pobres e de periferia), visitas domiciliares, de efetuar a entrega dos cheques e de conduzir as reuniões dos grupos sócio-educativos, que

ocorrem na mesma ocasião e, enfim, de realizar um atendimento mais específico a famílias que necessitem de acompanhamento social mais aprofundado. Estes profissionais, mulheres, em sua quase totalidade, têm sido em grande parte responsáveis pelos êxitos do programa, devido à proximidade estabelecida com as beneficiárias<sup>82</sup>, o que tem possibilitado conhecer melhor os seus interesses e demandas, bem como as particularidades e problemas de cada bairro e, enfim, oferecer, de conformidade com esse conhecimento e com esse relacionamento, uma gama mais ampla de alternativas para o enfrentamento da pobreza.

Se o papel da equipe do PGRFM tem se mostrado fundamental para o bom desempenho do programa, convém mencionar que, embora uma das críticas feitas a programas que requerem uma estrutura gerencial complexa, como é o caso, exijam custos administrativos muito elevados, que inviabilizam a possibilidade de universalização, o PGRFM tem demonstrado eficiência de gastos, o que não desaconselha o modelo (LOPES, 1999)<sup>83</sup>.

Mas além da contribuição essencial das técnicas para o programa, o que poderia ser bem diferente caso ele não contasse com os grupos e se limitasse à mera entrega do benefício, é preciso salientar que também as técnicas demonstraram ter havido um aprendizado de sua parte ao longo do tempo, o que levou a mudanças na forma como é conduzido o trabalho social do renda mínima. O que pensam as técnicas e coordenadoras do PGRFM? Como vêm a assistência social, o programa, mais especificamente, e as beneficiárias?

---

<sup>82</sup> Utilizaremos para nos referirmos às representantes das famílias atendidas pelo programa sempre o feminino – as beneficiárias – por tratar-se de mulheres em sua grande maioria.

<sup>83</sup> Segundo Francisco Lopes (1999): “Do ponto de vista da *eficiência do gasto* pôde-se verificar que, embora o gasto operacional apresente-se alto – cerca de 18% do gasto total do programa, em 1997 – parece entretanto compatível com a densidade e complexidade dos mecanismos de acompanhamento. (...) Cerca de 82% do gasto operacional é consumido com o gasto com pessoal e, desse percentual, cerca de 68,9% é consumido com pessoal técnico de nível superior, que exerce ações sócio-educativas com as famílias beneficiárias.

Neste plano, pode-se dizer que o programa de Campinas confirma o paradoxo assinalado pela literatura, o de que programas nos quais os beneficiários são selecionados e acompanhados através de mecanismos sofisticados, tendem a apresentar altos níveis de gasto com atividade-meio, frente ao montante do subsídio direto transferido. Entretanto, embora consuma com despesas de gestão e administração pouco menos de 20% do gasto total, o PGRFM longe está das situações críticas assinaladas na literatura, em que o gasto operacional excede o gasto com benefícios”. (LOPES, 1999: 77).

#### **4.1.2.1. A Renda Mínima: um Direito, Incondicional**

É interessante notar na fala das técnicas e coordenadoras do programa uma nova visão em relação à assistência social, tal como esta é tradicionalmente vista e praticada no Brasil, isto é, segundo os moldes assistencialistas, paternalistas e clientelistas. Um primeiro elemento indicador destas inovações no modo de enxergar o serviço social por parte dos profissionais do PGRFM refere-se à sua noção de que a renda mínima é, indiscutivelmente, um direito. Em função disso, as técnicas do programa muitas vezes ficam indignadas quando as beneficiárias agradecem a elas, pessoalmente, pelo benefício que recebem, como se fossem elas, as técnicas, que estivessem, bondosamente, fazendo o favor de lhes dar aquela caridade. Nestes momentos, elas sempre lembram a origem do benefício, ou seja, de impostos, especialmente os indiretos, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que todos pagam e que devem ser revertidos em serviços para toda a população. Reforçam que são funcionárias da prefeitura, cujos salários são pagos também através da arrecadação de impostos, e que é sua função, sua obrigação fazer a entrega dos cheques; tentam, com isso, romper com o vínculo pessoal característico das práticas clientelistas.

*"A gente procura trabalhar com eles a questão da Constituição Federal de 88, aonde coloca a assistência como um direito, assim como a saúde, a educação, a LOAS, que é a Lei Orgânica, que fala da universalidade da assistência. (...) Porque ainda tem aquela coisa 'ah, assistente social é mocinha boazinha', (...) mas no decorrer dos nossos encontros, das nossas conversas, a gente vai introduzindo a questão da cidadania, do direito e a gente está aqui também, a gente recebe um salário para estar aqui e, em última análise, os nossos*

salários vêm dos impostos que eles também pagam. Então, a gente vai aos poucos na linguagem deles trabalhando essa questão da cidadania e tirando essa coisa deles de que... não é um favor, mas é um direito deles". (E., técnica do PGRFM).

Também devido a esta visão da renda mínima como direito, as técnicas do PGRFM freqüentemente questionam a obrigatoriedade exigida pelo programa, como contrapartida ao recebimento do benefício, de que as representantes das famílias compareçam às reuniões dos grupos sócio-educativos todo mês, para que recebam o cheque. Para as técnicas, além de contraditório, é complicado desenvolver um trabalho que afirma ser a renda mínima um direito e, ao mesmo tempo, impõe certas condições em troca do mesmo. A exigência do comparecimento às reuniões acaba, inclusive, segundo elas, comprometendo o bom funcionamento e o bom desempenho dos grupos, o que poderia acontecer caso estes fossem formados de maneira espontânea, por iniciativa e segundo os interesses das beneficiárias, como uma oportunidade oferecida pelo programa, pela qual elas poderiam optar; enfim, algo que fosse **estimulado** pelo PGRFM, e não imposto de maneira autoritária por ele.

"(...) acho que o que fica muito pior no grupo é a questão do condicionamento dos cheques; você tem que participar do grupo para poder receber o cheque, se você não participar você não tem o cheque. (...) o grupo tem que se formar enquanto interesses em comum. (...) Interesse tem que ser partida para a pessoa que está ali. Aquilo que é imposto, nunca é aproveitado." (G., técnica do PGRFM).

"Sempre tive uma crítica à essa questão da obrigatoriedade da reunião, do compromisso que existe delas estarem ali. (...) Então a gente quer fomentar uma discussão sobre a comunidade, os problemas, mas não tem um compromisso talvez suficiente pra dar uma outra repercussão, pra elas estarem se encontrando depois, se organizando". (A., técnica do PGRFM).

"Aí a gente trabalhava: 'não, mas é uma questão de direito seu; você pode pegar o seu cheque e ir embora, você não precisa ficar aqui...". (G., técnica do PGRFM).

#### **4.1.2.2. A Superação do Autoritarismo: Respeito às Escolhas e ao Conhecimento das Beneficiárias**

Sendo a renda mínima um direito, tendo como um de seus fundamentos garantir às pessoas a liberdade de escolha quanto a como gastar o dinheiro do benefício, segundo uma hierarquia de prioridades própria, formada de acordo com costumes diferenciados e que não são os mesmos para todas as pessoas, foi possível observar como, apesar de inicialmente ter sido previsto pelo programa que as técnicas dessem uma orientação quanto às “melhores” formas de gastar a renda, na prática esta tarefa foi completamente esquecida na rotina de trabalho das técnicas nos grupos. Algumas nunca chegaram a fazer este controle e outras deixaram de exercê-lo na medida em que foram observando que as beneficiárias sabiam perfeitamente bem quais eram as melhores formas de utilizar o benefício. Enfim, o aprendizado fundamental das técnicas quanto a isso não foi apenas o de que as beneficiárias sabem, sim, muito bem como gastar o dinheiro, mas, mais importante, o de que se deve respeitar as diferentes escolhas e interesses das pessoas, o de que não se pode inferir que o que é considerado melhor e mais certo segundo uma determinada visão de mundo o seja igualmente para todos. Daí porque passaram a respeitar de maneira não preconceituosa gastos que antes poderiam ser considerados irracionais, incorretos, supérfluos, movidos por uma suposta ignorância das pessoas. As falas a seguir são bastante esclarecedoras deste aspecto:

*“Porque elas saem bem da situação, pode não ser a saída que eu, com meu padrão de classe média, [daria,] mas ela dá conta daquela situação. Por isso que às vezes passa muitos conceitos do que é melhor, se eu posso mesmo dizer o que é melhor para ela, ou se é ela que pode dizer o que é melhor para ela, porque a situação em que ela está vivendo no dia a dia é ela que encontra a saída e às vezes a que eu ofereço não é a melhor. (...) Eu acho muito rico e a experiência da*

gente vai fazendo com que mude mesmo, de questionar a todo o momento (...) as soluções que a gente dá prontas, mas que é sua e não serve para ele, no contexto dele, (...) mas que vai da vida que ela está vivendo, das experiências dela, da história de vida que elas têm".(B., técnica do PGRFM).

"Eu acho que a diferença é você dar autonomia pra família, pra ela saber o que é melhor pra ela. Ela pode comprar uma fralda pra criança, pode comprar, por que não? Todo mundo fica horrorizado: 'é, porque minha requerente compra iogurte'. Às vezes abre prestação, têm umas que compram fogão, compram televisão. Por que não televisão? **Ser humano não é um ser de necessidades apenas físicas, de comida**<sup>84</sup>. Você tem necessidades, todo mundo tem televisão, porque não ter televisão? (...)

É, eu percebo o grupo assim: que na medida em que o tempo vai passando, elas ficam mais exigentes, questionam mais, não aceitam só. Porque, realmente, você começa um grupo, é muito comum, eu acho que tudo que vier está ótimo pra elas, você fala: 'olha, a criança tem que estar na escola'. [E elas dizem:] 'Não, claro, claro'. Porque tinha um compromisso, um Termo de Responsabilidade. E elas: 'não, tem que exigir mesmo'. E aí, tanto de quem está de fora, como de quem está dentro, você ouve: 'ah, tem gente que não merece estar recebendo'. 'Ah, tem gente que recebe dinheiro e não usa para o que é bom'. 'Minha vizinha comprou uma televisão'. 'Ah, e minha vizinha, que fez um churrasco?'. **Então é muito fácil a gente regular onde que o outro vai gastar (...) mas quem somos nós pra dizer onde que essa pessoa vai gastar?** É um direito. Esse dinheiro é um direito. É que é muito complicado. A pessoa, como elas dizem, recebe dinheiro de graça. Depois você pára pra [pensar] essa frase, ela é muito interessante: elas recebem dinheiro de graça! É diferente de alguém que trabalha e recebe um salário. Aí quem trabalha fica meio revoltado com isso. E aí como 'já está recebendo dinheiro de graça', todo mundo se sente no direito de dizer: 'não, mas você não pode fazer churrasco'. As pessoas não podem se divertir? Não sei, é uma questão. Uma das coisas que a gente tem que fazer no Programa é ver onde a pessoa gastou o dinheiro. Eu não faço, eu não pergunto no

---

<sup>84</sup> Aqui, a fala da técnica lembra a idéia teorizada por Sen, quando este autor se refere às efetivações complexas que fazem parte dos elementos constitutivos da vida (cf. nota 42).

final do grupo. (...) Porque eu acho que é um vínculo e eu não quero estabelecer esse vínculo: vigiar e punir, sabe?(...)

Uma vez eu estava fazendo visita, eu estava com uma colega minha. Era quarta-feira, à tarde, meio da tarde, e a gente foi em uma ocupação lá em Barão Geraldo, um monte de barraco, as pessoas numa situação precária e a gente foi, fez a visita, estava um monte de gente na rua, todo mundo andando. Até hoje eu me pego 'pô e esse povo na rua, não faz nada?'. Aí estava acontecendo um churrasco no final da rua; estava um cheiro forte de churrasco. E essa colega disse 'aí, você sentiu o cheiro de churrasco em plena quarta-feira?' Eu falei: 'primeiro, deve ter tanto rico hoje que não está trabalhando e deve estar fazendo churrasco e o seguinte, eu não sei, eu não fui lá perguntar, não sei se é o aniversário da filha dessa pessoa e eles estão fazendo um churrasco em comemoração; eu não sei se esse cara não consegue emprego, fez um bico, ganhou um dinheirinho e a primeira coisa que fez foi um churrasco, porque gosta mesmo. Não sei, eu não fui lá perguntar, não sei porque ele está fazendo o churrasco. Não sei se é traficante, não sei'. Agora por que não pode ter um churrasco na quarta-feira à tarde? Por que o trabalho dignifica o homem? Não sei, tantos trabalhos que indignificam, não é? [Trabalhos] mecânicos, que te humilham. Então hoje eu não sei mais nada. Tem que ir lá, perguntar por que do churrasco, por que está acontecendo, pra poder julgar, pra poder falar alguma coisa de valor". (J., técnica do PGRFM)<sup>85</sup>.

Este respeito à liberdade de escolha e ao conhecimento das camadas mais pobres da população, que também parece ter sido um aprendizado decorrente de uma superação da visão autoritária predominante na esquerda brasileira (guiada pelo marxismo-leninismo) até por volta dos anos 50-60, de que era preciso "educar e conscientizar as massas" (que seriam alienadas, portadoras de uma visão falsificada da realidade)<sup>86</sup>, também transparece na forma como as técnicas lidam com o trabalho nos grupos. Se num primeiro momento os grupos eram

<sup>85</sup> Conforme se pode perceber, na visão desta técnica foi superada a necessidade do vínculo entre trabalho e renda. Sua fala legítima não só a desvinculação entre trabalho e renda, como entre trabalho e cidadania, de modo que não defende a necessidade do trabalho como contrapartida à renda mínima.

<sup>86</sup> Cf., por exemplo, REIS FILHO (1990).

comandados pelas técnicas, com um roteiro pronto, seguindo um estilo de trabalho escolar, com o tempo eles foram ganhando autonomia, conforme as próprias técnicas foram observando como não tinha sentido levarem questões e assuntos prontos para discussão, quando estes não eram os interesses do grupo naquele momento. A partir de então, os grupos passaram a ser guiados pelas próprias beneficiárias, seguindo os temas considerados relevantes por elas mesmas e requerendo a intervenção das técnicas apenas em caráter instrumental, às vezes levando informações técnicas que eram solicitadas, mas não cabendo a elas dar respostas indiscutíveis quanto a como resolver um problema ou quanto a como lidar com ele. Este trabalho de reflexão foi se tornando, justamente, uma das próprias razões de existência dos grupos na prática do programa, como será visto adiante. A seguir, as falas das técnicas do PGRFM deixam bastante clara esta superação de uma visão autoritária, peculiar não apenas à assistência social, como à nossa sociedade de um modo geral:

"Não tem uma receita: 'olha, hoje eu vou falar de alcoolismo'. A gente sempre sai da história de vida delas. Então **sempre parte da realidade delas, do que elas sabem**. Nenhum grupo é igual ao outro, não tem assim, o modelo. (...) Então **cabe à gente estar trazendo mais a questão técnica**. (...) Acho que mudou a forma como nós técnicos encaramos o grupo, a forma como a gente lida com eles. **No começo a gente queria dar aula nos grupos**: 'olha, o alcoolismo tem esse grau, esse, esse e esse'. Aí a gente falou: 'não é por aí, vamos esperar o que elas trazem, depois a gente fala'. Então, **acho que a gente é que aprendeu com elas, não foram elas que aprenderam com a gente**.

Porque **se a gente vai com a idéia de que a gente sabe e eles não sabem, a gente cai muito do cavalo**. E eu acho que sem dúvida as pessoas têm um... **são conhecimentos diferentes, são formas de conhecimentos diferentes da vida**. Mas com certeza, o que eles trazem vai, é um espiral: vai e volta. (...) Tratar as pessoas como se as pessoas não tivessem... fossem uma tábua rasa?: 'Ah, agora vamos...' E às vezes as pessoas sabem muito mais da vida do que a gente. Quem entende mais de violência, do que uma pessoa que vive a própria violência ali onde ela mora? É um conhecimento diferente; eu

posso ter, eu posso entender a violência a partir de um conhecimento teórico, 'ah, ler Marilena Chauí', mas quem sabe que... **É um outro conhecimento e quem vai dizer que o meu conhecimento é melhor que aquele conhecimento, que é o vivido?**" (E., técnica do PGRFM).

"O meu objetivo ali é fazer com que o grupo flua, **eu tenho que facilitar**, eu não tenho... **o saber tem que emergir delas, não adianta eu chegar lá com saber pronto** e falar: 'você têm que se mobilizar, têm que brigar por isso, têm que brigar por aquilo'". (J., técnica do PGRFM).

"Eu me lembro que quando eu estava na faculdade, quando eles fizeram a transferência de algumas famílias para uns prédios de habitação e o pessoal [estava] feliz, porque estava tirando as famílias que faziam as necessidades numa fossa, no fundo, para um banheiro. E eles chegaram em umas famílias e tinha flor plantada no vaso da privada, entendeu? Então, eu acho isso aí: tirar daqui e por ali, e achar que o que é melhor pra mim, é melhor pra ele também... E não é. (...) **Respeitar o outro, acho que tem que ser nosso primeiro princípio**". (F., ex-coordenadora do PGRFM).

Nas falas de algumas técnicas é possível notar como, na prática de seu trabalho na área social, elas aprenderam aquilo que Gramsci teorizava há décadas atrás:

"Deve-se destruir o preconceito, muito difundido, de que a filosofia seja algo muito difícil pelo fato de ser a atividade intelectual própria de uma determinada categoria de cientistas especializados ou de filósofos profissionais e sistemáticos. Deve-se, portanto, demonstrar preliminarmente que todos os homens são 'filósofos', definindo os limites e as características desta 'filosofia espontânea', peculiar a 'todo o mundo', isto é, da filosofia que está contida: 1) na própria linguagem, que é um conjunto de noções e de conceitos determinados e não, simplesmente, de palavras gramaticalmente vazias de conteúdo; 2) no senso comum e no bom-senso; 3) na religião popular e, conseqüentemente, em todo o sistema de crenças, superstições, opiniões, modos de ver e de agir que se manifestam naquilo que se conhece geralmente por 'folclore'". (GRAMSCI, 1978).

Em outras palavras, é perceptível nas falas das técnicas uma valorização do conhecimento popular, aquele que é advindo da vivência cotidiana e que é diferente do conhecimento sistematizado, mas não necessariamente um conhecimento inferior. É verdade que também entre os beneficiários do PGRFM, provenientes de camadas pobres, há muitos discursos e práticas fundados em valores e referenciais preconceituosos, disseminados em toda a sociedade brasileira, e que acabam sendo o suporte para a reprodução de muitas das desigualdades sociais presentes em nosso país. Também entre eles nota-se uma forte discriminação da mulher, a visão de que existe pobreza porque há muita gente preguiçosa (como apontaremos adiante), enfim, os traços de nossa cultura autoritária. Por isso, ao salientarmos a valorização pelas técnicas da cultura popular e dos modos de encarar a vida e a realidade dos beneficiários, não estamos querendo dizer que esta cultura seja a ideal, que não deva ser ela também modificada, pois também ela precisa incorporar referenciais democráticos, a fim de romper com os ciclos de discriminação e reprodução da pobreza e outras desigualdades sociais no Brasil.

Se enfatizamos esta postura não-autoritária por parte das técnicas do PGRFM é justamente porque ela já indica um aprendizado de democracia, que se reflete na postura de não considerar o seu conhecimento como melhor e mais correto do que o dos outros e, em conseqüência, que estes outros sejam inferiores e que precisem ser educados, conscientizados e, finalmente, tutelados (visão que predominou na assistência social durante muitos anos e que provavelmente ainda é visível longe dos grandes centros de nosso país). E é interessante perceber como a experiência do próprio programa foi importante para o desenvolvimento deste respeito ao outro, da escuta de opiniões, interesses e demandas diferentes, mas que passaram a ser considerados legítimos, e não mais ignorados e criticados pelas profissionais da área social. Com isso, torna-se possível que a relação entre assistentes sociais e beneficiários vá perdendo seu caráter verticalizado, tradicionalmente baseado no poder das primeiras sobre os segundos, passando a uma relação horizontal, na qual funcionários públicos e beneficiários de programas sociais possam tratar-se reciprocamente de maneira

igualitária; portanto, sem as hierarquias de poder características do paternalismo e do clientelismo, que transfiguram os direitos sociais em “favores”.

Além disso, a perda da visão autoritária observada entre as técnicas do PGRFM é importante justamente porque ajuda a introduzir a linguagem dos direitos, do respeito à legitimidade dos interesses dos outros, de modo a permitir que se deixe de questionar a forma como um benefício como o do renda mínima é gasto e que se deixe de exigir uma contrapartida por ele, pois que é um direito, e de modo a que os discursos e demandas expressos pelos beneficiários passem a ser considerados (e talvez priorizados) pelos operadores e formuladores de políticas (já que estes, simplesmente por deterem um conhecimento técnico, não são por isso as melhores pessoas para darem respostas a problemas que desconhecem na realidade cotidiana). Desta forma, abre-se também a possibilidade de que os beneficiários e, logo, as camadas pobres, excluídas, passem a participar da construção do modelo de sociedade no qual pretendem estar incluídas, onde queiram viver. Quando as técnicas ouvem e respeitam seus desejos, opiniões, interesses e visões, sem tentar impor-lhes os seus próprios, estão ao mesmo tempo inaugurando um diálogo no qual as partes encontram-se numa situação mais igualitária<sup>87</sup>, balizada pela linguagem dos direitos, pelo *status* de cidadania. E estas relações sociais renovadas podem se expandir para outros setores da sociedade, em que o autoritarismo social é o padrão.

---

<sup>87</sup> Utilizamos a expressão “situação mais igualitária” porque uma situação de igualdade plena, conferida pela cidadania, é um horizonte ainda muito distante, e nossa análise, além do mais, restringe-se à relação entre funcionários da prefeitura e beneficiários do PGRFM de Campinas.

#### **4.1.2.3. A Percepção das Barreiras Político-Culturais a Serem Transpostas para a Conquista da Cidadania**

Por outro lado, ao mesmo tempo em que acreditam que as massas não precisam ser conscientizadas, as técnicas do PGRFM também percebem como os entraves para que elas lutem por melhores condições de vida são em grande parte de ordem cultural, ou seja, motivados pela ausência de uma cultura cívica. Assim, embora não queiram dizer às beneficiárias o que acham que elas podem ou devem fazer, parece haver entre as técnicas uma vontade de estimular a participação e a mobilização das beneficiárias. Mas elas percebem que as dificuldades para que estas se organizem e lutem são muitas, pois é preciso vencer a passividade, com a qual as técnicas não apenas ficam inconformadas, mas a qual também são capazes de compreender. Vêem, assim, que se há comodismo entre os pobres, não é porque querem ou porque são acomodados por natureza, mas porque viemos de uma ditadura de vinte anos e de uma longa tradição de passividade, que apregoa em nosso país que batalhar por melhores condições de vida é querer fazer confusão, baderna. E na ausência do respeito aos direitos de cidadania, e aos direitos humanos, de forma que os pobres, “baderneiros”, acabam sendo sempre vítimas de um sistema judiciário injusto, as técnicas percebem como se torna muito mais difícil para as camadas pobres movimentarem-se contra posturas apáticas, conformistas, acomodadas: acaba sendo muito custoso e desgastante tentar fazer valer seus direitos quando toda a sociedade não está disposta a ouvi-las legitimamente. Diante de portas sempre fechadas – as portas da exclusão – acabam desistindo de bater. Nas falas seguintes, as técnicas expressam a compreensão das dificuldades decorrentes de costumes pouco cívicos que precisam ser vencidos segundo um horizonte de superação da pobreza e das desigualdades sociais:

*“A gente vive em uma sociedade muito individualista, depois de 20 anos de repressão, as pessoas não têm o hábito de participarem, de se organizarem nas comunidades, de irem até os centros de saúde, que têm as reuniões do Conselho de Saúde. Então elas não*

participam... reuniões de pais e mestres. Elas reclamam mesmo, elas falam da falta de participação nessa vida comunitária. Então eu acho que um pouco delas não continuarem depois do Renda Mínima se deve a isso". (A., técnica do PGRFM).

"É uma população que eu vejo sem voz, sem direito, sabe, direito tá lá na lei, mas quando você pega uma figura de uma autoridade(...) uma vez uma requerente veio dizendo que a filha tinha sido atropelada, estava brincando na calçada, e a perua de uma loja bem conhecida daqui de Campinas subiu na calçada e atropelou a menina. Ela quebrou a perna e a bacia. Essa mãe foi no dono da loja pedir uma ajuda de custo: 'olha, quebrou a perna, quebrou a bacia, quero uma ajuda'. Aí o dono da loja virou pra ela e disse assim: 'não, foi a sua menina que atropelou a perua da minha loja'. Aí ela entrou com ação e um dia... ela escutou isso de novo, não lembro se do juiz ou do delegado: que era a menina dela que tinha atropelado o carro! (...)Então vale quem tem mais poder, quem tem mais dinheiro, entendeu? (...) Ela comentou isso no grupo e eu acho que querendo dizer isso mesmo: 'não tive voz, não tive o que fazer'". (J., técnica do PGRFM).

"Eles até sabem bem o que eles querem, dos direitos deles e tudo mais. Mas parece que eles não têm como acessar esses direitos. Aí fica parecendo essa coisa de que favelado não sabe de nada. (...)São tantas as barreiras pra acessar bens e serviços, que eles acabam ficando desestimulados e aí deixam pra alguém fazer. Ou então vão procurar assistente social ou um padre, um pastor, sei lá, alguém que possa intermediar. Tem que ter pessoas com disposição deles, mas também tem a disposição do outro lado de cá, do outro lado da sociedade (...) Tanto que quando a gente estimula 'busca pensão, é um direito seu, da criança', [elas dizem:] 'ah não, demora demais, não dá certo, faz não sei quanto tempo que eu entrei e não dá resultado". (C., técnica do PGRFM).

Fica, assim, bastante visível a percepção das técnicas de que há fortes barreiras de ordem cultural que precisam ser tombadas. Inclusive por isso não vêm no Renda Mínima nenhum potencial milagroso, pois sabem que a transferência de renda é muito pouco, diante das múltiplas dimensões da pobreza,

dentre elas os preconceitos arraigados em nossa cultura, responsáveis por práticas discriminatórias e excludentes, e que precisam ser quebrados, ao mesmo tempo em que se construa uma cultura assentada em outros referenciais e valores que garantam a efetividade dos direitos.

O discurso das técnicas pode nos mostrar especialmente a contra-face política da cultura, isto é, que não há relações de poder que se sustentem sem que seja disseminado um arcabouço político-cultural que legitime certa correlação de forças. Assim, por conta de uma tradição na qual questões públicas são freqüentemente resolvidas por intermédio de relações pessoais, ou seja, segundo a dinâmica da vida privada (HOLANDA, 1997), acessar direitos é uma tarefa sempre encarada com certa estranheza, costumando-se sempre recorrer ao intermédio pessoal para efetivá-los. Mas quando o acesso a direitos inclui uma “intromissão” no âmbito da vida particular (como no caso da busca das mães por pensões de seus ex-maridos ou companheiros para os filhos), parece que os direitos perdem algo de sua essência e força, e lutar por eles deixa de ser legítimo. E sem este respaldo, repercute-se a ausência de direitos como sendo normal: as pessoas preferem deixar de “arranjar intriga, procurar confusão” a ter que “dar a cara à tapa” em prol daquilo que são, simplesmente, seus direitos.

“Então, a impressão que me causa é que é uma coisa cultural até. Precisa de muito tempo e que não é em uma discussão, que não é em uma reunião que isso vai mudar para elas. Porque a realidade é muito mais forte, é muito mais presente para elas. (...) A gente tem depoimentos, por exemplo, de delegacia da mulher: 'eu não vou jamais fazer denúncia, porque eu vou chegar lá, vou ser humilhada, vou ter que passar por exame de novo e não vai adiantar nada, porque ele vai continuar me espancando e ainda eu vou chegar lá e algumas pessoas vão ficar olhando na minha cara na delegacia e vão dar risada, como quem diz: você aqui de novo?'. Então, não muda a situação, não muda. (...) E muitas vezes você acaba fazendo encaminhamento para muitos serviços e elas acham que não vai ser legal para elas irem, porque no caso de pensão, por exemplo, 'ah, eu não quero mais saber dele, não quero ter mais nada com ele, contato nenhum com ele'. Então **ela**

**muitas vezes prefere abrir mão disso, abrir mão da pensão, para não ter mais contato com a pessoa". (G., técnica do PGRFM).**

De forma semelhante, organizar-se para lutar por seus interesses também se reveste de barreiras de caráter cultural (como apontado antes), sendo preciso coragem para enfrentar a tarimba de “baderneiro”<sup>88</sup> ou, no mínimo, “criador de caso”, o que torna mais complicado lutar quando o conflito não é reconhecido e a parte mais fraca é, além disso, deslegitimada. Com isso, a consolidação da cidadania para as camadas pobres vai sendo adiada, porque até para poder conquistá-la é preciso superar obstáculos que poderiam ser inexistentes, ou pelo menos bem menores, se em nosso país estivesse mais difundida a cultura do direito a ter direitos; sem ela, a batalha é dupla e, justamente por isso, as desigualdades sociais acabam criando raízes mais profundas no Brasil.

Como nossa sociedade não está disposta a ouvir os pobres, vai crescendo entre eles a sensação de impotência, que dá origem, não por acaso, ao comportamento apático, que também precisa ser vencido para que o estímulo a outras transformações sociais possa surgir e ganhar força. Apesar de compreenderem até as origens da injustiça de que são vítimas, não vêem como se rebelar contra ela. E é este mesmo comportamento apático, assim como o do recurso ao intermédio de terceiros para a resolução de problemas e conflitos, que são tradicionalmente repostos através das práticas clientelistas e assistencialistas, que conseguem manter a ordem a partir do controle e tutela das camadas pobres.

Há, enfim, uma compreensão por parte das técnicas da predominância na sociedade do princípio da reciprocidade contratual, da troca de equivalentes, o qual se opõe à afirmação dos direitos, especialmente os sociais, como algo incondicional. Assim, percebem que se as beneficiárias, embora reclamem, não se organizam para reivindicar melhorias nos serviços sociais de que se beneficiam, é porque ainda prevalece o imaginário de achar que estão recebendo um “favor”. E

---

<sup>88</sup> Quando usamos a expressão “baderneiro”, não pretendemos nos referir particularmente a manifestações violentas, mas ao fato de que qualquer forma de protesto e reivindicação não é vista com muito bons olhos em nosso país.

como “não estão dando nada em troca”, não teriam o direito de ser bem tratadas, melhor atendidas; deveriam é, simplesmente, agradecer pelo que têm:

**“E é assim: tem direito quem contribui, quem paga, quem ajuda a construir a nação... Como se eles não ajudassem! Fica essa coisa também”.** (E., técnica do PGRFM).

**“Já houve professor, por exemplo... a mãe levou o filho na escola e a professora falou 'ah, você recebe o Renda Mínima? Você vai comprar material de escola para o seu filho? Então compre pra aquele lá que também é pobrezinho!'. Mas o Renda Mínima é pra ela, ela está dentro dos critérios, ela foi, fez a ficha, não é a outra. A mãe dele [do outro] depois vai, faz a ficha. Ela não tem que dar conta do outro que é pobrezinho. Mas você entende? Como ela está 'recebendo dinheiro de graça', um dinheiro da Prefeitura, acaba todo mundo achando que tem o direito de estar falando onde que ela pode gastar, onde que não”.** (J., técnica do PGRFM).

O que acaba angustiando as técnicas é justamente perceber que não basta compreender o que acontece e se revoltar com as desigualdades sociais, com a injustiça social se repondo a cada dia. Cedo elas perceberam, e às vezes se surpreenderam com isso, que as beneficiárias do programa, sendo pobres e teoricamente desinformadas, na verdade tinham uma boa compreensão do funcionamento excludente da sociedade. Mas possuir uma visão clara da situação ou “ter consciência” não é suficiente para provocar mudanças. Para isso é preciso lutar. E é aí que se encontra o maior entrave para a ação, pois para lutar é preciso vontade, incentivo e organização, tudo aquilo que o individualismo e a competição da sociedade capitalista desfaz cotidianamente. Então as técnicas perceberam que lutar por melhores condições de vida, pelo respeito aos seus direitos, não é uma questão de compreensão, mas de opção. Este momento de escolha, que corresponde às constituição de sujeitos políticos, defensores de seus interesses, é que é difícil de despertar. Quanto a isso, as técnicas parecem observar que sua intervenção, seu estímulo à mobilização é insuficiente, na medida em que esta não brota das próprias beneficiárias, do interior das camadas pobres. Isto indica

que enquanto não houver identificação coletiva, pelo reconhecimento das mesmas realidades e questões compartilhadas (o que também não é automático), a qual gere a auto-organização, o estímulo das técnicas, na medida em que é exterior, não vai se reverter em luta política.

**“Alguns grupos a gente discute a questão da globalização, do mercado de trabalho. (...) Eles entendem. Se eles aceitam? Eu acho que não aceitam. (...) Então, assim, eles até entendem, mas não é disso que eles precisam. Eles precisam só compreender o que acontece? Não. Precisam de fato de alguma coisa que faça melhorar a questão deles, o problema deles”.** (I., técnica do PGRFM).

**“(...) Mas a mudança vai ocorrer a partir do momento que os grupos estiverem organizados, que elas tiverem consciência das dificuldades delas e que juntas elas podem mudar, porque o técnico não muda nada, a gente não muda nada (...)”.** (E., técnica do PGRFM).

#### **4.1.2.4. O Senso de Responsabilidade Social**

Por outro lado, embora acreditem que não são elas, psicólogas e assistentes sociais, que se constituirão em vanguarda e arrastarão atrás de si as camadas pobres para transformações sociais, as técnicas do PGRFM apresentam uma importante noção de responsabilidade pública em relação à pobreza. Assim, se as falas acima talvez pudessem sugerir o descomprometimento para com o social hoje em voga (segundo o qual as classes médias, que antes queriam agir pelos pobres, hoje lhes dão apenas, quando muito, o “apoio moral”, deixando a ação toda a cargo dos excluídos), na verdade expressam a idéia de que elas, técnicas, são incapazes de gerar maior organização e mobilização. Entretanto, elas indicam a necessidade de se tornar pública a realidade da pobreza, da exclusão e da discriminação, para que as pessoas possam se colocar no lugar do outro e se sensibilizarem perante a situação e, com base nisso, repensem suas formas de comportamento, discriminatório, hostilizante ou autoritário para com os

pobres. Por conta desta crença na necessidade de um compromisso público efetivo para com o outro, que é pobre, as técnicas criticam as ações desarticuladas da sociedade civil, que na maioria das vezes são fundadas no sentimento de benevolência e caridade e, com isso, configuram-se segundo o caráter meramente paliativo, que resolve a carência imediata, superficialmente, sendo incapaz de atingir as raízes da pobreza, resolvendo-a no longo prazo. Da mesma forma, criticam o desenho atual do PGRFM, que prevê a concessão do benefício por apenas 18 meses quando, na opinião da maioria das técnicas, ele deveria se tornar um benefício permanente (o que elas defendem sem aludir ao tradicional medo da criação de dependência).

**"Você vai vendo aquele apartheid que vai tendo. Quem mora lá é de lá e tem que ficar lá, não pode sair de lá nem para trabalhar, porque as pessoas têm medo de abrir suas casas para uma pessoa que morava ou que mora no São Marcos. Então elas falavam isso nas reuniões. Acho que vai ficando uma segregação, mesmo. E isso vai dando uma agonia. Eu acho que as pessoas que estão fora disso, não vai lá dentro ver as panelas vazias, com filho chorando na barra da saia, não sabem o que é isso. Então, eu acho que a população precisa participar mais e a pobreza no nosso país está aí, alarmante, os índices estão mostrando. Mas infelizmente eu acho que o ser humano não consegue, muitas vezes, ver isso, quando ele não passa por isso. Eu acho que a gente que está dentro dessa área do social é o nosso dever de falar, de esclarecer, de explicar, de vivenciar".** (F., ex-coordenadora do PGRFM).

**"Não adianta dar cesta básica. Não adianta ter um monte de ONG que dá cesta básica; isso é uma coisa paliativa, isso não vai provocar mudança nunca, nunca! Não vai deixar aquela pessoa morrer de fome, mas não vai provocar mudança. Vai continuar sempre dando cesta básica, aquela pessoa sempre tutelada e não larga da cesta básica. (...) O que adianta ter um monte de ONG repassando cesta básica? (...) Então, assim, você tinha aquele monte de gente ali, mexe, cada um faz uma coisinha, mas a coisa não é integrada. Não é uma coisa para ter um efeito mesmo. Têm muitas (...) que falam: 'oh, vou te ajudar por quatro meses'. Mas e daí?**

Porque quando acabarem-se os quatro meses, mudou alguma coisa? Não mudou! Mesma coisa o renda mínima: 'ah, vou te ajudar por dezoito meses'. Bem ou mal, chegou nos dezoito meses você vai ser desligado. É por aí. Acho que a coisa tem que ser uma ação maior". (L., técnica do PGRFM).

Ainda com respeito à preocupação com a construção de responsabilidade pública, é possível notar como as técnicas acabam agindo com base neste objetivo: elas acabam assumindo o compromisso de questionar e pressionar os serviços públicos sociais que se recusam a atender as beneficiárias do PGRFM, como escolas, creches, postos de saúde. Ao fazer isso, aquele que antes era um caso individual, particular, acaba adquirindo *status* público, pois não é a falta de vaga para aquela pessoa, particularmente, que é cobrada, mas a falta de vagas de um modo geral, ou seja, a ausência de preocupação e responsabilidade do poder público em relação à satisfação de direitos sociais garantidos por lei. Dessa forma, sua atitude pode ser interpretada como uma cobrança da sociedade para que o Estado resolva problemas públicos, pelos quais toda a sociedade é responsável, e não apenas as partes diretamente envolvidas.

"Eu tenho vários casos [de alunos, filhos de requerentes] que estão fora da escola. A mãe vai na escola procurar a diretora e não tem vaga na escola. A resposta que ela [a diretora] deu - eu ligo às vezes daqui - é: 'Olha, não têm vagas, não têm vagas'. (...) **Não tem emprego, não tem vaga em creche.** O Renda Mínima, se você pegar o folder, o panfleto, o objetivo é emancipar as famílias, fazer com que elas sozinhas se sustentem. Só que como elas vão se sustentar sozinhas? (...) Eu digo: **há poucos recursos sociais, do Estado, da Prefeitura e, outra coisa, como é que você quer que estas famílias trabalhem e se sustentem, se não há emprego, não há trabalho?** Então, muitas vezes, depende. A forma como você lidar com essa questão, **você pode correr o perigo de culpabilizar essa família e isso que a gente tem que tomar muito cuidado também.** Você ficar exigindo muito da família: 'Pô, já estou te dando o Renda Mínima, você tem os técnicos, como você não está melhorando?' (...) A gente sabe que falta emprego, ou então quando no emprego, doméstica, eles estão pedindo 2º grau. Tem que ser bonita, tem que

ter 2º grau, tem que ser limpinha, não pode morar no São Marcos, (...) porque é tido como um bairro perigoso. Então são muitas portas que se fecham, é bem difícil mesmo". (J., técnica do PGRFM).

E por conta da mesma noção de uma ausência de responsabilidade pública, torna-se evidente que as técnicas enxergam a multidimensionalidade da pobreza, que não pode se resolver simplesmente com um programa de renda mínima desarticulado. Compreendem, ao mesmo tempo, que não tem nenhum sentido cobrar dos próprios beneficiários a responsabilidade pela própria emancipação, como objetiva o PGRFM. Diferentemente do caso da Renda Mínima de Inserção (RMI) da França, em que se atribui ao indivíduo este fardo, no caso de Campinas parece estar claro entre as técnicas que a pobreza é um problema coletivo e estrutural, para o qual é preciso buscar soluções conjuntas. E quando apontam a desarticulação entre as áreas sociais da prefeitura, as técnicas demonstram a sua insatisfação com a precariedade dos serviços públicos, que dificulta ainda mais o sucesso de seu trabalho. Este aspecto reafirma a renovação da assistência social, cujos horizontes vêm deixando de ser a caridade e a benevolência e passaram a ser a resolução do problema da pobreza estrutural, em todas as suas dimensões e em toda a sua profundidade.

Enfim, as falas das técnicas do PGRFM indicam o amadurecimento da assistência social ao longo das últimas décadas, provavelmente influenciado pela turbulência social que desencadeou o retorno do regime democrático e os subseqüentes processos de democratização da sociedade brasileira. No caso da assistência social, os principais elementos a destacar a partir destas falas e que demonstram uma tendência de abandono das práticas assistencialistas e clientelistas são a percepção das múltiplas faces, dimensões e expressões da pobreza, bem como das formas pelas quais ela se reproduz, através da reposição de uma cultura autoritária e excludente; a visão de que os pobres não precisam de tutela, de quem lhes diga o que fazer e como agir e, logo, de que são capazes de fazer as melhores escolhas quanto a como se alimentar e como gastar seu dinheiro e, mais ainda, que têm o direito de fazer estas escolhas livremente, conforme seus padrões de prioridades, sócio-culturalmente definidos.

Vale lembrar que as posturas demonstradas pelas técnicas do PGRFM (aqui apresentadas) propiciam que, na relação Estado-sociedade, mais especificamente as relações entre gestores/operadores de programas sociais e beneficiários dos mesmos se torne mais igualitária, pautada pela linguagem da cidadania, de modo a que os beneficiários não se sintam constrangidos. Com isso também, contribuem para a eliminação das práticas assistencialistas e clientelistas que diminuem a eficácia destes programas no que se refere à meta de superação da pobreza.

Na próxima seção, veremos como estas mudanças visíveis na assistência social influenciaram o funcionamento na prática do PGRFM, de forma a contribuir para a formação de identidades sociais, a organização coletiva e o aumento da participação política de seus beneficiários e, com isso, para a construção da cidadania democrático-participativa.

## **4.2. Impactos Sociais e Políticos do PGRFM**

Nesta seção trataremos especialmente do funcionamento do PGRFM na prática, para além de suas formalidades, enfocando a dinâmica dos grupos sócio-educativos, tendo por base as entrevistas realizadas tanto com técnicas quanto com beneficiárias e também as reuniões assistidas ao longo desta pesquisa. Enfatizaremos como as reflexões geradas nos grupos, voltadas para as relações familiares, mas estendendo-se para formas de geração de renda e questões políticas, como envolvimento comunitário em associações de moradores do bairro e escola, têm sido importantes não só para um questionamento da situação de pobreza e miséria por que passam as famílias atendidas pelo PGRFM, mas para a criação de identificação coletiva e de vínculos, assim como para um despertar (ainda incipiente) para organizações coletivas e para novas atitudes e comportamentos frente à sociedade. No último item, em que enfocaremos as

visões das beneficiárias, mostraremos como elas valorizam o programa para além da ajuda material que é o seu fundamento, ou seja, pelas mudanças internas e subjetivas que elas notam em suas vidas e que as faz sentirem-se mais integradas à sociedade e mais predispostas a lutar por um futuro melhor. Indicaremos, ainda, como elas dizem ter passado a participar mais da política, quer seja em seus bairros, quer indo atrás de seus direitos, e como elas apresentam uma cultura política pautada por valores e referenciais mais democráticos.

#### **4.2.1 A Dinâmica dos Grupos e seus Impactos sobre as Beneficiárias**

O PGRFM prevê, conforme apontado anteriormente, que representantes das famílias atendidas, reunidas em grupos de 15 pessoas, participem mensalmente dos grupos sócio-educativos, que são coordenados por uma psicóloga e uma assistente social ligadas ao programa. A idéia de vincular a participação nas reuniões ao recebimento do benefício originou-se, como visto, da experiência de outros programas sociais desenvolvidos pela prefeitura de Campinas e, também do intuito de que se pudesse de alguma maneira controlar e orientar os gastos das famílias, o que foi apenas uma característica inicial do programa, abandonada da prática de trabalho das técnicas.

Embora já tenhamos nos referido ao funcionamento dos grupos quando analisamos as visões e posturas das técnicas do PGRFM, centrar-nos-emos agora em sua dinâmica a fim de apontar a importância não só das mudanças na assistência social brasileira (conforme nos mostraram as entrevistas com as técnicas do PGRFM) como do próprio amadurecimento do programa em termos de operacionalização para a conformação dos impactos sociais e políticos verificados entre as beneficiárias do PGRFM.

É interessante notar que os grupos sócio-educativos acabaram se tornando a peça-chave do PGRFM, pois que é o ponto de contato entre as beneficiárias e a prefeitura, por meio das técnicas. Estas, em princípio, organizam as reuniões mensais, geralmente, segundo um plano de temas considerados relevantes, que

incluem: relacionamento familiar, como lidar com os filhos, questões habitacionais, planejamento familiar, responsabilidade dos pais, importância das figuras materna e paterna, papel da mulher, direitos, violência, alcoolismo, drogadição, custo de vida, estratégias de sobrevivência. Entretanto, se os grupos têm um caráter informativo, também foram se firmando em espaço de socialização, reflexão e discussão, o que acabou lhe propiciando uma importância para o programa, especialmente para as beneficiárias, que não fora imaginada ou prevista no princípio. Segundo uma coordenadora, as reuniões dos grupos poderiam ser vistas como uma prévia daquilo que seria o ideal, ou seja, a organização coletiva de forma espontânea nas próprias comunidades:

*"A perspectiva é de que a gente possa fortalecê-los [os grupos] para que eles continuem sozinhos as discussões. Daí, sim, uma participação sem obrigatoriedade, mas uma discussão junto com a associação de moradores, tendo um lugar que eles mesmos consigam dentro da região, pra estarem discutindo seus problemas, suas dificuldades e procurando soluções. Para que essas pessoas sejam mais participativas dentro das suas comunidades". (M., coordenadora do PGRFM).*

Se o papel das técnicas para o desenvolvimento do programa se mostra bastante importante, como temos indicado até agora, por outro lado, não se pode esquecer da participação das próprias beneficiárias que, atuando enquanto sujeitos, e nessa medida também se constituindo como tal, figuram como personagens centrais na história do PGRFM, sendo em si mesmas responsáveis pelos resultados do programa. Em outras palavras, isto quer dizer que, apesar de enfatizarmos o papel das técnicas para o programa, para o funcionamento dos grupos, as mudanças de caráter subjetivo e político-cultural que começam a surgir entre as beneficiárias não poderiam existir se não houvesse por parte delas uma reelaboração de tudo o que é falado e passado pelas técnicas. Este despertar das pessoas para a cidadania, por mais que incentivado através do programa, não aconteceria sem que houvesse uma disposição das beneficiárias para isso. Com isso queremos reafirmar que os impactos político-culturais de políticas públicas

dependem da dinâmica das relações entre Estado e sociedade, pois que estas não se aplicam sobre indivíduos “tábulas-rasas”, dos quais se possa esperar atitudes e comportamentos diretamente correspondentes aos objetivos previstos e pretendidos pelos formuladores das políticas. Assim, se até aqui tratamos dos elementos do PGRFM que têm contribuído para a formação da cidadania democrático-participativa, tentaremos mostrar agora o modo como as beneficiárias se valeram destes elementos, agindo sobre eles e de acordo com eles, dessa forma levando à conformação destes impactos que, na verdade, nem eram previstos e objetivados explicita e preponderantemente quando o PGRFM foi formulado.

#### **4.2.1.1. A Formação de Vínculos, Identidade, Confiança e Solidariedade entre as Beneficiárias**

Uma das características dos grupos revelada pelas técnicas é a falta de homogeneidade entre eles. Elas não sabem explicar o porquê, mas, mesmo que direcionados da mesma forma por cada dupla de técnicas<sup>89</sup>, há grupos dentre os que atendem que se constituem realmente como grupos, enquanto outros permanecem como conjunto de pessoas, entre as quais não se verifica maiores relações de afinidade e amizade. Isto indica justamente a intervenção de fatores externos ao programa, advindos de certa forma da cultura política das beneficiárias, que acabam tendo efeitos não controláveis sobre a dinâmica dos grupos. Apesar disso, no espaço dos grupos aberto pelo PGRFM é normalmente visível a formação de vínculos sociais entre as beneficiárias, bem como a constituição de laços de identificação coletiva, baseada no reconhecimento das mesmas realidades e problemas, quer se relacionem ao bairro (às condições de infra-estrutura e suas peculiaridades sócio-culturais, como a violência, o tráfico, a

---

<sup>89</sup> Como afirmado antes, a maioria das técnicas não segue a uma “receita” ou a um roteiro pré-determinado para conduzir os grupos; esperam que eles “brotem”. Mas isso não significa que elas apliquem tratamentos diferenciados para cada grupo, devido a quê se pudesse atribuir a heterogeneidade dos grupos.

origem, naturalidade das pessoas), à educação dos filhos, a questões de gênero e relacionamento conjugal, a dificuldades de arrumar emprego e obter a subsistência, etc.. Como dizem as técnicas:

"E o grupo é um lugar que propicia esse entrosamento com as famílias, aonde as pessoas criam um vínculo mesmo de amizade, de confiança. É um espaço aonde ela pode estar se vendo. (...)

(...) A maioria embarca na história da outra. (...) A questão da violência doméstica, mesmo as condições de moradia. E essas questões, eu acho que a mulher, nesse ponto a gente está muitos anos luz na frente dos homens, porque a gente consegue falar das nossas dificuldades, da falta de prazer, da falta de carinho do companheiro, e os homens são assim, aquela coisa mais... E as mulheres não. Elas conseguem falar disso e uma se identifica com a outra". (E., técnica do PGRFM).

Juntamente com a formação destes vínculos de confiança, amizade e identificação, os grupos tornam-se um importante espaço de socialização para estas mulheres que, na maioria das vezes, não dispõem de outras formas de lazer de que desfrutar e para as quais a vida social se restringe à igreja, encontros familiares e conversas com vizinhos. Num momento em que as identidades coletivas entram em crise, paralelamente e devido ao aumento do individualismo, da violência, especialmente na cidade de Campinas, não é irrelevante a criação de um espaço de maior sociabilidade como o proporcionado pelo PGRFM. E o modo como elas valorizam e aproveitam as reuniões dos grupos sócio-educativos – e como se engajam nelas – transparece nas demonstrações de solidariedade que as beneficiárias têm umas para com as outras:

"É um espaço para elas estarem se colocando. Muitas delas não saem de casa para ir em outro lugar a não ser levar o filho na escola, voltar. Não têm esse momento de ter um contato social, de estar trocando experiências, de estar discutindo alguma coisa, por menor que seja. Então, abre esse espaço. E elas colocam isso mesmo, que sem ser na reunião, elas não vão em lugar nenhum onde elas podem estar se encontrando. Às vezes elas acabam até conhecendo alguém

que mora perto dela e que ajuda em alguma dificuldade que elas têm. Uma estava contando que a creche estava em greve e outra falou assim: 'se você morasse um pouco mais perto de mim, eu ficava com eles para você, hoje'. Porque elas acabam se conhecendo e criando um vínculo entre elas". (H., técnica do PGRFM).

"Ah, elas já falam: 'tem um emprego não sei aonde, minha colega tá saindo, vai sobrar uma vaga lá', 'Ah, faz ficha no Poupa Tempo, no Balcão de Empregos'". (J., técnica do PGRFM).

"Muitas vezes, no final das reuniões, elas querem fazer amigo secreto, fazer festinha. Falam das amizades que elas construíram, às vezes formam até um vínculo de solidariedade. Então você percebe que uma fala um problema e na reunião seguinte as outras: 'e aí, como você está? E o seu filho?' Indicam, às vezes, serviços umas para as outras; indicam, sei lá, alguns lugares que estão atendendo, vamos supor, dentista: 'ah, vai em tal lugar'. Então se forma um vínculo de solidariedade e afetividade na maioria deles". (A., técnica do PGRFM).

"Entre elas podem ir trocando, aproveitar uma a experiência da outra. Dá uma dica: **'eu fiz isso, meu filho também era assim e resolveu, faz isso para ver se funciona'**. Acontece de elas ficarem **trocando experiências entre elas mesmas**". (H., técnica do PGRFM).

"Na maioria dos grupos **são elas mesmas que fazem a reunião. Elas mesmas que operam os grupos.** [Elas já dizem:] **'olha, tem a delegacia da mulher, porque quando o meu marido me espancou eu fui lá e...'** **Falam do SOS.** Eu acho que elas são muito solidárias. (...) Eu acho que é um crescimento, elas vão ali trocando entre elas: 'Olha, eu fiz dessa forma. Você está querendo ficar com ele, mas será que...'; [A outra responde:] 'ah, mas eu fico por causa das crianças'; aí a outra já fala: 'mas será que as crianças estão felizes vendo você apanhar todo dia? Eu acho que não é bem assim'. Então, elas mesmas vão trocando. Acho que isso é que é legal e a gente também acaba aprendendo". (E., técnica do PGRFM).

Nas falas acima nota-se como a percepção de realidades e problemas compartilhados, uma vez que expostos, discutidos e reconhecidos, acaba gerando

o comprometimento solidário entre as beneficiárias, expresso na busca coletiva por resolver os problemas umas das outras, na troca de experiências e, enfim, na própria rede de sociabilidade que se forma, baseada não numa lógica racional-competitiva (DOIMO, 1995), mas em outros referenciais, como o da interdependência e o da reciprocidade solidária.

#### **4.2.1.2. Reflexão, Questionamento, Revisão de Referenciais, Valores e Práticas**

Além da identificação coletiva, da socialização e da solidariedade, que caracterizam as relações sociais que se estabelecem nos grupos, também é perceptível em sua dinâmica a presença de atitudes e comportamentos entre as beneficiárias que são passos essenciais para a construção da cidadania democrático-participativa: o exercício da **reflexão** sobre a vida cotidiana e a realidade em que vivem e o **questionamento** de certas situações e posturas que fazem parte de seu dia-a-dia. A partir, portanto, do repensar e do rever dos referenciais, valores e costumes que guiam suas vidas, começam a ocorrer pequenas mudanças nas formas de agir destas mulheres:

"Eu lembro de uma requerente que ela parava, aí ela ficava assim: **'eu tô aqui pensando, vocês estão aí falando'**. Aí ela falava coisa de televisão, ela associava e ela sempre falava: 'eu tô aqui pensando'. Então ela jogava o questionamento dela, o grupo avançava muito". (J., técnica do PGRFM).

"Tem uns que acham muito legal ter ouvido falar no Estatuto da Criança e do Adolescente, que ela nunca ouviu falar, que ela não sabia que tinha direito àquilo. Tem até uma que falou que **depois que a gente discutiu sobre isso, ela não deixava mais o filho dela ir comprar bebida alcoólica no bar** (porque o tio sempre mandava, dava o dinheiro). [Ela dizia:] 'Porque não pode, não pode porque faz mal para a formação dele'. Então, ela não deixa e quando ele falava: 'por que não pode?', [ela respondia:] 'não pode porque tem uma lei e eu não quero mais que ele vá'. Então, do jeito delas cada uma acaba

percebendo alguma coisa e transforma essa relação. (...) Elas sempre pegam alguma coisa que fala mais para elas, que aí elas começam a questionar. Ou acaba vendo diferente mesmo a situação". (H., técnica do PGRFM).

**"Uma pequena parte, às vezes, elas se sentem mobilizadas pelas discussões que têm nas reuniões; vão em busca de procurar às vezes atenção, começam a ter uma outra relação com os maridos; (...) a gente percebe algumas mulheres que começam a se valorizar mais, que começam a questionar a própria educação que ela está dando ao filho homem, em detrimento da educação da filha mulher. A gente discute bastante essas coisas. (...)**

**(...) E quando você reúne elas no grupo, é a oportunidade pra todas se verem na mesma situação, e acabarem se indignando em conjunto, e acho que isso acaba melhorando a auto-estima, porque a gente vê que esse preconceito acaba gerando um problema de auto-estima, porque a pessoa acaba se sentindo acuada. Então eu sinto que nessas reuniões elas acabam comentando, vamos supor, situações de procurar emprego e sofrer discriminação, ou então entrar em uma loja e ser discriminada pelo gerente porque é negra, está mal vestida, com um monte de filhos. É quando uma conta uma situação, a outra: 'eu também já passei por isso'; a outra 'ah, eu também, eu também!'. Então elas acabam: 'Nossa, mas todo mundo? Isto não pode continuar assim'. Então acho que elas acabam se sentindo fortalecidas. (...) Eu me lembro de uma mulher que eu atendia, que ela era negra e era casada com um cara que ela falava que era italiano, ele era loiro, tinha os olhos azuis. E ela contou no grupo que o marido: 'tá vendo?, não sei por que eu estou casado com você, porque você é preta, pobre, não sei o quê'. E ela contava isso com a maior naturalidade. Aí as outras se indignaram com a situação: 'Mas como você deixa o cara bater em você, falar com você tudo isso e você não vai fazer nada?' Então, aí eu lembro que ela começou a parar pra pensar que aquilo não precisava acontecer com ela". (A., técnica do PGRFM).**

O interessante dessas novas práticas e destes novos comportamentos que começam a se edificar é que o caminho que é trilhado e do qual eles são o cume é coletivo: há, num primeiro momento, um despertar coletivo do refletir sobre

determinadas situações, que passam a ser questionadas e, num segundo momento, as beneficiárias passam a guiar suas atitudes e comportamentos (como no caso da educação dos filhos) de acordo com aquilo que foi repensado, discutido e, no que se refere a certas situações, como as referentes a relacionamento conjugal, à discriminação da mulher ou racial (nas quais se verificam hierarquias de poder frutos de modos de pensar arraigados culturalmente), passam a lutar para mudá-las. Neste caso, quando reconhecem que o problema não é individual, mas compartilhado coletivamente por grande parte das mulheres do grupo, ficam indignadas e tentam agir de alguma forma para reverter o quadro opressor em que se encontram (como se pôde observar nos depoimentos acima).

Por serem os grupos formados majoritariamente por mulheres, questões relacionadas ao universo feminino acabam sendo, inevitavelmente, as mais discutidas. E justamente por conta disso, é também neste campo que se observam as maiores transformações nas vidas das beneficiárias ocorridas a partir de sua participação no PGRFM. Estas mudanças referem-se, sobretudo, à busca de pensão alimentícia para os filhos, à ruptura com a violência doméstica, muitas vezes recorrendo-se para isso ao SOS-Mulher ou ao divórcio, à conquista de independência (também a financeira) dos maridos. Entretanto, percebe-se como a luta contra o machismo é uma luta difícil de ser vencida: no caso das beneficiárias do PGRFM, os avanços nas conquistas femininas mesclam-se com retrocessos da cultura machista e com a não aceitação, por parte dos seus maridos e companheiros, das mudanças, inovações e “ousadias” que experimentavam, indicando que há um longo caminho a ser trilhado, cujos primeiros passos foram dados por elas a partir da participação no PGRFM. Nas seguintes falas, as técnicas comentam os avanços das mulheres e, também, a resistência que sentiram a eles:

*“Muito comum também é a relação que ela estabelece com a família, com o marido. (...) Às vezes separaram. Às vezes levavam uma vida mais oprimida de violência e conseguem... (...) Já encaminhei para*

o SOS, separação. (...) Até mesmo quando conseguem sair da casa dos pais". (J., técnica do PGRFM).

"E outro caso que me chamava muito a atenção era de uma mulher muito bonita e ela tinha uma dependência muito grande do marido, e ela **conseguiu um processo até de libertação do marido, ela conseguiu ter a própria renda, conseguiu montar um salão de beleza na frente da casa dela.**(...) Mas dela, eu tenho uma lembrança triste, porque uma vez, quando ela tinha saído do Programa, a gente estava fazendo visita na rua dela, nós encontramos ela com o olho roxo. E aí a gente perguntou: 'O que aconteceu?' Pela conversa que nós tivemos com ela, nós percebemos que **o marido não suportou esse processo de autonomia e independência que ela estava tendo. Ele chegou dentro do trabalho dela, arrebentou tudo, bateu nela...** Então, essa fragilidade que eu falo que existe no Renda Mínima: essa menina (...) era a busca de autonomia, mas ela era tão frágil essa menina, que nós chegamos lá, ela estava arrasada, ela não tinha forças pra sentar na cadeira e arrumar tudo outra vez". (F., ex-coordenadora do PGRFM).

#### **4.2.1.3. A Organização de Demandas e Interesses: Busca por Direitos e Melhorias para os Serviços Públicos**

Os questionamentos que fazem parte da dinâmica dos grupos sócio-educativos, além do relacionamento familiar, também enfocam a falta de infraestrutura dos bairros da periferia de Campinas e a precariedade dos serviços sociais utilizados pelas beneficiárias. Através destas discussões e questionamentos, os grupos se tornam um espaço de organização de demandas e reivindicações em relação àquilo cuja ausência ou disponibilidade precária torna mais difícil o cotidiano da pobreza para as beneficiárias do PGRFM: centros de saúde, creches, escolas, etc. Nas falas a seguir pode-se observar como se dá esta organização de demandas no interior dos grupos:

"Teve uma época que elas queriam ir no vereador saber do cheque, do aumento do cheque. E elas perguntavam. Eu dei uma orientada por cima, qual o caminho, e eu acho que umas chegaram a ir, mas não chegou a fazer uma coisa grande, tirar uma comissão, isso não chegou a acontecer.(...) Ultimamente, por exemplo, tem uma área no Santa Mônica que é do DERSA e o DERSA estava pagando 3 mil, 4 mil por barraco para o pessoal sair de lá. Elas se mobilizaram, tanto que o Prefeito foi lá, o Toninho. Agora também imagino que tinha a Associação de Bairros organizando, não sei. Mas elas discutiam muito no Renda Mínima. Elas vinham, elas contavam, elas queriam saber opinião, queriam saber o que fazer. Elas usaram o espaço do Renda Mínima pra estar discutindo esta questão". (J., técnica do PGRFM).

"A gente sabe de algumas pessoas, em alguns grupos, que sim, que vão para Associação de moradores, que começam a participar, que se engajam em algumas questões. Teve uma época que era creche, o pessoal precisava de creche, então elas tentaram se organizar. Não deu certo, mas elas tentaram. Então, só falar no grupo não vai resolver. Eu me lembro de algumas pessoas que se interessaram, que foram na reunião, que participam do conselho (o conselho local de saúde), do OP (Orçamento Participativo) algumas foram. Não dá para generalizar, mas têm pessoas que vão sim, se organizam". (I., técnica do PGRFM).

"Uma que um dia chegou e ela não podia mais frequentar aquele grupo que ela tava indo, por causa do horário. Eu falei: 'Então tá, você não vem nesse mês'. E ela falou: 'não, quero ir sim, porque eu quero contar uma experiência que eu passei, eu quero estar em qualquer grupo que for, mas eu tenho que falar'. E o que ela queria falar é que ela conseguiu emprego e que o pessoal da escola dela (porque ela fazia supletivo), que eles se uniram e conseguiram qualquer coisa para a escola. Era uma coisa que eles precisavam e conseguiram. Foi um ganho, acho que através das reuniões, de estar refletindo sobre aquilo, do retorno que as outras colegas davam. Daí elas começaram a participar mais, toda a escola". (J., técnica do PGRFM).

"Uma situação que é muito comum: elas vão no posto de saúde, na escola ou em qualquer outro serviço, são mal atendidas e uma delas fala: 'ah, não adianta', e a outra fala: 'não, você tem que reclamar,

você tem que ir em tal lugar'. Aí elas começam a ver que existem outros recursos que elas podem estar acionando pra estar melhorando os serviços. Por exemplo, o professor da escola belisca as crianças: 'ah, não tem jeito, não tem mais o que fazer', aí uma outra diz: 'não, tem jeito sim, eu liguei no 156, dei o nome do professor', aí a outra: 'eu fui na Delegacia de Ensino, eu conversei com a Diretora, a professora melhorou'. Ou então: "o médico do posto está atendendo melhor"'. (A., técnica do PGRFM).

"Na minha época, que eu me lembre, teve um movimento muito forte em um grupo nosso, que era para aumentar o número de vagas na creche. É isso que eu falo para você que eu não consegui ver chegar. Aquela mulher eu me lembro que fez uma revolução. Aí no grupo todo mundo concordou com ela. Ela marcou horário fora do grupo pra essas famílias virem e elas saírem pelo bairro colhendo assinaturas. E ela veio falando que ninguém aparecia nas reuniões. Então eu achava que tinha uma rigidez muito grande para as famílias participarem autonomamente. (...) Eu me lembro que na Região Sul teve um trabalho interessante de agentes solidários, que as famílias faziam um movimento de uma família contribuir com a outra família<sup>90</sup>. Que era esse movimento que a gente tentou também fazer no São Marcos, quando eu falei que a própria família detectava, no alcance dela, se tinha alguma família que necessitava. Esse tipo de coisa a gente viu acontecer. Eram pequenas redes que iam se formando, de ajuda, de solidariedade". (F., ex-coordenadora do PGRFM).

---

<sup>90</sup> Cf. referência de Campineiro (1999): Grupo Solidário de Proteção à Infância e à Juventude. Sobre o projeto de ampliação desta experiência, uma ex-coordenadora do programa comentou: "Tem um grupo de famílias que você percebe que tem uma família que é tipo liderança, que todos os encaminhamentos, que o que ela vem ensinando pra um, pra outro, ela consegue anotar tudo na cabeça. (...) tanto que a região Sul começou com essa experiência. Começou reunir, treinar essas pessoas que se sobressaíam nos grupos, pra que elas fizessem o cadastramento, identificassem as famílias que precisam: 'Olha essa família precisa, ela também é da Comunidade'. Sem que com isso ela fosse usar como poder, mas que ela pudesse, que a gente pudesse ir acompanhando e treinando essas pessoas. Nós começamos a fazer isso. Aí nós fizemos um projeto, pra ver se a gente conseguia montar um tipo de uma ação de técnicos só para fazer isso. Mas não vingou. Quando teve essa história do agente da saúde, do comunitário, a gente até pensou que a gente pudesse fazer isso junto com a Saúde, só que na gestão do Chico Amaral, o Conselho de Saúde não... não conseguimos fazer isso. Mas também não sei se a secretaria iria conseguir fazer integração com a Saúde". (D., ex-coordenadora do PGRFM).

Como se pode perceber pelo que dizem as técnicas, conforme avançam as reuniões do grupo, **as beneficiárias começam a transformar suas reflexões em ações**, ou seja, percebem que apenas comentar as situações que as afligem e oprimem, ou se indignar com elas, não é suficiente para provocar mudanças sobre as mesmas. Daí porque começam a se movimentar para ir em busca de seus direitos, de seus interesses, de melhorias para os bairros onde vivem. Este passo importante em termos da construção da cidadania democrático-participativa, que é o da organização coletiva (após o momento de observação e questionamento da realidade e de percepção de que há problemas enfrentados coletivamente e que, portanto, podem ser resolvidos mais facilmente se houver união entre elas) também se enriquece, em si mesmo, conforme são buscadas alternativas para a solução dos problemas. Neste processo, o compartilhamento de experiências e o incentivo à ação entre as beneficiárias são elementos fundamentais para que se possa vislumbrar o horizonte de vencer a luta contra o individualismo, o conformismo, a apatia e a fragmentação que se inscrevem nas relações sociais ordenadas segundo o capitalismo, fortemente presente entre as beneficiárias, como não poderia deixar de ser.

Este processo de amadurecimento dos grupos, no qual as inquietações e críticas se transformam em formas de contestação e reivindicação, pôde ser observado em algumas das reuniões assistidas ao longo desta pesquisa. Numa delas, em que o grupo estava recebendo sua 12.<sup>a</sup> parcela do benefício, tão logo a reunião foi iniciada, uma das participantes colocou a seguinte questão: “Se o salário mínimo aumentou para R\$ 180,00, por que o Renda Mínima não aumentou? A gente não precisa também?”. As outras beneficiárias, que até então conversavam em burburinhos, calaram-se na mesma hora, esperando a resposta da técnica. Esta se manteve quieta por um momento e depois, meio desconcertada, explicou que, embora estivesse previsto na lei o aumento do valor do benefício, este ficou condicionado à disponibilidade orçamentária: “Há outras prioridades na prefeitura (como saúde e educação); se sobrar dinheiro, daí vai

para o Renda Mínima”. Nesta reunião, as beneficiárias não questionaram a resposta da técnica, apenas mantiveram-se caladas, provavelmente como quem diz que não concorda, mas aceita. Entretanto, o depoimento de uma das técnicas mostra como este questionamento quanto ao valor do benefício (que está muito defasado) é freqüente nas reuniões e como se verifica em relação a isso uma mudança de postura: do conformismo para a contestação:

“A própria postura delas no grupo, porque o grupo sempre começa: 'ah, tá!'; 'você vai receber dinheiro': 'ah, que ótimo! Qualquer coisinha tá bom. Melhor pingar do que faltar'. Termina: 'ah, por que não teve aumento no Renda Mínima?'. Você percebe que elas começam a exigir mais: 'Por que o cheque não aumenta? Por que o prefeito...?' (...) Na medida em que o tempo vai passando, elas ficam mais exigentes, questionam mais, não aceitam só. No começo, você fala: 'olha, a criança tem que estar na escola'. [Elas dizem:] 'Não, claro, claro'. Porque tinha um compromisso, um Termo de Responsabilidade. E elas: 'não, tem que exigir mesmo'. (...)

(...) Então elas falam: 'melhor pingar do que faltar'; 'Ah, a gente já recebe dinheiro de graça, porque eu vou lá reclamar? Deixa, já tá bom do jeito que está'. Aí eu falo: 'gente, mas olha, está na lei. É um direito. E é um direito também que o cheque aumente!' Não aumenta. No começo, às vezes, quando uma pergunta, as outras riem: 'ah, porque o cheque não aumentou?' Aí fica todo mundo constrangido. No final, não: 'Por que o cheque não aumentou?'; 'É, eu também quero saber. Por que o cheque não aumentou?' A postura é diferente”. (J., técnica do PGRFM).

O próprio fato de contestarem o valor do benefício, como bem mostraram os depoimentos das técnicas, é indicativo de uma mudança de postura das beneficiárias em relação ao Estado: revela que deixaram de encarar o benefício como favor, passando a reconhecê-lo como direito, o qual é dever do Estado garantir. Por isso, passam a exigir dele que cumpra o compromisso do aumento do valor do benefício, conforme previsto em lei.

#### 4.2.1.4. Intensificação da Participação Social e Política

Outra consequência bem visível da existência dos grupos, das reflexões, questionamentos e discussões neles geradas, refere-se às novas práticas de participação social e política, que começam a aparecer ou são intensificadas no cotidiano das beneficiárias. Esta participação é notável sobretudo nas comunidades, nas associações de moradores, nas creches e escolas, nas associações de pais e mestres, nos centros de saúde, através dos conselhos de saúde, mas também através de um aumento do interesse por questões políticas, as quais passam a ser mais debatidas, não só nos grupos, como fora deles:

"Têm famílias que começaram a participar mais ativamente na escola, juntar com outras mães para reivindicar algumas coisas. Têm algumas que são até de conselhos de escola, de alguma coisa assim". (H., técnica do PGRFM).

"Acho que despertam pra essas coisas. Não que a gente conscientize, mas a gente... elas começam a ver mesmo a questão dos direitos e elas ficam mais alertas e começam a participar mais.(...) Mas eu acho que é um bom número que está... que vai na Associação de Moradores, que participa, que frequenta as reuniões ou que vai lá no Conselho de Saúde pra estar participando. Acho que esse ano que a gente teve as Assembléias do Orçamento Participativo... depende muito da comunidade. Por exemplo, na Assembléia do Orçamento Participativo da AR-6, a metade do Parque Oziel participou. Tinha trezentas pessoas na Assembléia. E olhava para um lado tinha uma requerente, olhava para o outro... tinha outra". (E., técnica do PGRFM).

"Tem também gente que trabalha na associação, que não trabalhava, foi uma surpresa, eu cheguei lá: 'puxa! Você aqui?'; 'é, eu estou participando...'. Então têm histórias assim, de pessoas que começaram a trabalhar com associação de moradores e de pessoas que montaram... de uma mulher, mais recentemente, que montou uma creche comunitária". (L., técnica do PGRFM).

Este aumento da participação na comunidade revela a percepção de que, para que seus interesses sejam satisfeitos, para que os serviços públicos melhorem o atendimento, é preciso lutar por isso, ou seja, não basta esperar pelas ações governamentais e apenas reclamar. Mostra, ainda, a percepção de quais são os meios através dos quais podem conseguir eficácia (maior ou menor) nesta luta, isto é, coletivamente e participando dos canais abertos para expressarem suas opiniões e reivindicações, como as associações de moradores, conselhos de saúde e escola. Convém notar, ainda, que o aumento da participação das beneficiárias do PGRFM nestes espaços revela não só um ganho de legitimidade dos mesmos enquanto instrumentos de representação, como uma crença na possibilidade da própria mudança. Em síntese, em contraposição a uma postura conformista e estática, as beneficiárias parecem passar a acreditar (ou ficarem mais convictas) tanto que suas condições de vida podem melhorar quanto nas formas através das quais podem conquistar estas mudanças.

Possivelmente estas mesmas crenças sejam algumas das causas do aumento da participação política das beneficiárias também nas esferas institucionais, indicando uma valorização das eleições e dos partidos como mecanismo e intermediários para que seus interesses sejam levados em conta nas tomadas de decisões públicas, bem como a visão de que as ações governamentais interferem em suas vidas, para melhor ou para pior. Segundo uma das técnicas, este interesse pela política (institucional) foi bastante visível nas discussões dos grupos em época de eleições:

"Elas eram do PT, a maioria era PT. E elas discutiram muito e elas traziam muito a questão: 'bom, eu até sei que fulano, sei que ele é candidato, **mas eu não sei a história dele, onde é que ele conta?**' Acho que isso é um dado que elas falaram muito: **quem ele foi, como é que foi, qual é a história deles.** Então, isso elas sentiam falta, porque eles vêm, pedem voto, 'mas eu não sei nada dele, na verdade. **Onde é que eu tenho acesso, aonde que eu busco isso, aonde que eu procuro saber disso?**' Então acho que isso foi uma coisa que surgiu bastante nas pessoas que estavam menos politizadas. E algumas delas até trouxeram esse retorno: '**olha, eu antes de estar aqui no grupo, eu não conseguia pensar dessa forma, não**

**conseguia ver dessa forma e depois das discussões...'** Enfim, está avaliando melhor em quem votar. Agora outros, (...) outros não: 'Tá, vou prestar mais atenção, mas ainda não sei, não sei ainda diferenciar'. Outros estavam ainda naquela coisa mesmo de 'tanto faz', o voto não é importante. Isso até a gente estimulou, falou bastante da questão da importância do voto, de saber fazer a escolha, cada um vai escolher o seu candidato, mas que ficassem atentos, que pudessem cobrar, que pudessem depois acompanhar como é que vai ser a atuação dele depois de eleito. Então, têm grupos muito mais interessados e que voltaram à discussão depois e outros... você vê que no processo deles, não sei quanto tempo eles vão levar, eu acho que isso foi despertado e acho que depois eles vão estar trazendo isso ao longo da sua vida... Saem dali diferente da forma que eles entraram. (...)

(...) Durante o ano passado todo foi essa discussão das eleições, **desde o começo do ano eles começaram a falar**, eu senti que em todos os grupos, **a grande maioria era de esquerda**, não era de direita. Porque também a gente fica imaginando que eles são lá da direita, não sei se isso é o lobby da direita, pra conseguir se manter. Porque a grande maioria se declarou. (...) Então a gente toma cuidado pra não influenciar mesmo. Não estou aqui pra fazer a cabeça, estou aqui pra despertar para outras coisas. Para que elas escolham. (...) Isso eu não tenho dúvida porque todos os grupos discutiram e não foi só comigo, não: com as outras colegas também tinha a preferência no PT". (C., técnica do PGRFM).

Ainda em relação ao aumento da participação política das beneficiárias, cabe considerar que só o fato de estarem discutindo a política nas reuniões dos grupos já revela uma valorização da mesma para elas. Mesmo que no momento do debate algumas ainda se mostrem desinteressadas ou desestimuladas, elas não estão ouvindo inertes ao que as demais falam. Ainda que não opinem, vão pensar sobre o assunto, sobre o que está sendo dito, podendo se posicionar de alguma forma futuramente. Em uma das reuniões assistidas, foi possível observar uma discussão entre algumas mulheres sobre o dilema "participar ou não?". Uma comentou que em seu bairro as pessoas reclamam muito, mas não vão atrás das coisas, e que no Parque Oziel é diferente e por isso eles conseguem o que

querem: “No Oziel o pessoal é mais peitudo e quando eles querem uma coisa, ela vai pra frente! (...) O Jardim do Lago já tem oito anos e não tem condução, e o Oziel tem só três e já tem. (...) O pessoal é muito acomodado porque consegue tudo muito fácil. Então não aprende a lutar. É o famoso comodismo!”. Nisso uma outra entrou: “Eu já corri tanto atrás de uma coisa e não consegui, que daí a gente se acomoda, mesmo...”. Então a primeira voltou a criticar a falta de participação e o comodismo: “O pessoal do Oziel, quando tem um problema, eles se unem. Eles chamam o pessoal do Monte Cristo para uma passeata, mas aí: ‘Ah, eu acho que eu não vou, se o meu vizinho já vai...’ Tem gente que pensa assim: que o vizinho indo, ele passa depois pra mim. Só que cem, duzentas pessoas brigando pra mil não tá certo, tem que ser todo mundo! (...) Lá no meu bairro é assim: todo mundo reclama muito e não se une!”. Diante disso, uma terceira declarou: “Mas não adianta a gente ficar aqui esperando pra conversar, a gente tem que ir atrás e ficar sabendo do que tá acontecendo no mundo. Ah, eu adoro aquele programa ‘Debates e Notícias’ e aquele regional, onde todos os prefeitos vão falar o que pensam e estão fazendo”. Nesta ocasião, apesar de não ter havido o envolvimento de todas as presentes no debate, e nem da maioria delas, não é desprezível que as beneficiárias, de uma forma mais ou menos ativa, estavam aproveitando a discussão, seja concordando com a posição conformista, seja com a participativa, ou ainda repensando aquela com a qual concordava até então. Nesta medida, estavam exercendo sua condição de sujeitos.

Noutra reunião surgiu o assunto da administração municipal: uma beneficiária exclamou: “Entra prefeito, sai prefeito, e nunca faz nada! É por isso que eu nunca tirei meu título de eleitor!” (numa postura clara de desconfiança em relação à política e aos políticos), mas, logo em seguida, uma outra acrescentou, dirigindo-se à técnica: “Vocês podiam levar nós lá para conversar com o prefeito...” (esta já demonstrando a vontade de estar mais

próxima da administração pública). Nisso a outra comentou: "Eu não sirvo para conversar com o prefeito, porque eu ia é quebrar a cara dele!", e a outra divergiu, dizendo: "Ah, eu servia, porque eu ia dar idéias, falar do posto, da escola, de tudo quanto é lugar que tá precisando". Neste momento uma técnica entrou na discussão, explicando o Orçamento Participativo, sobre a oportunidade de participação direta nas decisões públicas.

Conforme se pode perceber nestes fragmentos, a política é colocada em discussão e em meio a isso há um repensar da noção de participação. Mas nota-se, ainda, que a politização não se encerra neste debate; pelo contrário, extrapola para outras questões públicas, como a ecologia, o sistema presidiário, e mesmo questões domésticas que passam a ser re-significadas (como a hierarquia de poder que dá mais direito aos maridos que às mulheres). Em algumas reuniões, foram observadas as seguintes discussões e colocações:

"(...) São coisas que não precisa tirar da natureza. Você tira dali e já aproveita. Você mata uma árvore, você planta outra e nasce, mas demora muito. Então é melhor deixar ela quieta lá, e reaproveitar o que der".

"Eu acho que os presos tinham que trabalhar para o povo. Ficavam pensando. Tinha que colocar para ensinar criança".

"Que nada, menina, você que pensa que tá muito velha para estudar! Quem incentiva isso é o marido, que fala que se a mulher já sabe cuidar dos filhos e da casa não precisa estudar. Eu acho que isso é uma ignorância! E é muito melhor você se sustentar para não ter que depender do marido."

"Ele colocou em risco a vida dele e a minha também, porque eu não sei se ele usa preservativo. E ele ainda teve a cara de pau de me dizer que se eu tivesse outro, que ele me matava. Eu virei pra ele: 'Com quê direito? Então eu é que devia ter te matado!'"

Enfim, este aumento do interesse por política, e conseqüentemente da participação das beneficiárias do PGRFM, evidenciam a contribuição do mesmo para a constituição de sujeitos ativos, um impacto considerável proporcionado

pelas reuniões e que provavelmente não se poderia esperar caso o programa não contasse com um aparato operacional mais complexo, e fizesse a entrega do benefício objetivando estritamente a melhora da renda e das condições de vida familiar, sem se preocupar com as múltiplas formas de reprodução da pobreza, das desigualdades e da exclusão social.

#### **4.2.1.5. A Busca de Alternativas de Geração de Renda**

Além do envolvimento com questões políticas assinalado acima, as reuniões também proporcionaram uma busca conjunta das beneficiárias por alternativas de geração de renda e emancipação financeira, muitas vezes estimulada pelas técnicas. Numa das reuniões assistidas (anteriormente mencionada), quando a técnica solicitava das beneficiárias a opinião sobre que tipos de grupos elas gostariam que fossem desenvolvidos pelo PGRFM (em processo de reformulação pela nova administração), a fim de que estivessem mais próximos da comunidade e de seus interesses, uma delas expressou: “Eu queria no meu bairro uma comunidade, um grupo de mulheres, pra todo mundo chegar à tarde, trocar idéias e, depois, quem sabe, a gente faz um serviço. Uma é manicure, a outra faz crochê, a outra tá enrolando uma coxinha... A gente tá fazendo uma e outra coisa. E é super agradável! Depois, sabe o que a gente pode fazer? Pode montar um serviço próprio!”.

Até por conta da segurança que o dinheiro confere, as beneficiárias se sentem mais estimuladas a buscar sua autonomia financeira. É verdade que, quando chegam os últimos meses do programa, e elas percebem que vão ser desligadas e não conseguiram melhorar sua situação econômico-financeira de forma estável, acabam voltando a se desanimar. Mas há casos em que, paralelamente às mudanças de ordem político-cultural que se inserem em suas vidas, as beneficiárias também conseguem voltar para o mercado de trabalho ou se inserir em oficinas de trabalho e cooperativa, o que se tornou mais freqüente a

partir de 1999, quando a nova lei que regulamenta o PGRFM passou a prever o oferecimento de cursos profissionalizantes e de aperfeiçoamento para as famílias atendidas. Como mostram as técnicas:

"Na nossa região a gente tem uma oficina de cabeleireiros, que elas fizeram cursos de cabeleireiros, maquiagem, manicure e pedicure. Agora elas estão reunidas num espaço nosso, ainda, por enquanto, prestando serviço para a comunidade da região". (N., coordenadora do PGRFM).

"Pessoas que participaram de cursos profissionalizantes, que participaram, depois, de oficinas de aperfeiçoamento, que têm uma visão de montar o seu negócio próprio, como o pessoal da oficina de culinária, que têm toda a experiência de como montar o seu próprio negócio, como controlar os seus custos para ter lucro. Ou o pessoal do Recanto do Sol, que montou uma oficina de artesanato e que estão expondo numa feira. Foram dois anos que foram realizados os cursos, e têm famílias que estão se sobressaindo mesmo. O ano passado nós tivemos uma otimização grande aqui na região [sudoeste] dos cursos. O centro profissionalizante não ficou só dentro do centro, ele saiu e foi implantar os cursos na região, ele foi implantar o curso lá no Recanto do Sol - o Recanto do Sol é uma região bem pobre - e daí que gerou essa oficina de artesanato e essa exposição. Porque daí a gente procura estar integrando os programas da secretaria. Se está tendo já exposição é porque nós estamos juntos com o PRÓ-RENDAS, expondo lá no Largo das Andorinhas e no Largo do Rosário... os trabalhos que eles fazem, e isso já está ficando até autônomo, se desvinculando até do renda mínima. Então, há um crescimento dessa pessoa. Ela começou dentro do programa de renda mínima; daí, como ela precisava fazer um curso, e o programa de renda mínima ofereceu esse curso de artesanato, curso de culinária, ela se envolveu e ela conseguiu uma alternativa para a vida dela (...)" (M., coordenadora do PGRFM).

Há, além disso, relatos de conquista de autonomia financeira de caráter individual, como a montagem de lanchonete, salão de beleza, ou o próprio emprego. O que é interessante observar é que também nestes casos as

discussões havidas nos grupos são estímulos contra o desânimo que se torna mais provável de se instalar nas pessoas quando escutar um "não" é a resposta corriqueira.

#### **4.2.1.6. Resgate da Dignidade e da Auto-Estima e dos Sentimentos de Cidadania e Pertencimento**

Finalmente, convém mencionar os impactos subjetivos que o programa teve sobre as beneficiárias, principalmente devido à existência dos grupos sócio-educativos, e que podem ser resumidos como resgate da dignidade e da noção de cidadania dessas pessoas. Como algumas das técnicas e coordenadoras afirmaram, o benefício material, o dinheiro, dura só os dezoito meses da permanência do vínculo com o PGRFM. Entretanto, observam-se entre as beneficiárias mudanças internas, não só no seu modo de pensar e agir, exposto acima, mas na sua maneira de se enxergar na família e na sociedade, e estas elas levam consigo para sempre. O retorno ou até o despertar do sentimento de pertencimento à comunidade, de ser cidadão, de possuir direitos, de poder se expressar e de ser levado em conta, de ser respeitado, é um elemento fundamental para que estas pessoas, pobres, vítimas de tantos preconceitos e discriminações (algumas expressas neste trabalho), possam se ver efetivamente integradas em nossa sociedade, segundo o *status* de cidadania. Para isso há ainda um longo caminho a ser trilhado, o qual passa pelo envolvimento coletivo numa luta político-cultural, mas cujos primeiros passos já estão sendo dados e, para isso, conforme temos afirmado, o PGRFM tem desempenhado um papel considerável, pelo menos no que diz respeito ao universo, ainda restrito, de famílias que ele atende no município de Campinas. Nos depoimentos a seguir é possível perceber as várias formas e graus com que se dão estas mudanças subjetivas entre as beneficiárias:

"A pessoa acha que é um nada quando entra: 'não sou nada e muito menos capaz de nada'. E no decorrer do programa você vê ela dar um salto: melhorar a condição da casa, melhorar a condição da família, manter os filhos dentro de casa e se desperta até para voltar a estudar, fazer um curso, se capacitar profissionalmente. (...)

(...) O que emociona, que eu sempre tenho comigo, é a questão da dinâmica familiar e do resgate da dignidade, da cidadania. Se alguém falasse pra você que não era nada... Isso me toca profundamente. Quem de nós não quer ser importante para o outro, quem de nós não quer ter uma função em relação ao outro e a si próprio também? Então, são situações que me comoveram bastante: você conseguir construir, apesar de tudo, uma nova dinâmica, uma nova relação com seu filho, uma nova relação com você mesma, você desejar fazer uma alfabetização aí na FUMEC, você desejar fazer uma capacitação, acreditar na sua força. Tem requerente que vai com os dois filhos no curso. (...) Eu não seria capaz de levar um filho de seis meses e outra de dois anos do lado e sentar e fazer um curso de corte e costura. Então, você pensa assim: meu Deus do céu, você que tem todas as condições do mundo não faria, e ela já limpou toda a casa, já deixou o almoço pronto, ainda veio no curso com as crianças e ainda consegue aprender, com as solicitações que a criança faz. E ela pega e presta atenção... e depois ela faz a própria roupa dela, a roupa das crianças, ela passa a confeccionar. São histórias que emocionam: essa vontade de despertar, de você ser capaz, de acreditar em você. Eu carrego comigo esses exemplos, essa força, essa garra, esse acreditar. (...)

(...) Você vê que quando você tem contato com o usuário, você vê que a princípio ele tem dificuldade de até olhar nos seus olhos. Ele tem vergonha daquela situação, então é difícil a pessoa conversar com você olhando nos olhos, porque 'eu não consigo nem me olhar, como é que eu vou olhar pra aquela pessoa que está na minha frente? O que ela quer de mim?' E no final aquela pessoa já consegue te encarar, olhar nos olhos". (N., coordenadora do PGRFM).

"Saía no jornal, eu nem estava na Prefeitura, mas eu nunca me esqueço, saía uma mulher sorrindo, porque ela tinha conseguido comprar uma prótese dentária com o dinheiro do Renda Mínima e o quanto isso pra ela tinha representado uma diferença. (...)

(...) O trabalho em grupo já surtia muito resultado na vida delas. Eu me lembro que tinha uma menina que tinha vinte e poucos

anos, e ela chegava no grupo e não tirava a mão da boca, o tempo todo. E nós começamos o trabalho. (...) Mas eu me lembro claramente dessa menina, quando ela, no meio do Programa, chegava sorridente; não mais com a mão na frente da boca: com um sorriso lindo, escancarado, e fazia dela uma pessoa mais confiante. Através disso ela conseguiu um emprego... Então eu acho que o grupo promovia isso com as pessoas. (...)

(...) Olhando desse tempo de criação do Renda Mínima até agora, é uma pena que os resultados, eles sejam muito subjetivos na transformação do indivíduo. Porque eu acho que o grupo, eu vejo assim, como uma oxigenação na cidade, nesses grupinhos do Renda Mínima que acontece na cidade toda. Sabe, como se fossem canaizinhos de oxigenação, mesmo. Sabe como caminho de formiguinha que a gente vê no formigueiro? E aí vai fazendo aqueles caminhozinhos? Porque através dos grupos do Renda Mínima a família recebe informações direta e constante dos seus direitos, do trabalho preventivo. E isso ela não faria, ela não sairia da casa dela para receber essas informações, e o Programa faz com que isso aconteça em grupo". (F., ex-coordenadora do PGRFM).

**"É a coisa de se arrumar, de tomar banho, de pentear o cabelo, de passar um batom.** Cada uma tem o seu estilo. Têm umas que vêm pra cá super arrumadinhas, colocam a melhor roupa, vêm na reunião do grupo, se ajeitam. E outras que depois, com o decorrer do tempo, passam um batom, colocam um brinco. Aí uma fala assim: 'Ah, essas pulseiras eu comprei lá no camelô, paguei um real, mas não é bonita? Porque eu sempre quis ter uma pulseira e nunca pude'. Então, são pequenas coisas. E até a própria questão do corpo, mesmo. De poder se valorizar mais, de ir ao médico, de poder cuidar da seborréia, de saber do funcionamento, de se achar, de **se ver enquanto mulher...** 'não, isso eu não quero. Transar? Não vou transar, porque agora eu sei, eu não sou obrigada e está me violentando, em última instância'. Então, são pequenos sinais. Não só no físico, nas mudanças externas, mas na questão interna mesmo, e que é mais gratificante mesmo, essa coisa de poder se cuidar, cuidar da sua saúde. (...)

(...) Eles começam a ver o mundo de uma outra forma. Tanto que as famílias que chegam aqui **não têm nem certidão de nascimento**, então acho que **começa por aí: poder propiciar para essa pessoa que ela exista**, porque na verdade ela existe de fato, mas não existe juridicamente. Eu acho que é a primeira coisa: você poder existir, ser alguém. E também têm algumas pessoas que a gente incentiva, orienta, a gente motiva a ir para a escola, porque não sabem ler, não sabem escrever. Mas você vê no final, quando essas pessoas começam a ver o mundo de outra forma, a ter um documento, a saber ler, saber escrever, ou então entrar no banco e descontar o cheque. Tem gente que nunca tinha entrado em um banco, que nunca tinha pego um cheque na mão.(...) Ou **tem uma pessoa que entrou no Renda que não sabia andar na cidade**, então o marido que a acompanhava; aí ele sofreu um acidente e ela entrou no Programa, aí ela teve que se virar e a gente começou a orientar, a falar onde que era o quê, para que ela pudesse sobreviver, porque ela não tinha como, ela era totalmente dependente do marido. É muito legal. No final, **ela voltou para a escola, ela aprendeu a ir ao banco, aprendeu contar, contar dinheiro**, porque ela não tinha noção do que era aquilo. (...) Aquela mãe que não se preocupava em vacinar a criança, não é que não se preocupava, é porque não entendia a importância: 'Ah, quando eu morei lá no sítio, eu nunca fui no médico, não tomei nenhuma vacina, e nem por isso não estou viva'. Ou então começa a ver a criança também como um ser que também tem direito de ser ouvida, que não é batendo, que não é espancando. Às vezes ela também foi espancada. Acho que romper com isso já resgata a dignidade da pessoa. (...) Não são grandes mudanças materiais, mas grandes mudanças internas". (E., técnica do PGRFM).

#### 4.2.1.7. A Autonomização: Potencialidade Não Manifesta pelos Grupos

É importante ressaltar, por fim, que a observação dos grupos e os depoimentos das técnicas indicam que parece haver, na dinâmica dos grupos, um processo de autonomização dos mesmos, como alguns deles acabam se tornando independentes, não precisando da intervenção das técnicas para guiarem as discussões.

Entretanto, conforme indicado pelas técnicas, esta autonomia não se completa, pois elas desconhecem casos de grupos que tenham se mantido após o desligamento do PGRFM<sup>91</sup>. Ainda assim, os traços de identificação coletiva anteriormente assinalados, a percepção de que problemas comumente encarados como naturais e privados são, na verdade, problemas sociais, passíveis de serem alterados por novos valores e referenciais que conduzam novas práticas sociais, as tentativas de organização coletiva, a relação não passiva estabelecida com as técnicas (contrapondo-se à relação assistencialista-caritativa-clientelista) e a valorização da participação política (notada principalmente na comunidade) entre as beneficiárias são elementos que permitem concluir que estão postas as condições ou motivações para que surja a “organização por elas mesmas” para a luta contra a injustiça e as desigualdades sociais que não só as oprime como limitam o seu sentimento de pertencimento e o gozo e exercício da cidadania<sup>92</sup>.

Mas se esta organização autônoma não foi observada, isto indica, por um lado, que o tempo de encontro dos grupos – ao todo dezoito reuniões, ou seja, uma por mês durante o período de um ano e meio – é curto para desencadear a consolidação de vínculos mais fortes e, por outro lado, justamente a fragilidade destes vínculos formados, que são muitas vezes baseados no recebimento do cheque – e na presença quase total de mulheres –, porém não surgidos a partir de interesses comuns ou de outros critérios de união espontâneos (às vezes nem mesmo o compartilhamento do mesmo bairro). Ainda assim, o reconhecimento de realidades e problemas muito parecidos, devidos à própria condição sócio-

---

<sup>91</sup> Deve-se lembrar, entretanto, que as pesquisas de Débora Campineiro (1999) e Selva Bejarano (1998), mostraram que chegou a ser implementado, na região Sul, devido às reivindicações, um grupo sócio-educativo formado apenas de pessoas já desligadas do programa (experiência que parece não ter se perpetuado). Mas não se sabe quais os rumos que o mesmo tomou desde então e, além disso, deve-se considerar que este grupo fosse formado, provavelmente, pelas primeiras beneficiárias do PGRFM, que permaneceram ligadas a ele por períodos bem maiores de tempo (cerca de três a cinco anos).

<sup>92</sup> Alguns destes elementos são citados por Eder Sader (1987) quando este autor analisa a formação do “Clube de Mães da Periferia Sul” de São Paulo, na década de 70. O autor mostra que o momento de ruptura com o assistencialismo-caritativo que caracterizava a relação entre as ricas senhoras benévolas e as pobres mulheres da vila aconteceu quando se percebeu a relação de exterioridade que havia entre as duas partes. E o autor ressalta que a iniciativa de rompimento com aquela prática foi do padre da igreja onde eram realizadas as reuniões, ou seja, não partiu das próprias mulheres (as mães), mas o que não nega o caráter de base das organizações e sua autonomia. É interessante constatar que algumas das falas transcritas e das visões expressas das mulheres estudadas por Sader são reconhecidas nas falas e visões das beneficiárias do PGRFM.

econômica ou, em suma, à pobreza (ainda que esta não seja homogênea), é capaz de propiciar a formação de grupos bastante críticos e criativos, com debates aquecidos e nos quais os questionamentos se ampliam para além dos limites do PGRFM. Assim, embora em certos grupos haja momentos em que a presença das técnicas parece dispensável, ou seja, em que o grupo parece andar por suas próprias pernas, o momento de ruptura, de emancipação e de organização coletiva autônoma é algo que permanece latente, embora alguns focos de organização coletiva ligados ainda ao PGRFM tenham se formado.

Além disso, mesmo para aquelas beneficiárias para quem a participação obrigatória nos grupos, como condição para o recebimento do cheque, podia ser tida como um fardo, a experiência da participação nos mesmos não é inválida, pois, como afirmaram algumas técnicas, os impactos das discussões ocorridas podem não aparecer de imediato na vida destas pessoas, mas depois de algum tempo, isto é, no médio e longo prazo; por isso deve-se ressaltar o papel destas reuniões como o desencadear de um processo de mudanças nos modos de pensar e agir das beneficiárias, cujos sentidos e efeitos não se pode prever ao certo; mas as sementes foram semeadas.

Enfim, embora através de falas muitas vezes ambíguas, justamente devido às incertezas, dúvidas, questionamentos, críticas e auto-avaliações com que se deparam as técnicas do PGRFM, é possível perceber a importância das reuniões dos grupos sócio-educativos para a configuração dos impactos do programa sobre as beneficiárias aqui demonstrados: formação de vínculos de confiança e identificação coletiva, exercício da solidariedade, da reflexão, do questionamento sobre a realidade e, em conseqüência, de novas práticas e comportamentos político-sociais, tentativas de organização coletiva, quer para o trabalho e geração de renda, quer para reivindicar direitos, acesso a serviços sociais ou melhoria dos mesmos, aumento da participação política, principalmente na comunidade, resgate dos sentimentos de dignidade e cidadania, constituição de sujeitos. Estes efeitos, conforme informado pelas técnicas e coordenadoras do programa, permitem-nos, desde já, afirmar a contribuição do PGRFM para a construção da cidadania democrático-participativa entre seus beneficiários. Entretanto, a veracidade e

amplitude destes efeitos só pode ser confirmada através das opiniões das pessoas atendidas pelo programa e que participaram das reuniões. É ao conhecimento e interpretação de suas opiniões sobre o programa, seus modos de pensar e agir que nos dedicaremos no próximo item.

#### **4.2.2. As Visões das(os) Beneficiárias(os) e os Sinais de Construção da Cidadania Democrático-Participativa**

Neste último item referente aos resultados da pesquisa empírica realizada com o PGRFM, pretendemos demonstrar, sobretudo a partir das entrevistas realizadas com as beneficiárias, como o programa tem tido efetivamente influência em pequenas mudanças de caráter subjetivo e político-cultural verificadas entre elas. Estas mudanças referem-se, sobretudo, a um aumento de interesse por questões políticas e a um aumento da participação das beneficiárias em associações de moradores do bairro, assim como de seu envolvimento em outras formas de reivindicação por melhorias para a comunidade. Também foi observada uma valorização dos grupos pelas beneficiárias, enquanto espaço de socialização, e um aumento do sentimento de cidadania, na medida em que elas passam a ser tratadas com mais consideração e respeito, e não apenas pelas funcionárias do programa. Finalmente, discutiremos como o PGRFM pode estar contribuindo para a difusão de uma cultura política menos autoritária, baseada no respeito ao outro e na superação de preconceitos.

Antes de passarmos a esta discussão, convém mencionar que, ao longo desta pesquisa, foram realizadas entrevistas com 24 beneficiárias, sob a forma de questionário (com algumas perguntas abertas e a maioria fechada). Embora tenhamos procurado colher dados que fossem representativos do universo de famílias atendidas pelo programa – daí porque entrevistamos mais beneficiárias das regiões que atendem a mais famílias e menos daquelas que atendem a menor

número delas<sup>93</sup> – estes não podem ser considerados estatisticamente rigorosos, inclusive porque não foram selecionados de forma aleatória<sup>94</sup>. Portanto, sempre que mencionarmos os dados desta pesquisa, sob a forma de números ou porcentagens, estaremos nos referindo ao conjunto de pessoas entrevistadas, e não à população total atendida pelo PGRFM, de modo que, constitutivos de uma pesquisa exploratória, os dados adiante apresentados são apenas indicativos das opiniões dos beneficiários do programa.

#### **4.2.2.1. A Renda Mínima: Direito ou Favor?**

O primeiro ponto a tocar a respeito do que pensam as beneficiárias sobre o PGRFM refere-se à sua visão do benefício, se como um direito ou como favor. De acordo com as técnicas, a maioria delas o vê como um favor, pois que não dão nada em troca e, na verdade, sentem-se humilhadas por precisarem do benefício, quando gostariam mesmo é de ter um emprego e, assim, poderem sustentar a si e suas famílias (sentimento que é mais visível entre os homens):

*“Elas vêm o Renda Mínima como um favor do Prefeito, da Prefeitura ou, talvez, mesmo que elas saibam racionalmente que é um direito, mas elas lidam como se fosse um favor. Têm muitas que ficam humilhadas por ter que receber, elas falam: 'eu queria estar*

---

<sup>93</sup> Das regiões Sudoeste e Noroeste foram entrevistadas, em cada uma, cinco pessoas; das regiões Norte e Leste, quatro pessoas de cada uma delas; finalmente, na região Sul, foram feitas seis entrevistas, sendo duas delas de teste e de abordagem mais aberta, de forma que estas não foram computadas quando da agregação dos dados (em que foram, portanto, consideradas quatro entrevistas desta região). Assim, quando nos referirmos ao total de pessoas entrevistadas, estaremos considerando 22 (e não 24) beneficiárias do PGRFM. Segundo pesquisa solicitada pela Prefeitura Municipal de Campinas, a divisão ideal dos beneficiários do PGRFM por região, segundo os níveis de pobreza na cidade é a seguinte: Oeste: 40%, Sul: 30%, Norte: 15% e Leste 15%. (in BEJARANO, 1998: 36).

<sup>94</sup> As pessoas que nos concederam entrevistas foram selecionadas nos dias de reunião dos grupos sócio-educativos, quando solicitávamos às beneficiárias se alguém aceitava fazer a entrevista (e uma ou mais pessoas concordava espontaneamente), quando escolhíamos aleatoriamente alguém no grupo e a pessoa concordava em conceder a entrevista ou quando uma técnica, em atendimento individual, perguntava às beneficiárias se aceitavam fazer a entrevista e cada uma das pessoas concordava.

trabalhando, não queria estar recebendo esse dinheiro” (J., técnica do PGRFM)

A opinião das técnicas tem razão de ser, pois as beneficiárias realmente não sentem a renda mínima como um direito seu. Entretanto, **todas as pessoas por nós entrevistadas disseram que consideram o benefício como um direito**. Assim, é interessante constatar que o discurso das técnicas nas reuniões foi apropriado pelas beneficiárias que, inclusive, repetem a justificativa de que a renda mínima é um direito porque elas pagam impostos e, com isso, elas até compreendem que o benefício seja um direito, na medida em que “não veio de graça”, mas como contrapartida ao pagamento de impostos. Conforme já afirmado neste trabalho, é muito forte nas sociedades capitalistas, por um lado, o princípio da reciprocidade contratual, ou seja, da troca de equivalentes, que menospreza a troca desigual (caritativa), e a solidariedade e a interdependência como fundamentos de uma troca desigual justa (apoiada na reciprocidade não-contratual), e, por outro, a ética do trabalho, pela qual o sentimento de cidadania, de pertencimento à sociedade vincula-se necessariamente ao exercício de uma função remunerada, à participação no mercado de trabalho (e, com isso, a “dar sua contribuição”). Provavelmente devido ao peso destas idéias, quando é perguntado às beneficiárias se elas preferiam receber certa quantidade de dinheiro como salário ou sob a forma do benefício da renda mínima, **86,4% das entrevistadas disseram preferir receber o dinheiro como salário** (porque vêm a renda mínima como uma ajuda temporária, principalmente para uma situação de desemprego, e o salário como algo mais garantido, podendo conferir independência)<sup>95</sup>. Além disso, nas justificativas das beneficiárias transparece claramente a ética do trabalho, de que se deve trabalhar se se tem condições para fazê-lo, de que é bom trabalhar, de que o trabalho é uma forma de socialização e, também, de que se deve dar sua contribuição para a sociedade (argumento este, aliás, utilizado por Gorz para defender a vinculação entre renda mínima e trabalho, conforme discutido no capítulo 2).

---

<sup>95</sup> Porém, não sabemos se esta convicção seria mantida caso a renda mínima fosse destinada às famílias por um prazo mais longo, como desejam as beneficiárias.

Segundo Ana Fonseca (2000), que em sua pesquisa também entrevistou beneficiárias do PGRFM, o fato de algumas delas se sentirem envergonhadas e humilhadas com o recebimento da renda mínima, que é percebida como um atestado de fracasso pessoal, aliado à ênfase que elas colocam na necessidade do trabalho e no horror do desemprego, mostrariam que, apesar do benefício retirá-las, temporariamente, de uma situação de privação, ele não é reconhecido como direito. O mais importante para elas seria o direito ao trabalho com uma remuneração que lhes permita viver decentemente. Daí porque, assim como em nossa pesquisa, as entrevistadas de Ana Fonseca afirmaram preferir um emprego em vez do benefício; porém, ao contrário do que disseram as nossas entrevistadas, elas afirmaram que não o consideram como um direito. Estas diferenças podem se dever aos momentos em que foram feitas as entrevistas, já que, conforme informaram as técnicas, com o tempo as beneficiárias vão deixando de ver a renda mínima como um favor e, no final do programa (e nossas entrevistas foram realizadas, de modo geral, entre o 13.º e o 18.º meses, dado de que não dispomos em relação às entrevistas de Ana Fonseca), já o vêem como direito (tanto é que, como mencionado antes, criticam-no, por exemplo por não ter aumentado o valor do benefício, conforme previa a lei).

Por outro lado, há que se considerar que, embora as beneficiárias o vejam “racionalmente” como direito, ou seja, o compreendam como tal, não o sentem enquanto tal, talvez devido tanto à tradição tutelar da assistência social brasileira, quanto porque, motivadas pelas éticas do trabalho e da reciprocidade contratual, gostariam é de estar dando seu trabalho em troca de um salário – mesmo que, neste caso, invertam-se os pólos da desigualdade da troca, já que, os que antes recebiam “algo de graça”, “em troca de nada”, passam na relação empregatícia a dar parte de sua força de trabalho “de graça”, “em troca de nada”.

Assim, embora possuir um emprego e receber um salário possam ser vistos como a principal porta de saída da pobreza, continua posta a questão de quê tipo de independência, autonomia, reconhecimento (FONSECA, 2000) e integração social (GORZ) seja possível pelas vias empregatícias, sobretudo no mundo atual (em que os trabalhadores têm visto a flexibilização do trabalho, acompanhada da

precarização, corroerem os direitos trabalhistas), o que é, como contra-face da pobreza, um problema tão difícil de resolver quanto ela própria.

Percebe-se, entretanto, como o sentimento de pertencimento continua fortemente atrelado ao trabalho, de modo que, na ausência de emprego, as pessoas perdem este sentimento, vendo-se excluídas da sociedade. Daí porque, num cenário de desemprego estrutural de longa duração e em larga escala, seria conveniente, em termos de integração social, construir uma nova noção de cidadania desvinculada do trabalho, e especialmente do emprego (SILVA, 1998), o que talvez pudesse permitir livrar do sentimento de exclusão maiores contingentes da população, excluídos pela pobreza.

No caso do PGRFM, apesar das técnicas tentarem passar a idéia de que o benefício é um direito, ele parece continuar sendo percebido subjetivamente como favor. Entretanto, o fato de **todas as entrevistadas declararem que consideram a renda mínima como um direito**, assim como o de **todas elas dizerem que consideram justo que os desempregados recebam a renda mínima**, porque não têm culpa de estarem nesta situação e precisam do dinheiro, já indica que a fala das técnicas está encontrando eco, isto podendo contribuir para o estabelecimento de uma nova noção de cidadania, por meio da qual as pessoas se sintam participando da sociedade, mesmo que desempregadas e recebendo um benefício como a renda mínima, como quaisquer outras, sem estigmas e humilhações, mas com direitos assegurados, respeito e dignidade.

É interessante notar, neste sentido, que o despertar das beneficiárias para a busca por seus direitos começa pelo reconhecimento do próprio benefício da renda mínima. Conforme se pode observar nas falas a seguir, há uma indicação clara das beneficiárias de que é dever do Estado garantir condições, ainda que mínimas, de existência aos cidadãos. Sendo assim, se é um dever do Estado, é um direito do cidadão, motivo pelo qual não há porque se envergonhar pelo recebimento do benefício, que não é visto como ajuda ou benesse; com isso, a própria visão em relação ao Estado mostra-se diferenciada, menos verticalizada, já que deixa de se pautar pelos referenciais do domínio privado (o mando e a

subserviência, perpassados pelo favor), passando aos do espaço público (a cidadania e os direitos):

"Eu acho que o Renda Mínima é um direito porque eu acho que o governo deve ajudar as pessoas quando tão precisando, tão necessitando. Acho que é um dever do governo". (O., beneficiária do PGRFM).

"A única coisa que eu tinha muita vergonha era de depender do governo. De depender dos outros. E isso o grupo fez eu perder a vergonha. Se eu quero alguma coisa, eu luto; se é direito meu, eu quero e eu luto e eu tenho"<sup>96</sup>. (P., beneficiária do PGRFM).

#### **4.2.2.2. A Cidadania para as Beneficiárias: Luta, Conquista e Efetivação de Direitos**

Segundo Fonseca (2000), as beneficiárias do PGRFM poderiam ser divididas em dois grupos, de acordo com sua visão em relação à cidadania. Um grupo seria daquelas que não se sentem cidadãs devido à sua condição de pobreza. Neste caso a cidadania é associada à riqueza, à propriedade, a algo que separa ricos e pobres. Portanto, a ausência do sentimento de cidadania, neste caso, pode ser atrelada ao de exclusão, ao não-pertencimento. Segundo o depoimento de uma beneficiária:

"Eu acho que eu não estudo, eu não trabalho, eu não tenho assim... Eu só sou eu porque eu tenho que existir. Eu acho que eu não jogo nada, o que eu falar não é nada pr'uma pessoa algo mais que eu, mais pra cima do que eu". (Q., beneficiária do PGRFM)

---

<sup>96</sup> Nesta fala, é interessante observar a contraposição feita pela beneficiária entre a dependência passiva do governo, estigmatizada, e a luta por direitos (mesmo que pela sua efetivação), que parece conferir a sensação de empoderamento quando os mesmos são conquistados (e não meramente doados).

O outro grupo seria o daquelas que se consideram cidadãs (embora nem sempre se sintam) e que acreditam que a cidadania é constituída de um conjunto de direitos e deveres:

"Cidadão somos todos nós que vivemos nessa sociedade, mas tem os seus direitos também, principalmente segurança, educação, liberdade de ir e vir, tem direito à habitação. Então, tem um série de coisas que eu acho que não está sendo respeitado. Hoje eu acho que dá pra você contar quais são os cidadãos. O cidadão também tem muitos deveres; votar é uma das regras. (...)". (Genadir, beneficiária do PGRFM; fala retirada de FONSECA, 2000: 175).

"(...) saúde, educação, tudo isso são direitos, mas existem mais direitos ainda. Todo o ser humano na face da Terra tem direitos e deveres. O cidadão tem que manter a sua vida sempre ali, os seus deveres (...). Ele sempre, se houver votação, ele sempre votar e adquirir coisas melhores. Porque muitas vezes por causa de... existe 999 votos e por causa de um, que está nas nossas mãos, no nosso alcance, nós perdemos muita coisa. Então, creio que nós, como brasileiros, nós temos direito e deveres, porque nós temos que estar com nossa vida em dia. Votar é um dever nosso, porque nossa votação ela ajuda o candidato a chegar lá para pelear por nós. Às vezes a gente não consegue, mas ele vai lá junto com todos e consegue aquilo que aqui fora a gente não conseguiu. E os direitos nosso é a gente manter a nossa vida sempre ali. Um direito à saúde, uma casa, um automóvel. Isso não é luxo, pertence a nós no dia-a-dia, que muitas vezes você trabalha e, de repente... Nós somos mortais e muitas vezes a pessoa trabalha o dia todinho e à noite sente uma dor, um negócio, e às vezes o ônibus que faz a linha do nosso bairro não tá passando, e às vezes você tendo com um automóvel, mesmo simples, estando ali ao seu dispor, você pode entrar, correr e chegar no hospital, contando que também chegue no hospital e tenha atendimento". (Zuleide, beneficiária do PGRFM; fala retirada de FONSECA, 2000: 175-176).

É interessante notar que, em qualquer dos casos, seja como participação ou integração à sociedade, seja como conjunto de direitos e deveres a serem satisfeitos para e pelos cidadãos, a visão de cidadania das beneficiárias não é

vaga e turva; mas o que transparece sobretudo em suas falas é o sentimento de que não são tratadas como cidadãs. Não importa o que está escrito na Constituição se na prática, no cotidiano de suas vidas, não conseguem se ver como parte integrante da sociedade e não têm seus direitos efetivamente assegurados. Ser cidadão só tem sentido se se é tratado como cidadão.

De conformidade com isso, nossa pesquisa mostrou que para 59,1% das entrevistadas os direitos só existem no papel e apenas 31,8% delas disseram que desfrutam efetivamente de direitos<sup>97</sup>. Entretanto, **metade das entrevistadas disse que passou a desfrutar efetivamente de direitos depois de entrar para o programa**, tendo obtido acesso à escola para os filhos, a atendimento em postos de saúde, pensão para os filhos, etc. Segundo uma beneficiária:

*“Eu não sabia que se eu tivesse uma filha de uma pessoa e se ele não quisesse registrar e não colocar o nome, era a palavra dele. Agora, não, eu sei que se eu for na médica, ele tem que registrar, dar pensão, e a filha fica comigo”.* (Q., beneficiária do PGRFM).

**Quando é perguntado às beneficiárias se elas se consideram cidadãs: todas as entrevistadas disseram que sim**, sendo que 27,3% delas atribuíram isso ao fato de cumprirem deveres, 36,4% ao de possuírem ou lutarem por direitos (18,2% e 18,2%, respectivamente), 13,6% ao de estarem empregadas e apenas 4,5% ao de participarem da comunidade. E quando perguntadas se o sentimento de “ser cidadãs” mudou desde que elas se tornaram beneficiárias do PGRFM, 50% das entrevistadas disseram que o sentimento continua o mesmo, e **para 45% delas houve um aumento do sentimento de cidadania**. Além disso, 72,7% delas disseram que são normalmente tratadas como cidadãs<sup>98</sup> e 27,3% afirmaram ter percebido uma mudança em relação a isso depois que se tornaram beneficiárias do PGRFM: que **passaram a ser mais tratadas como cidadãs**

<sup>97</sup> Tendo em vista que 100% das entrevistadas disseram que se consideram cidadãs, isto pode significar que 68,2% das entrevistadas se consideram cidadãs apesar de não desfrutarem efetivamente de direitos.

<sup>98</sup> O que pode indicar que há 30% que acham que não são tratadas como tal, apesar de considerarem-se cidadãs, ou seja, que para estas entrevistadas, seu *status* de cidadania não é efetivamente respeitado, como deveria.

(enquanto cerca de 63,6% acreditam que são tratadas da mesma forma como antes no que se refere à cidadania). Apenas uma entrevistada disse que passou a ser menos tratada como cidadã, pois, segundo ela, as pessoas vêem os beneficiários do programa como miseráveis, mendigos. Já as que declararam serem mais tratadas como cidadãs a partir da participação no PGRFM justificaram esta constatação, pelo fato de conseguirem quitar dívidas e obter crédito por terem uma renda assegurada.

Estes dados referentes à noção de cidadania que prevalece entre as entrevistadas parecem indicar que elas não estabelecem uma relação clara e direta entre direitos e cidadania, vinculando-a mais aos sentimentos de integração e pertencimento social, contrapostos ao de exclusão. Entretanto, a falta de clareza quanto ao(s) significado(s) da cidadania não as impede de perceber – mesmo que não saibam explicar porquê – um aumento no seu sentimento de cidadania, bem como um aumento no desfrute efetivo de direitos após passarem a participar do PGRFM. Portanto, é possível afirmar que o programa esteja contribuindo para a construção não só da noção (já que para 54,5% das entrevistadas ocorreu uma mudança na sua visão do que seja a cidadania após se tornarem beneficiárias do PGRFM), como do sentimento de cidadania, assim como para uma efetivação prática de direitos que muitas vezes só existem no papel, mas pelos quais as beneficiárias passam a lutar. Tanto que 54,5% das entrevistadas declararam que já tiveram que lutar por direitos. Estas conclusões também podem ser tiradas quando se observa algumas das falas das beneficiárias, que indicam claramente como se dá esta efetivação da cidadania pela conquista de direitos, de modo que a própria noção de luta vai se associando à sua concepção de cidadania:

*"Eu acho que eu tenho influído mais, sim, porque as meninas tão mais por dentro do negócio, então elas passam pra gente, né? Que nem **esse negócio de cidadã, mesmo, eu aprendi aqui**, com elas. **A gente fica meio desligada, a gente fica só cuidando de casa, roupa e criança, você fica só no movimento de uma casa, e fica por fora de outras coisas, não é verdade? Então nessas reuniões a gente participa de bastante coisa, de bastante movimento, da cidade, da política, de tudo. (...)***

Eu acho que aumentou [o sentimento de cidadania], porque a **gente não via o lado da gente**. A gente fica meio chocada, porque pra falar a verdade a **gente fica que nem uma choca dentro de casa, não sabe das coisas**. Depois a gente vê que a gente tem alguma... **participando é outra coisa!**". (R., beneficiária do PGRFM).

"Eu, quando não tinha o benefício do Renda mínima, eu era muito caseira. Agora eu saio mais, porque eu tenho que vir aqui [nas reuniões], tenho que ir no banco. Ah, me ajudou, porque todo fim de ano eu gosto de viajar, porque a minha mãe mora no Paraná, então com esse dinheirinho eu já guardo um pouquinho e já vou também pra lá. Aí mudou assim: eu tenho mais liberdade. (...)

[Passei a ser mais tratada como cidadã] pelas amizades, pelos lugares que eu não conhecia e eu conheci; **fui bem recebida nos lugares que eu vou**. Faz oito anos que já que eu moro aqui e eu não conheço a cidade de Campinas inteira. Então, nos lugares que eu vou, assim, principalmente no banco, aí eu sou bem tratada, bem recebida lá. Aqui com o grupo eu sou bem recebida. (...)

(...) **Só os outros que podem falar? A gente também tem o direito da gente!** (...) Não tá certo, porque fica lá na frente e a gente tá aqui atrás aprendendo e [pra] tudo eles vêm: 'não é isso; é isso, é isso'. **Chega uma hora que a gente também tem que falar!** Então, agora, o que tiver que falar, eu falo". (T., beneficiária do PGRFM).

"Eu acho que eu sou cidadã, porque eu cumpro meus deveres, eu pago minhas contas tudo direitinho e **eu luto por aquilo que eu quero. Eu luto**. Se eu quero uma coisa e se eu tenho o dever, a obrigação de fazer, eu faço. Então, se eu quero uma coisa, eu falo: '**eu vou lutar, eu sei que eu vou conseguir**'. Porque eu falo: eu sou pobre, mas tudo o que eu quis eu consegui. (...)

(...) Eu acho que aumentou [o meu sentimento de cidadania], porque a Fulana influenciou a gente, que a gente tinha... que a gente era igual aos outros. Ela conseguiu mostrar isso pra mim. Que nós somos igual, as pessoas não são diferentes. (...) Ela influenciou a gente. Não é que ela influenciou, ela soube passar pra gente, **pra gente enxergar que a gente era igual aos outros**. Ela pensava numa situação crítica e ela ensinou a gente. Então **a gente passou a se enxergar, a se ver melhor**. (...)

(...) Mudou [a minha visão de cidadania]. Porque **a gente não se enxergava assim, sabe? A gente achava que a gente não tinha direito de nada, que a gente não era praticamente nada.** Então eu acho que mudou bastante. (...)

(...) Eu passei a ser mais tratada como cidadã, sim. Porque é que nem eles falam, você tem que lutar porque você tem direito. Então **eu sei que é um direito meu, e eu vou e eu luto, eu brigo e eu consigo.** (...)

(...) Eu tentei lutar pelo direito de escola dos meninos. Tentei mudar de escola, só que eles disseram que só no começo do ano. **Tentei e vou tentar e vou tirar eles dali.** Porque eu não sou obrigada a deixar. Esse é um direito meu, pôr eles na escola que eu quero. É um direito da gente. E se eu não conseguir, **eu vou na delegacia de ensino, vou na delegacia do menor, mas vou tirar eles dessa escola.** (...) Que nem tem aquele negócio do Bolsa-escola. **Eu corri atrás, eu lutei, eu consegui também.** Saiu dos três. Falaram pra mim: 'você não vai conseguir!'. Eu falei: **eu vou tentar, eu vou tentar.** Aí levei os documentos tudinho que a Fulana passou pra gente numa folha, que precisava, e veio". (P., beneficiária do PGRFM).

**"Lutar pelos seus direitos. Tem que lutar, porque se não lutar, não ganha nada na vida"**. (S., beneficiária do PGRFM).

Fica perceptível, nas falas acima, que as beneficiárias do PGRFM passam a ter mais claro o sentimento de cidadania na medida em que passam a participar de uma rede de sociabilidade que antes era muito mais restrita e que se amplia nas reuniões dos grupos ou através do próprio conhecimento e interlocução que se torna parte de seu cotidiano. Há, neste sentido, um "enriquecimento da vida". Além disso, o sentimento de cidadania, de participação, aumenta conforme as beneficiárias vão acessando direitos que antes desconheciam ou mesmo com os quais não se importavam, ou, ainda, que consideravam por demais distantes, até inalcançáveis, mas dos quais passam a desfrutar efetivamente. E o importante a destacar é que uma vez que conseguem acessar direitos e serviços sociais, as beneficiárias não só se sentem mais motivadas, como mais capazes de lutar por outros direitos, por novos direitos, e por seus interesses; uma vez que são ouvidas

e levadas em conta, sentem-se mais motivadas a falar, a expressar suas opiniões e demandas – e a lutar por elas. Passam a acreditar que seja possível atingir seus objetivos: “eu vou lutar, eu sei que eu vou conseguir”.

#### **4.2.2.3. Fazer do Futuro Melhor**

Fundamentando e relacionado a este aumento do sentimento de cidadania, ou seja, do sentimento de pertencimento, de gozar de um *status* de igualdade, de possuir direitos e interesses que devem ser levados em conta, de poder e dever lutar, está um elemento importante estimulado pelo PGRFM, que é a recuperação da auto-estima das beneficiárias, a qual se faz acompanhar de uma maior segurança para planejar o futuro. Conforme já notado (nas falas anteriores), a melhora na auto-estima, o fato de se enxergar (contraposto a se apagar), de se sentir capaz, é um dos fatores mais lembrados pelas beneficiárias quando pensam no PGRFM.

“O que eu aprendi de mais importante é que eu tenho a minha auto-estima e que o que eu quero eu posso conseguir”. (O., beneficiária do PGRFM).

“A partir do momento que a gente entra no Renda Mínima, a gente quer sempre o melhor, não só pra gente, mas para os outros também.” (U., beneficiária do PGRFM).

As falas das técnicas sugerem que o PGRFM possa estar contribuindo para a construção da cidadania dos beneficiários, não apenas devido às informações sobre direitos que são passadas, mas também por conta do próprio dinheiro, que permite o acesso a certos bens importantes em termos da formação da identidade das pessoas, como roupas ou uma cama, e também porque o fato de irem comprar bens com as próprias pernas parece conferir um estatuto de poder aos beneficiários: não foram ganhos, doados, trazidos; foram buscados por iniciativa própria. Além disso, o dinheiro é importante para a construção da cidadania por

permitir a auto-gestão, o planejamento do futuro, e também a satisfação de necessidades simbólicas (FONSECA, 2000), como casar, quitar dívidas e pagar contas, recuperar o sorriso com uma dentadura nova, etc.:

"Dormem o casal mais três crianças, criança que tinha oito anos, sete anos. Não dá, fica uma situação complicada. Até estas situações de incesto, de abuso, que também propicia... 'Ah, então, agora eu comprei a cama, porque eu não tinha cama para as crianças dormirem'". (E., técnica do PGRFM).

"E quando você chegava nas casas, era interessante: 'olha, isso aqui eu comprei com o Renda Mínima: esse armário, essa mesa, esse fogão'. Então era uma coisa que para elas era importante, elas terem um armário para guardar as coisas dos filhos delas. E eles adoravam, quando a gente entrava na casa, mostrar o que elas tinham comprado com o Renda Mínima. E como compravam! O tanquinho era a primeira coisa que elas tinham na casa<sup>99</sup>". (F., ex-coordenadora do PGRFM).

"Os meninos de sete anos nunca tiveram sapatos. Eu comprei tênis com luzinha pra ele, era um sonho. Comprei frutas que eles nunca tinham visto". (beneficiária do PGRFM; fala retirada de BEJARANO, 1998: 41).

"Não tinha geladeira e nem cama. Comprei cobertor, roupas e compras pra casa. Com o dinheiro do marido, montei um barzinho em frente da casa. (...) Quero melhorar, comprar um terreno e sair daqui. Estou fazendo curso de cabeleireira, quero montar um salão e deixar o barzinho para o marido tocar". (beneficiária do PGRFM; fala retirada de BEJARANO, 1998: 41).

Conforme se pode observar na fala acima, a segurança do dinheiro recebido mensalmente através do programa também proporciona o pensar no futuro, planejá-lo, acreditar nele e lutar por ele, porque se passa a ter perspectivas (ainda que temporárias). Quando a miséria é extrema e não se tem perspectivas, qualquer potencial de transformação é minimizado, porque não se tem subsídios

---

<sup>99</sup> Segundo o relatório do NEPP, houve um substancial aumento das vendas dos tanquinhos na época da implementação do PGRFM em Campinas.

para isso (não só materiais, mas principalmente simbólicos). Convém sublinhar, entretanto, que se o dinheiro é um fator capaz de desencadear o processo de recuperação da auto-estima das pessoas, ele não é o único e talvez não seja suficiente para que se possa atribuir apenas a ele tão visíveis traços de ganho de esperança, coragem e segurança, de crença na possibilidade de um futuro melhor, de vontade de superar limites e barreiras e de lutar pela emancipação financeira e por melhores condições de vida como os demonstrados pelas beneficiárias do PGRFM:

"Mudou assim, de eu ter coragem mais pra viver. Mudou bastante. (...) Eu não tinha interesse por estudar e agora eu tenho interesse, **quero voltar a estudar, quero trabalhar, quero fazer minha casa**, porque eu não moro numa casa, moro num barraco. Quero ter meu terreninho e quando passar a pagar eu quero estar trabalhando, pra poder pagar pra poder dar um futuro bom pr'os meus filhos". (Q., beneficiária do PGRFM).

"A vida muda, né? Porque você sabe que você pode contar com aquele dinheiro. Você sabe que você tendo ele, é garantido. Agora você pensa bem, você tá ali, que nem eu, que fico bordando, fazendo bico: hoje eu tenho, amanhã eu não tenho. E esse, não. Esse ano que a gente teve ele... eu não gosto nem de lembrar que tá acabando. (...) Eu não consegui imaginar ainda o que eu vou fazer sem ele. Porque eu bordo e eu até comentei com o meu marido que eu tava pensando de pegar e ver se agora no décimo terceiro dele, ir até São Paulo comprar material pra mim fazer. Porque eu sei fazer mais coisas, só que eu não tenho dinheiro pra pôr ali, pra mim fazer. **Eu queria fazer aquele empréstimo, da renda mínima** [referindo-se ao PRORENDAS]. **Só que eu fiquei com medo**. Vai que eu pego e depois eu não dou conta de pagar? Aí eu falei: 'não, deixa quieto'. **Aí eu não fiz. Por quê? Medo, né? Mas eu queria ir até São Paulo pra comprar material pra mim investir, fazer mais do que eu faço**. Porque eu sei, eu faço guardanapo, eu sei fazer de tudo. (...) Eu queria fazer enxoval, arranjo de cabelo. (...) Eu tava querendo aprender a pôr miçanga nos chinelos. Eu queria, mas meu marido não deixou, ele falou: 'Não, você vai explodir!' Ele falou que era muita coisa pra minha cabeça. Porque eu faço crochê também. Eu não ligo, o que tiver de fazer eu faço, eu passo a noite. (...) Isso foi a outra menina que

trabalhava aí que falou pra gente: 'Tem que bolar! Vocês vão pegar esse dinheirinho, tenta aplicar em alguma coisa'. **Porque eu só fazia crochê, e fazia coisinha, pintura, tinta. Aí eu comecei a bordar,** sozinha, praticamente. Eu peguei uma toalhinha da mocinha lá, olhei e fiz uma. **Foi daí que eu comecei**<sup>100</sup>". (P., beneficiária do PGRFM).

"Ele [o programa], vamos dizer assim, **me deu mais expectativas,** vamos supor, **de fazer um curso** que vai me ajudar bastante. Eu gosto de fazer curso. Eu já fiz três, aqui pelo Renda Mínima. Agora eu estou fazendo informática, que já consegui e me ajudou a ir mais pra frente. (...) Então, **a gente vai desenvolver uma cooperativa,** tem uma mulher que cozinha super bem e ela está pensando...". (T., beneficiária do PGRFM).

As perspectivas em relação a um futuro melhor demonstradas pelas beneficiárias não se desvinculam da sua ação presente. Elas não esperam que o futuro seja melhor por obra divina, do acaso ou de algo exterior: cabe a elas próprias agir para que ele corresponda às suas novas expectativas. De acordo com esta visão, pode-se dizer que é detectável entre elas um processo de constituição de sujeitos ativos, preocupados em intervir, segundo seus planos, idéias e expectativas, a fim de alcançar suas metas, isto é, a satisfação de seus interesses, o que pode significar um ganho de sentimento de poder que é essencial para a construção da cidadania entre os excluídos, especialmente entre aqueles vistos como vagabundos e incapazes por natureza, a quem se deseja tutelar.

Acrescenta-se a isso o fato de que o ganho de perspectivas melhores quanto ao futuro transparece também em relação aos seus filhos. Quando uma das características da pobreza e da miséria é a necessidade de pensar no agora imediato, dificultando para as mães enxergar e muito menos ainda ter planos para a vida futura dos filhos, a preocupação e as expectativas demonstradas pelas

---

<sup>100</sup> É interessante observar nesta fala a vontade da beneficiária de encontrar e colocar em funcionamento alternativas de geração de renda. Quando ela diz que não teve coragem de fazer o empréstimo para investir em material para ampliar seu trabalho artesanal, ela demonstra já um certo arrependimento, recriminando a si mesma pelo medo que sentiu e que a estava impedindo de avançar em seus planos, que ela continua enumerando logo em seguida. Convém notar também o reconhecimento da beneficiária de que seu desejo de investir e buscar alternativas foi estimulado nas reuniões do PGRFM.

beneficiárias (especialmente no aspecto educação) para que seus filhos possam ter melhores condições de vida mostra-se um dado bastante relevante:

**"Eu tenho dois filhos e tenho que pensar bastante neles. Então, quando ela [a técnica] toca no assunto de criança na escola, eu me interesso mais. Quando os meus filhos tiverem em idade de escola, eles têm que ir pra escola, eles não podem ficar em casa, ou na rua. Eu tenho que fazer o possível pra dar tudo o que eles precisam, pra não acontecer que nem acontece com outras crianças: sair pra rua e ficar perdida, não ter o que comer, entrar na droga".** (Q., beneficiária do PGRFM).

"Eu abri uma conta e eu guardo um pouquinho do dinheiro deles todo mês, pra depois numa hora que precisar, pr'uma emergência. Então ajudou a ter segurança pra planejar o futuro das crianças. (...) Eu nunca gostei de ficar de braço cruzado. Eu sempre procurei lutar. **Ainda mais agora que eu tenho dois filhos. Eu preciso pensar neles futuramente"**. (R., beneficiária do PGRFM).

**"No meu caso, a escola é primeiro lugar. A educação na escola é o mais importante.** Tudo o que ela [a técnica] fala, eu tô com a minha anteninha ligada. Até tô querendo mudar eles de escola. Porque o menino colocou o estilete no pescoço do meu filho e a escola não fez nada. Fui até na delegacia e nem a delegacia não fez nada. Então, pra mim foi uma tragédia. Então eu vou ver se segunda-feira eu vou lá no Benedito Sampaio, ver se eu consigo colocar eles lá na cidade. Porque lá, pelo menos, eu nunca ouvi falar nada. Tem uma vizinha minha que estuda lá e que diz que é ótima. Porque a daqui... o diretor pelo menos não vale nada". (P., beneficiária do PGRFM).

A valorização do estudo pelas mães/famílias revelado nestas falas – e também no dado de que 35% das beneficiárias entrevistadas consideram a educação dos filhos e outras 13,6% a manutenção dos filhos na escola como os temas que mais lhes interessam nas discussões dos grupos – é um elemento ainda mais considerável quando se tem em vista que ele é um fator importante para a permanência das crianças nas escolas, conforme apontado anteriormente,

no estudo de Campineiro (1999). Neste sentido, a valorização da educação dos filhos pelos pais beneficiários do PGRFM, conforme demonstrado por estas falas, ou seja, a valorização da educação em si mesma, e não de forma indireta, pelo retorno financeiro que ela pode trazer (o benefício em troca da manutenção dos filhos na escola), mostra-se um impacto importante do programa no que se refere à meta de propiciar a universalização do ensino fundamental (senão também do médio): para as mães, já não se trata apenas de manter as crianças na escola, mas de estimulá-las a estudar, a adquirir o diploma, a aprender, o que, no longo prazo, se torna importante independentemente da transferência de renda. Isto não significa que o apoio financeiro não seja necessário, já que muitas crianças deixam de estudar porque são obrigadas a colaborar para o sustento da família. Apesar disso, o fato das mães imaginarem um futuro melhor para os filhos, de acreditarem e investirem nele (incentivando o estudo, preocupando-se com a aprendizagem), não mais sendo indiferentes à permanência ou não dos filhos na escola (e indignado-se mais caso eles tenham que abandoná-la para obter uma complementação à renda familiar, quando antes não se importavam tanto com isso), revela-se um efeito, de caráter subjetivo e cultural do PGRFM, mais duradouro e amplo que a transferência de renda temporária, e talvez até mais importante que ela para o alcance das metas educacionais do programa.

#### **4.2.2.4. A Valorização do Espaço de Socialização**

Há ainda outros elementos relacionados ao PGRFM que parecem contribuir fortemente para o aumento do sentimento de cidadania: a intensificação da vida social e comunitária. Quando questionadas a respeito de suas opiniões sobre o programa, as entrevistadas sempre o qualificavam de maneira positiva: como ótimo, muito bom, uma grande ajuda. Mas apesar de se referirem freqüentemente à melhoria das condições materiais de existência, é marcante a valorização das mudanças de ordem subjetiva e político-cultural que elas declararam apreender. Quando perguntadas, por exemplo, em quê sentido o programa melhorou suas vidas, cinco delas mencionaram a melhoria das condições materiais, mas a

maioria citou a possibilidade de quitar dívidas e contas, o ganho de independência e liberdade, a segurança, a despreocupação, a coragem que adveio a partir do programa. De modo semelhante, embora a maioria (11 pessoas) tenha dito que o dinheiro, seguido da melhoria das condições de saúde e alimentação, sejam os pontos mais positivos do programa, muitas (7) apontaram as reuniões, a oportunidade de participar, de se informar, as conversas e amizades que fizeram no grupo como seu ponto mais positivo<sup>101</sup>. Por outro lado, muitas entrevistadas não apontaram pontos negativos do programa, mas as que se manifestaram citaram, sobretudo, o pouco tempo do programa (apenas 18 meses) e a possibilidade de que deixassem de existir as reuniões (que começou a se configurar em meados de 2001, conforme o PGRFM veio passando por reformulações pela nova administração municipal)<sup>102</sup>.

Desta forma, é possível notar que, para as entrevistadas, os grupos sócio-educativos ocupam um papel realmente central dentro do PGRFM. Esta centralidade pode ser verificada na valorização das reuniões pelas entrevistadas: **95,5% delas disseram que acham importante participar**, porque os grupos são, segundo elas, um espaço de aprendizado (principalmente) e também de comunicação e diálogo.

Vale notar que, quando perguntadas sobre o quê de mais importante aprenderam nas reuniões, menos da metade das entrevistadas referiu-se explicitamente aos temas abordados pelas técnicas. Assim, embora digam que a importância das reuniões esteja no aprendizado que têm, nas informações que recebem, a maioria das entrevistadas apontou como sendo o maior aprendizado das reuniões o diálogo, o respeito ao outro, a solidariedade, a confiança, a amizade, a convivência e até mesmo a luta por direitos. Como disse uma beneficiária:

---

<sup>101</sup> Também foram citados os cursos profissionalizantes que passaram a ser oferecidos a partir de 1999.

<sup>102</sup> Também foi mencionada a questão dos cursos profissionalizantes, nos quais há pouco investimento, segundo as entrevistadas, e dos quais não há encaminhamento para estágio e emprego (demonstrando a compreensão das beneficiárias de que a qualificação não é suficiente se não houver uma política de geração de emprego e renda).

"O que ficou de mais importante nas reuniões, o que mais me marcou eu acho que foi a confiança das meninas. A gente tem confiança uma na outra. Daí ela [a técnica] fez uma pesquisa assim... da gente saber uma passar o problema pra outra. A gente conversa, entre eu e as meninas. Então eu acho que é a confiança que a gente pega uma na outra. Vai ser difícil pra separar, viu? Porque, pensa bem, mais de ano, sempre, todo mês ali, junto. É igual menino de escola, sente falta. (...) Eu acho que vai ser ruim sem o grupo, porque a gente já tá tão acostumada com o grupo... É tão gostoso! E você descansa. Você sabe já que aquele dia você vai sair, vai arejar sua cabeça, conversar, ver gente". (P., beneficiária do PGRFM).

Quando perguntadas sobre se e o quê as discussões levaram-nas a mudar suas vidas, 86,4% das entrevistadas responderam que sim, lembrando-se principalmente da educação dos filhos (um dos temas predominantes e polêmicos nas reuniões, em que as discussões mais duravam), o que reafirma a idéia anteriormente explicitada de que o PGRFM teve um impacto positivo no sentido de fecundar entre as beneficiárias a valorização da educação dos filhos. Por outro lado, é bastante lembrado o aprendizado da alteridade, o que é um princípio fundamental para o aprofundamento democrático: entender e aceitar os problemas, dificuldades e visões dos outros. Também citam o fato de passarem a ir atrás de seus interesses (direitos, estudo, trabalho). Conforme disseram as beneficiárias:

"Ah, eu aprendi a respeitar os direitos dos outros, e também a ter mais confiança em mim mesma". (U., beneficiária do PGRFM).

"[Aprendi] a respeitar o próximo... acho que a gente respeita mais. Dar mais valor ao que a gente ganha também: as amizades, e o dinheiro também". (T., beneficiária do PGRFM).

"Ah, melhorou o meu convívio na minha casa, porque o meu marido é alcoólatra só que ele não assume, então muitas vezes cheguei aqui de cabeça quente, muitas vezes tive a ajuda que eu precisava. (...) E eu acho que no modo de educar os filhos. Se bem que eu nunca fui uma mãe que pudesse dizer 'ah, ela espanca o filho',

porque eu nunca fui criada assim. E isso me transformou não só pela maneira de educar, mas pra mim conhecer mais e melhor as crianças, saber lidar mais com elas". (U., beneficiária do PGRFM).

"Pra falar a verdade pra você, eu não queria que acabasse com os grupos, não. Eu queria que sempre tivesse os grupos, porque no grupo ensina muita coisa pra gente. A questão da união, a educação das crianças. Antigamente eu era mais amarga. Sabe? Mais nervosa. Agora não. Agora eu sou mais calma, eu aprendi a lidar mais com as crianças, antigamente qualquer coisa eu já tava brigando com elas; agora não". (S., beneficiária do PGRFM).

Em relação ao aprendizado do diálogo, é notável nas entrevistas com as beneficiárias um indício de politização do espaço doméstico: a percepção de que a autoridade dos pais em relação aos filhos não se estabelece à base de imposição, surras, pancadas, violência, que acabam gerando, no futuro, em contrapartida, a falta de respeito em relação aos pais, que "não conseguem mais controlar os filhos", como eles freqüentemente reclamam. O respeito às crianças e a prática do diálogo com os filhos também se revelam, no espaço domiciliar, uma democratização das relações sociais que parece estar se processando entre as famílias beneficiárias do PGRFM.

A valorização dos grupos e das reuniões enquanto espaço de socialização também é visível pelos dados de que **95,5% das entrevistadas fizeram amizades**, nos grupos, de que **77,3% delas afirmaram reconhecer nas reuniões problemas comuns**, ou seja, problemas tratados pelas outras mulheres do grupo e que também são seus, o que mostra as possibilidades de identificação coletiva (aliás, segundo uma técnica, foi quando um grupo começou a tratar de alcoolismo que uma moça, beneficiária do PGRFM, reconheceu que seu problema era compartilhado por várias colegas de grupo e, desde então, começou a participar ativamente das reuniões, quando antes permanecia mais quieta), de que **90,9 % preferem a existência dos grupos a receber o benefício diretamente no banco**, o de **95,2% afirmarem que vão às reuniões para participar delas** (mesmo que não falem muito) e o de que **90,9% gostariam que os grupos e as**

**reuniões tivessem continuidade**, mesmo sem a presença das técnicas. Como demonstram as beneficiárias:

"Eu, quando não tinha o benefício do Renda Mínima, eu era muito caseira. Agora eu saio mais, porque eu tenho que vir aqui, tenho que ir no banco. Aí mudou assim, eu tenho mais liberdade. (...) Fiz bastante amizade. Quando eu não vinha no grupo, eu não tinha colega, agora eu tenho. Eu também penso que o mais importante é a amizade. A colaboração que a gente tem uma com a outra". (S., beneficiária do PGRFM).

"Se fosse por mim teria reunião de três a quatro vezes por mês". (U., beneficiária do PGRFM).

"É importante a reunião. A gente conversa, uma hora tem alguma amiga com algum problema, a gente chega e 'ah, tô passando por isso', a gente pode dar uma palavra, conversar e falar 'vou dar uma ajuda pra você'. E o cartão não. O cartão você vai lá pegar e não conversa com ninguém". (T., beneficiária do PGRFM).

"O que eu aprendi é que a gente tem que ajudar o próximo. Sobretudo a gente saber alguma coisa... de mulher que sofre em casa, apanha do marido, as crianças de rua". (Q., beneficiária do PGRFM).

"Às vezes tem uma discussão entre escola, filho, que às vezes você tá passando por aquele pedacinho ali, às vezes até problema pior que o da outra; ou às vezes alguma tem problemas mais... Então a gente vê que os problemas... é marido desempregado, a gente fica desesperada. Eu cheguei e falei: 'ah, meu marido estuda'. A Ciclana: 'Eu vou mandar meu marido nem que for amarrado na cordinha na escola', quando eu falei que o meu marido estudava, trabalhava e que era difícil ir pra escola. Daí ela falou que ia amarrar o marido dela, pôr ele na cordinha, amarrar ele na carteira pra ele estudar na marra. Aí então você vê que é um problema que uma falando, incentiva a outra. E às vezes acaba atrapalhando. Porque que nem ela chegou a discutir com o marido dela porque ele falou que não dava tempo de estudar e ela opinou, disse que mo meu marido trabalhava e estudava. Mas ajuda. Às vezes uma dá uma idéia, a outra tem outra idéia. As

idéias são diferentes, mas são tudo meio parecidas". (P., beneficiária do PGRFM).

Enfim, percebe-se que há uma grande valorização pelas beneficiárias do PGRFM do espaço aberto pelos grupos sócio-educativos. Para elas, as reuniões significam a intensificação de uma vida social que é normalmente muito mais restrita, quando ficam fechadas em suas casas, procurando sozinhas soluções para problemas que consideram particulares. Nas reuniões, em que é incentivado o debate justamente sobre estas questões que são do seu interesse direto, sobre problemas que as afligem e que são reconhecidos como comuns, vão se criando vínculos de identificação coletiva entre as beneficiárias, refletidos nas amizades que constroem, na confiança e na cumplicidade que estabelecem entre si na solidariedade que manifestam umas para com as outras. São elementos propulsores da organização coletiva, mas para a qual ainda falta, talvez, o reconhecimento de que a política está por trás das hierarquias e desigualdades contras as quais se debatem e de que, portanto, o envolvimento com ela é pré-requisito para conseguirem vencer estes desafios. Mas isto é algo que demanda tempo, ainda mais porque a despolitização é uma das estratégias que servem à manutenção da ordem, isto é, do atual estado de coisas, e não à mudança. Há, porém, sinais de que as beneficiárias do PGRFM já estão atentando para isso, conforme veremos a seguir.

#### **4.2.2.5. O Aumento do Envolvimento com a Comunidade e o Despertar do Interesse pela Política**

Além da valorização da vida social propiciada pelos grupos, quanto mais freqüentam as reuniões, mais as beneficiárias percebem a importância da união, da troca de experiências, da própria organização e, como também notou Bejarano (1998), da participação na comunidade como condições para a resolução de seus problemas. Configura-se, portanto, um despertar para o exercício da cidadania democrático-participativa. Por conta dos vínculos de confiança, amizade e de

identificação coletiva, assim como do exercício da reflexão e do diálogo que se estabelecem nas reuniões, parece que as beneficiárias vão descobrindo a importância do envolvimento na vida comunitária como uma das principais formas de resolver problemas que foram percebendo que não são particulares, mas coletivamente compartilhados e que requerem, portanto, soluções públicas. A fala a seguir dá bem o exemplo disso:

"Eu acho que depois que eu comecei a receber é que eu fui acordar um pouquinho mais, sabe? Porque eu era muito paradona, eu não me importava com nada. Aí, depois que a gente veio aqui, a Fulana começou a explicar, falar, procurar; uma fala, a outra fala, aí eu comecei a incluir tudo. Aí você começa a pôr tudo num globo. Aí você chega em casa, vai refletir aquilo que a outra falou, aquilo que a outra falou, porque no bairro dela tá acontecendo isso, porque no bairro dela tem aquele médico assim, com aquele problema assim... Então eu acho que eu aprendi bastante, depois que nós começamos a acordar pro mundo. Então eu acho que nessa parte ajudou bastante". (P., beneficiária do PGRFM).

De acordo com os dados de nossa pesquisa, a maioria das entrevistadas (63,6% delas) declarou que participa da comunidade, sobretudo das associações de moradores do bairro<sup>103</sup> e das associações de pais e mestres das escolas (APMs). Mas é interessante notar que **31,8% delas disseram que começaram a participar (e outros 4,5% passaram a participar mais)** depois que se tornaram beneficiárias do PGRFM:

"Passei a participar mais quando eu entrei no grupo. Porque antigamente eu quase não tinha amiga. Então quando acontecia eu não tava nem sabendo, porque eu nem saía. Agora eu saio, eu sei o que acontece, o que deixa de acontecer no bairro. Então a gente tem mais amizade, eu fico sabendo e eu vou. (...) Sempre tem reunião lá com a síndica do bairro. Então tá pedindo o asfalto lá pra nós, pedindo

---

<sup>103</sup> Em pesquisa nacional realizada pelo CEDEC/DATAFOLHA, em março de 1993, tendo como universo os eleitores do Brasil, 69,1% das pessoas disseram **não** freqüentar associações de moradores. (Fonte: Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP: DAT/BR93. MAR-00322, 1993).

creche, posto de saúde, outra creche lá no bairro, tirar pelo menos tanta lama que tem lá". (S., beneficiária do PGRFM).

"Foi depois do Renda Mínima que eu comecei a freqüentar mais [as reuniões da creche], porque aí a gente foi vendo que precisava também a gente participar dos problemas do bairro. Mexe bem com a cabeça da gente. Você vai aprendendo assim mais coisa. É que nem eu falei: a gente morre e nunca acaba de aprender. Sempre ajuda, um pouquinho dum lado, um pouquinho do outro. (...) A gente vai conversando assim com as pessoas, e uma coisa vai encaixando na outra, né? E você vai aprendendo... uma coisa que você tá fazendo meio errado, a fazer mais certo. (...) As pessoas entraram no grupinho e ficam participando daquilo que as meninas falam, né, e isso incentiva as pessoas a participar mais dos problemas do bairro, da comunidade, ajudar outras pessoas que tão precisando". (R., beneficiária do PGRFM.)

"Essa mulher que é líder no bairro, todo dia ela sempre fala do que ela faz, da associação, que ela é sócia, no negócio do bairro, da água, da sede que ela tá querendo abrir. Ela sempre fala do que tá fazendo, que é pra gente participar das reuniões. Se não tivesse ela que participasse, não ia ter outro. Então ela passa pra gente. E eu acho que aumentou a participação das outras". (Q., beneficiária do PGRFM.)

O envolvimento com a comunidade também transparece na participação em movimentos reivindicatórios: **metade das entrevistadas participou de alguma forma de reivindicação por melhorias para o bairro no decorrer do último ano, sendo que 31,8% participaram mais de uma vez; 40,9% das entrevistadas participaram de movimentos mais amplos no último ano (como contra a violência e o desemprego)<sup>104</sup>. Além disso, 77,3% das entrevistadas disseram que conhecem os líderes dos bairros onde moram e 95,5% delas**

<sup>104</sup> Segundo a pesquisa do CEDEC/DATAFOLHA, 72,9% dos brasileiros **nunca** assinam manifestos de protestos ou reivindicação e 76,2% **nunca** participam de manifestações por melhorias para o bairro. (op. Cit.).

**afirmaram acreditar que as beneficiárias do PGRFM estão mais predispostas a lutar pelo bairro e pela melhora da vida da população na comunidade.**

E da mesma forma como passaram a valorizar o envolvimento na vida comunitária, as entrevistadas também demonstraram terem despertado para a importância da participação política, como meio de obterem melhores condições de vida – ainda que a esfera política continue sendo vista com muita desconfiança por parte delas: **46,4% das entrevistadas disseram que se interessam por política**<sup>105</sup> e, **para 22,7% delas, houve um aumento no seu interesse por política** depois de se tornarem beneficiárias do PGRFM; **50% das beneficiárias passaram a observar mais a influência da política** em suas vidas e na da comunidade e **40,9% delas acham que têm influído mais nos rumos da política**, indicando que não é grande entre elas o sentimento de impotência e exclusão diante das decisões públicas. Além disso, a maioria delas (55%) disse que votaria se o voto não fosse obrigatório<sup>106</sup>, e, dentre estas, a principal justificativa para o voto (de 45,5% delas) é porque vêm no voto uma chance de mudança nos rumos tomados pelo país ou pela cidade. Acrescenta-se, ainda, que **bem mais da metade das entrevistadas (72,7%) declarou que assiste a noticiários sobre política**<sup>107</sup> e **54,5% tentam convencer os amigos sobre candidatos** de sua preferência<sup>108</sup> e. Conforme disseram as beneficiárias:

**"Antes do Renda Mínima eu não votava, agora eu já voto. Agora eu já posso escolher quem assim, na minha opinião, seria bom pra Campinas. (...) Eu acho importante a gente votar na pessoa que a gente acha que vai ser melhor pra cidade da gente. É um dever. (...) Aumentou de procurar em véspera de eleição pra o pessoal votar em quem eu acho que é melhor votar. Antes eu não fazia isso".**(Q., beneficiária do PGRFM).

<sup>105</sup> A pesquisa do CEDEC/DATAFOLHA revelou que 72,9% dos brasileiros têm **pouco ou nenhum** interesse por política. (op. cit.).

<sup>106</sup> Segundo a pesquisa do CEDEC/DATAFOLHA, 50,9% dos brasileiros votaria de o voto não fosse obrigatório. (op. cit.).

<sup>107</sup> Já a pesquisa do CEDEC/DATAFOLHA revela que 64,7% dos brasileiros lêem ou assistem freqüentemente ou algumas vezes noticiários sobre política. (op. cit.).

<sup>108</sup> Segundo a pesquisa do CEDEC/DATAFOLHA, 52,3% dos brasileiros **nunca** tentam convencer os amigos sobre candidatos. (op. cit.).

"Eu passei a observar sobre prefeitos, os candidatos que já vai lançar, vai candidatar já. Então a gente fala: 'será que vai ser bom, será que não vai ser'? Passa a conhecer um pouquinho mais da vida deles. Precisa saber, porque saber tudo a gente não pode saber, isso é tão difícil! (...) Porque a política, pra quem está de fora, é difícil da gente entender ela. Porque é tanta coisa. Então, a gente já é difícil entender, a gente tem que influir mais pra gente tentar entender. Porque é tanto debate que tem; debate contra, outro debate a favor; um quer uma coisa, outro quer outra. A gente tem que estar sempre por dentro, ali, pra gente poder ficar entendendo, ficar por dentro de tudo, né. (...)

Ah, [votar] é um direito de todos. Porque todos têm que votar, porque se não votar, não existia outros políticos, não mudaria o prefeito, não mudaria... como é que se fala lá? Se tem o Prefeito, a Prefeita, tem outras pessoas que trabalham lá com ela. Então, quando ela sai, os outros também têm que sair. Então, pra mudar teria que votar. Agora se ficasse pra sempre na mão deles, a gente nunca saberia se iria melhorar ou piorar. (...) E também tem o direito de votar, fazer a votação da gente, porque quando a gente tá votando a gente tá escolhendo uma coisa melhor pra gente". (S., beneficiária do PGRFM).

"Sempre quando a Fulana traz alguma informação de lá (da prefeitura), eu procuro passar pra eles, pra minha família em casa, porque realmente eu não ouvia muito assim de política, essas coisas. E sempre ela tá falando com nós aqui, aí eu passo pra eles lá em casa também". (O., beneficiária do PGRFM).

**"É que antes eu não ligava pra assistir tema de política, não tava nem aí com política; de um tempo pra cá eu venho me empenhando mais pra assistir. [O voto] é... uma forma da gente expressar, eu acho que o voto ajudaria muito a gente se a gente ver em quem a gente vai deixar as mãos do nosso país. Se ninguém votasse, ia ficar na mão de qualquer um, ninguém ia fazer nada".** (U., beneficiária do PGRFM).

"Ultimamente até que os partidos ajudam, porque eles chamam a gente pra participar, mas o povo não vai. Você pode ver que é uma reunião aqui, que é **uma reunião de interesse, mas o povo não vem,**

mesmo que é interessante. Eu mesma sou uma 'Zé-mané', que eu não vou. Nessa parte eu falo que **eu sou uma 'Ze-mané', porque na hora que eu sei que é bom, eu não vou, porque eu não gosto dessa história de política**".(P., beneficiária do PGRFM).

Em relação a esta última fala, cabe notar que a própria beneficiária dá indicações de que está mudando seu modo de ver a política, ao verificar que está prejudicando a si mesma por se recusar a se envolver com a política (que ainda vê com muita desconfiança) e, com isso, deixando de defender seus interesses. Ao mesmo tempo em que critica a falta de participação do povo, ela questiona e revê também a sua própria postura, constatando que deveria mudar ou, pelo menos, demonstrando que já não está tão certa em relação a ela.

Finalmente, dados relevantes em termos de mudanças no comportamento político das beneficiárias do PGRFM verificadas em nossa pesquisa, além do próprio aumento do interesse por questões políticas, referem-se à preferência partidária: **72,7% das entrevistadas declararam possuir uma preferência**, o que é um percentual alto, principalmente se comparado ao dado de que, entre membros de organizações da sociedade civil de Campinas, a identificação (ou filiação) partidária fica em 68,9%, o que já é considerado uma visão positiva por parte dos mesmos quanto aos mecanismos institucionais da democracia representativa (DAGNINO, TEIXEIRA, SILVA e FERLIN, 1998: 38; DAGNINO, 2000: 94). Entre as entrevistadas do PGRFM, acentua-se ainda que 59,1% declararam preferência pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e, das entrevistadas que afirmaram ter uma preferência, **27,3% disseram que a definiram depois de terem passado a participar do PGRFM**. Acrescenta-se, ainda, que 54,5% das entrevistadas disseram acreditar que os partidos políticos facilitam para a população participar da vida política<sup>109</sup>. Com isso, é possível dizer que também no que se refere às formas institucionais da política, ou seja, ao jogo político partidário, as beneficiárias do PGRFM demonstram um maior reconhecimento da

---

<sup>109</sup> Em pesquisas nacionais, 50% das pessoas acreditam que os partidos políticos tornam mais difícil a participação política (Fonte: CESOP: DAT/BR90. MAR-00219, 1990, in DAGNINO, 2000: 93, 98). Na pesquisa mais recente do CEDEC/DATAFOLHA que vimos usando como parâmetro, 46,3% dos brasileiros dizem que os partidos facilitam e 39,3% acham que eles dificultam a participação política (op. cit.).

importância da política em suas vidas, de modo que mudaram seu comportamento, passando a participar mais politicamente, a fim de que esta participação se converta em melhorias para seus bairros e para a cidade.

É possível dizer, portanto, que o PGRFM tem tido certa influência sobre a politização das beneficiárias, constatada pelo aumento da participação política das mesmas, seja nas esferas micro, como a família e a comunidade, seja na esfera macro, eleitoral. Além disso, é importante notar que a preferência partidária pelo PT, considerado de esquerda no espectro ideológico, demonstrada pelas beneficiárias, pode ser considerado um indício de politização das mesmas, uma vez que, conforme observou Pierucci (1989), a partir de uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo, condições desfavoráveis como renda média, escolaridade baixa e residência mal localizada tornam o eleitor mais propenso a não pensar politicamente a política, ou seja, a analisa-la por um viés moralista e por categorias próprias da esfera privada, o que acaba definindo o voto na direita. Embora o estudo de Pierucci não tenha localizado o voto de direita na periferia, o que é interessante notar na preferência partidária das beneficiárias do PGRFM é o fato dela não ser aparentemente marcada por uma visão a-política. Esta idéia pode ser corroborada quando se observa as informações sobre a cultura política das beneficiárias, que não parece ser pautada, como se poderia imaginar, por elementos moralistas e característicos da vida privada (e normalmente relacionados à opção pela direita), como aversão à liberação da mulher, aos homossexuais, defesa da família e da tradição, xenofobia, etc. (cf. Pierucci, 1987). Assim, no próximo item serão apresentados os dados que indicam a presença de valores mais igualitários e democráticos entre as beneficiárias do PGRFM.

#### 4.2.2.6. Cultura Política e Democracia

Se as informações de que dispomos até agora demonstram o aumento da participação política das entrevistadas, resta-nos revelar os dados que indicam a presença de pequenas e graduais mudanças na cultura política<sup>110</sup> das mesmas, direcionadas para o abandono do tradicional autoritarismo social que constrange a sociedade brasileira, em prol de fundamentos mais democráticos. Quanto a isso, o primeiro dado revelador é o de que, quando perguntadas sobre aquilo que consideram mais importante para a democracia, os elementos mais citados pelas entrevistadas, em ordem, foram: **“que todos sejam tratados igualmente, brancos e negros, homens e mulheres, ricos e pobres” (72,7%); “que haja alimentação e moradia para todos” (13,6%) e “que as minorias sejam respeitadas”**. Estes dados mostram que a concepção de democracia que vem prevalecendo entre as entrevistadas relaciona-se mais ao ideal de sociedade democrática, e não à noção mais restrita de regime democrático (embora, como no caso do conceito de cidadania, não saibamos ao certo o nível de clareza que apresentam quanto ao conceito em si; mas o que importa são os valores e referências associados a ele). Apenas para fazer uma pequena comparação, numa pesquisa realizada em 1993, com membros de diversas organizações da sociedade civil de Campinas, foram considerados, na amostra geral, como elementos mais importantes (em primeiro lugar) para a democracia: **o tratamento igualitário (57,7%)**, que haja alimentação e moradia para todos (15,4%) e, empatados (com 9,6%), a possibilidade de participação em sindicatos e associações e que haja liberdade de expressão<sup>111</sup>. Em relação a estes dados, Dagnino (2000) argumentou:

“A existência do autoritarismo social e a hierarquização das relações sociais são percebidas, mais do que a desigualdade econômica ou a inexistência de liberdade de expressão e organização de partidos e sindicatos, como um obstáculo sério para a construção da democracia”. (DAGNINO, 2000: 90).

---

<sup>110</sup> Termo redundante, uma vez que toda cultura é política.

<sup>111</sup> Cf. DAGNINO, TEIXEIRA, SILVA e FERLIN (1998:30).

Percebe-se, diante disso, como é mais significativo o peso do tratamento igualitário como elemento fundamental para a democracia na opinião das beneficiárias entrevistadas. Esta atribuição de importância pode indicar que, apesar da privação material estar fortemente presente no cotidiano de suas vidas, devido à sua condição de pobreza, talvez ela não seja tão marcante para elas, em termos subjetivos, quanto se poderia esperar. Embora a maioria das entrevistadas (30%) afirmem que ser pobre é não ter o que comer, o que vestir ou onde morar (expressões da privação material), 23,3% disseram que ser pobre é estar desempregado(a) e 20% que é ser maltratado(a) e passar por humilhações (além de 10% que disseram que é não ter direitos valendo na prática e mais 10% que afirmaram que é não ter seus interesses levados em conta pelo governo), dados que revelam como os preconceitos e discriminações por que têm que passar por serem pobres é marcante em suas vidas. Assim, acrescentado-se a isso o fato de destacarem “um código cultural mais igualitário nas relações sociais como dimensão mais importante da democracia” (DAGNINO, 2000: 91), fica claro como o sentimento de exclusão associado à pobreza é algo a que se opõem e que não é apenas a dimensão econômica da pobreza que querem superar, mas também a política-cultural. E como defendeu uma delas:

“Eu acho que todo mundo tem que ser tratado igual, porque não adianta aquele coitadinho mendigo que tá lá na rua jogado, e o grandão ser todo paparicado e o coitadinho ser chutado. Isso eu sou contra. Eu acho que todo mundo teria que ser igual. É igual a você e eu. Você é melhorzinha, você tem um estudo, você tem um serviço melhor que eu, mas você, em matéria-prima, nós somos igual. Então eu acho que todo mundo é filho de Deus, que todo mundo tem que ser igual. (...) Porque eu acho assim: nós somos seres humanos, a gente tem que ser um pelo outro. Pra mim, eu acho um absurdo um coitadinho, a mulher ficar de dieta, operada, na chuva. Passou três dias comendo um pão por dia, porque o marido vendia uns cobre, umas torneira velha, e comprava pão. **Ele tava desempregado. Ele não tem muito juízo, sabe, o homem mais ela, mas nem por isso que ela tem que**

**passar necessidade, fome e não ter onde ficar<sup>112</sup>**". (P., beneficiária do PGRFM).

Mas os dados mais significativos em termos da cultura política das entrevistadas relacionam-se à sua concordância ou não com frases consideradas bastante expressivas de um posicionamento mais democrático ou autoritário. Estas frases, com suas respectivas porcentagens de concordância e discordância por parte das beneficiárias, são apresentadas abaixo, no Quadro 1:

| <b>QUADRO 1: Opinião das Beneficiárias Entrevistadas do PGRFM de Campinas sobre Frases que Revelam Autoritarismo Social (%)</b>                                   |                                |                              |                     |
|---|--------------------------------|------------------------------|---------------------|
| <b>FRASES</b>   | <b>Concorda Totalmente (%)</b> | <b>Concorda em parte (%)</b> | <b>Discorda (%)</b> |
| 1. "Nas cadeias, os presos que são ricos (que têm mais dinheiro) e que têm mais educação devem continuar tendo as condições de conforto a que estão acostumados". | 4,5<br>(1)                     | -                            | 95,5<br>(21)        |
| 2. "No Brasil, só é pobre e favelado quem quer".  | 4,5<br>(1)                     | -                            | 95,5 (21)           |
| 3. "No Brasil há pobres e ricos, mas todos são tratados como iguais e têm os mesmos direitos".  | 13,6<br>(3)                    | 4,5<br>(1)                   | 81,8<br>(18)        |
| 4. "A pouca vontade de trabalhar e a falta de iniciativa das pessoas é a grande responsável pela pobreza no Brasil".  | 31,8<br>(7)                    | 18,2<br>(4)                  | 40,9<br>(9)         |
| 5. "Em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e os muito pobres".  | 27,3<br>(6)                    | 4,5<br>(1)                   | 4,5<br>(1)          |
| 6. "As coisas só vão mudar com a revolução ou com a violência".   | 5                              | 4                            | 13                  |
| 7. "Pobres e ricos sempre existiram e sempre vão existir".  | 90,9<br>(20)                   | -                            | 4,5<br>(1)          |
| 8. "Tudo o que a sociedade produz deveria ser distribuído entre todos com a maior igualdade possível".  | 95,5<br>(21)                   | -                            | 4,5<br>(1)          |

<sup>112</sup> Conforme se pode perceber, a beneficiária expressa a idéia de que os direitos sociais devem ser garantidos independentemente do merecimento, ou não das pessoas, porque não é disso de que se trata.

|   |              |            |              |
|---|--------------|------------|--------------|
| 9. "Quando o governo protege os mais pobres, prejudica quem venceu pelo próprio esforço".   | 40,9<br>(9)  | 4,5<br>(1) | 9,1<br>(10)  |
| 10. "A melhor maneira de resolver os problemas dos mais pobres é com a ajuda do governo".   | 86,4<br>(19) | 4,5<br>(1) | 9,1<br>(2)   |
| 11. "No fundo, a verdade é que o mundo se divide em dois tipos de pessoas - os fortes e os fracos - e não adianta querer mudar isso". | 72,7<br>(16) | -          | 27,3<br>(6)  |
| 12. "Analfabetos e pessoas sem educação não têm condições de decidir sobre como o governo deve gastar o dinheiro público".            | 22,7<br>(5)  | 4,5<br>(1) | 72,7<br>(16) |
| 13. "Quem tem interesses diferentes dos da maioria da população não deve influir na vida do país".                                    | 18,2<br>(3)  | 4,5<br>(1) | 77,3<br>(18) |
| 14. "É bobagem mudar as leis no Brasil porque elas não são respeitadas".  | 68,2<br>(15) | -          | 27,3<br>(6)  |
| 15. "A política é uma coisa tão complicada que a população não entende o que acontece".   | 95,5<br>(21) | 4,5<br>(1) | -            |
| 16. "Se o povo tivesse o poder de decisão, o país seria bem melhor".  | 95,5<br>(21) | 4,5<br>(1) | -            |
| 17. "A coisa pública não é problema seu".   | 31,9<br>(7)  | -          | 63,6<br>(14) |
| 18. "O povo não tem capacidade de opinar sobre como devem ser as leis no Brasil".   | 50<br>(11)   | 4,5<br>(1) | 45,5<br>(10) |
| 19. "Os homossexuais são pessoas que devem ser aceitas como qualquer outra".  | 86,3<br>(18) | -          | 13,6<br>(3)  |
| 20. "Casamentos entre brancos e negros são muito complicados e devem ser evitados".   | 4,5<br>(1)   | -          | 95,5<br>(21) |
| 21. "A raça negra é mais forte fisicamente e os negros são mais adequados para o trabalho braçal do que para o trabalho intelectual". | 9,1<br>(2)   | 9,1<br>(2) | 81,8<br>(18) |
| 22. "Homens são mais adequados que mulheres para cargos de maior responsabilidade e poder de decisão".                                | 13,6<br>(3)  | -          | 86,4<br>(19) |
| 23. "Os homens devem dividir a educação dos filhos e serviços de casa com as mulheres para que elas possam trabalhar também".         | 95,5<br>(21) | -          | 4,5<br>(1)   |

|  |              |             |              |
|--|--------------|-------------|--------------|
| 24. "As mulheres não deveriam participar da política".   | 9,1<br>(2)   | -           | 90,9<br>(20) |
| 25. "A mulher deve obedecer ao marido".  | 22,7<br>(5)  | 13,6<br>(3) | 63,6<br>(14) |
| 26. "Deve-se permitir o aborto a toda mulher que queira fazê-lo".  | 4,5<br>(1)   | 13,6<br>(3) | 81,8<br>(18) |
| 27. "O divórcio ameaça a sobrevivência da família".  | 95,5<br>(10) | 18,2<br>(4) | 36,4<br>(8)  |
| 28. "A pena de morte é uma solução para combater crimes graves".   | 50<br>(11)   | 4,5<br>(2)  | 31,8<br>(7)  |
| 29. Você concorda com a invasão de terrenos desocupados por pessoas sem moradia?   | 59,1<br>(13) | 9,1<br>(2)  | 31,8<br>(7)  |
| 30. Você concorda que o governo use a polícia contra manifestações de rua?   | 22,7<br>(5)  | 13,6<br>(3) | 63,6<br>(14) |
| Observação: Os números entre parênteses correspondem ao número absoluto de pessoas que concordam ou não com as afirmações. |              |             |              |

Os dados acima são bastante interessantes, sobretudo, no que diz respeito à visão do lugar da mulher na sociedade, pois esta é uma das questões mais recorrentes nas discussões dos grupos sócio-educativos: excetuando-se a frase referente à permissão ao aborto (para a qual há uma grande discordância), em quase todas as outras as entrevistadas demonstram fortemente que a mulher não deve desempenhar um lugar de submissão em relação aos homens, devendo-se superar os preconceitos e discriminações de que elas são vítimas desfundamentadamente. Este "enxergar-se" observado entre as beneficiárias do PGRFM foi destacado ao longo de todo este trabalho. De forma semelhante, elas revelam não concordar com as injustiças cometidas contra negros e homossexuais que, segundo elas, devem ser respeitados como todas as pessoas, também livres de preconceitos.

Entretanto, é possível observar como as entrevistadas guardam traços do autoritarismo social justamente no que se refere às visões difundidas quanto às causas da pobreza: a preguiça, sua existência natural, "desde sempre". Isto revela, por um lado, o peso com que contam estas idéias na sociedade brasileira mas, por outro lado, uma ambigüidade das respostas das beneficiárias, que sempre insistem que se estão passando por situações terríveis de privação e

humilhação não é por falta de procurar emprego e mesmo de trabalhar, ou, em suma, não é porque queiram. Apesar disso, as entrevistadas parecem concordar, em sua maioria, com a responsabilidade pública e com o dever do governo para a resolução da pobreza e, ao mesmo tempo, seu desejo de que todos sejam tratados de maneira igualitária, independentemente de quem sejam e do que possuam.

Outra questão para a qual as entrevistadas demonstraram uma posição mais democrática refere-se à participação da população nas decisões de caráter público. Ainda que demonstrem uma certa desconfiança quanto à política, (assim como à justiça e à legalidade brasileiras), elas parecem discordar das hierarquias entre dominantes e dominados, entre dirigentes e dirigidos, mandantes e mandatários, tendo interesse em também participar das decisões públicas.

Finalmente, estes dados indicam que as beneficiárias posicionam-se, ainda que não fortemente, contra saídas que apelem ao uso da violência (e não ao diálogo e ao debate) para a resolução de conflitos.

Enfim, estas informações parecem ser suficientes para confirmar a influência do PGRFM para a construção de uma cidadania democrático-participativa entre seus beneficiários, demonstrando que, ainda que não formulado explicitamente com este objetivo, o fato do programa ter propiciado a socialização de uma população com problemas bastante comuns e incentivado a participação comunitária, assim como a busca por direitos, já foi suficiente para que as representantes das famílias beneficiadas formassem vínculos de identificação social e de confiança, iniciassem pequenos processos de organização coletiva e passassem a participar mais politicamente, lutando para a satisfação de seus interesses e pelo respeito a seus direitos. Estas mudanças no comportamento sócio-político dos beneficiários do programa – ou ao menos das representantes das famílias –, como não poderia deixar de ser, envolveram também mudanças subjetivas e culturais, ou seja, nas formas de se sentirem no mundo, de verem a sociedade, enfim, nos valores, símbolos e referenciais que guiam as ações sociais. E estas foram mudanças que, conforme vimos, vieram se pautando segundo princípios democráticos, os quais, portanto, integram-se nesta que é uma

luta político-cultural a fim de eliminar as profundas raízes de reprodução das desigualdades sociais em nosso país, e os quais, ao mesmo tempo em que guiam, também são difundidos com esta luta, rumo ao estabelecimento de uma sociedade mais democrática, igualitária, e na qual o *status* de cidadania seja válido para toda a população.

## **CONCLUSÃO**

Ao longo desta dissertação, fizemos uma análise sobre as formas pelas quais um programa de renda mínima pode contribuir para a construção da cidadania democrático-participativa. Primeiramente, em âmbito teórico-normativo, explicitamos os fatores relacionados aos programas de renda mínima que podem obstaculizar ou alavancar a construção daquela noção de cidadania. O principal aspecto salientado nesta discussão refere-se à desvinculação entre renda mínima e trabalho como fundamental para a constituição, ampliação e manutenção da cidadania entre seus beneficiários, pois permite a formação do sentimento de pertencimento e integração social – o qual fica comprometido pela exclusão gerada pelo desemprego – sobre outras bases.

Em síntese, destacamos que, na medida em que seja incondicional, não colocando sobre as pessoas a culpa sobre aquilo que não depende delas – especialmente arrumar um emprego –, em que preserve a liberdade e o direito de escolha das pessoas, segundo sua hierarquia de prioridades culturalmente definida, em que, com isso, não reproduza o vínculo de dependência e o controle característicos das políticas sociais do Welfare State, em que seja associado a ações que viabilizem a reativação de espaços comunitários e uma intensificação da vida social das pessoas, e, finalmente, na medida em que, focalizado nas populações mais pobres, proporcione a difusão da idéia de responsabilidade social e de referenciais e valores democráticos, baseados no respeito à alteridade, na linguagem dos direitos (no direito a ter direitos) e na negociação como instrumento para a resolução de conflitos em que os interesses de todas as partes sejam considerados igualmente legítimos, um programa de renda mínima estará mais apto a lograr impactos significativos no que se refere aos objetivos de superação da pobreza e de outras desigualdades sociais que se associam a ela, já que estará abalando suas bases político-culturais de sustentação.

Em seguida, a partir do estudo de caso realizado no município de Campinas, constatamos como, de fato, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) tem desempenhado um papel importante para a construção da

cidadania democrático-participativa, o que é devido, em grande parte, à dinâmica das reuniões dos grupos sócio-educativos e, para isso, ao empenho e à postura democrática demonstrada pelas técnicas encarregadas da operação do programa. Verificamos, assim, que ele tem favorecido a formação de identidades sociais, a elaboração de demandas, a organização coletiva, a mobilização e busca por direitos, o aumento do interesse por questões políticas, uma maior participação na comunidade e também na política institucional e o aprendizado da escuta e do respeito às visões dos outros entre suas beneficiárias, representantes das famílias que freqüentam as reuniões dos grupos sócio-educativos.

Se é verdade que não se pode vislumbrar uma generalização do modelo campineiro de renda mínima para o restante do país, uma vez que boa parte de seu êxito está relacionado às posturas e condutas das técnicas que operam o programa, condizentes com o compartilhamento por parte delas de valores e referenciais democráticos que ainda estão longe de serem os guias dos serviços de assistência social no Brasil, não se deve minimizar as potencialidades apresentadas pelo PGRFM através dos resultados desta pesquisa. Embora a confirmação desta potencialidade para atingir as raízes das desigualdades sociais e, portanto, para contribuir para a transformação social requeira um estudo mais aprofundado e no longo prazo, as evidências de mudanças – relacionadas ao programa – em modos de pensar arraigados tradicional e culturalmente e no comportamento político e social das beneficiárias são importantes indicadores da veracidade deste potencial e justificariam uma aposta num olhar mais atento para este modelo de programa e para sua dinâmica de funcionamento por parte dos formuladores de políticas.

Assim, é importante destacar que o PGRFM tem contribuído não apenas para a amenização de um só tipo de desigualdade social, a de classe, mas para o questionamento e o abalo de diversas outras desigualdades sociais que se inscrevem no tecido da sociedade brasileira. Neste sentido, ele tem colaborado para a politização de espaços nos quais as relações de poder não são tradicionalmente identificadas (como é o caso, notadamente, do espaço doméstico) e, com isso, ampliado a noção de cidadania para além do campo

específico da atuação em relação ao Estado, como definido estritamente pela teoria política liberal. E ao contribuir para o alargamento dos campos de exercício da política e da cidadania, ele também propicia modificações qualitativas na concepção de cidadania vivida por suas beneficiárias, incorporando à sua prática o sentido – político-cultural – de democracia-participativa. A identificação de relações de poder (ou seja, da presença da política) nas diversas relações sociais de que participam (normalmente consideradas não-políticas: econômicas, sociais, culturais, religiosas, familiares, profissionais, etc.) e a não-aceitação da continuidade inerte desta situação, o que é propiciado pelas reflexões e discussões havidas nas reuniões dos grupos sócio-educativos, também se convertem em geradoras de imaginação e de estratégias que visem transformar desigualdades sociais em “relações de autoridade partilhada”<sup>113</sup>.

E é neste processo, estimulado pelas atividades do PGRFM, que a noção de cidadania democrático-participativa vai se constituindo e sendo exercida, engendrando ao mesmo tempo a democratização das relações sociais, o que se verifica pelo aprendizado da escuta, do respeito às opiniões dos outros, da busca do diálogo para a resolução de conflitos e da linguagem dos direitos como guia deste processo, conforme revelam as beneficiárias depois de vários meses de vínculo ao programa.

Acrescenta-se a isso que o PGRFM, ao se tornar central na Secretaria de Assistência Social, e ao invocar outros setores da administração pública municipal a que dêem conta de problemas postos, de demandas feitas pelas famílias atendidas, através da articulação que gera em torno de si das diversas áreas sociais, como educação, saúde e habitação, acaba colaborando para uma repolitização da questão social, quando esta vem sendo despolitizada pelo imperativo da eficiência e do crescimento econômicos, que dela retira o seu caráter público, transferindo-a para o campo da técnica e da filantropia. Esta politização da questão social é visível, por exemplo, quando é exigido das escolas, de professores e diretores e do próprio sistema educacional que se modifiquem e

---

<sup>113</sup> De acordo com SANTOS (1995 :271), “Politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada”.

se adaptem de modo a integrar os alunos pobres, filhos de pais beneficiários do programa, especialmente os faltosos e/ou maus alunos. Também é visível quando é cobrado das autoridades públicas mais creches, uma política habitacional, cursos de (re)qualificação profissional e infra-estrutura básica para a população de baixa renda do município.

Também é notável a contribuição do programa para a recolocação do referencial e da lógica pública para o tratamento de questões colonizadas pelo referencial e pela lógica da esfera privada, o que acontece quando as beneficiárias apelam à linguagem dos direitos para reivindicarem pensão para os filhos, vagas em escolas, o aumento do valor do benefício e até o retorno ao programa (por parte de quem já foi desligado), ou, ao contrário, quando concordam com sua saída do programa (ou não realizam tantos cursos profissionalizantes quanto gostariam) para deixarem a vaga para outras famílias que também precisam e têm o direito de ser beneficiadas.

Além disso, ligado ao fato das beneficiárias demonstrarem que, para além da privação material, a discriminação e o preconceito, a falta de direitos e de consideração por suas opiniões e interesses, ou seja, elementos pertencentes à esfera político-cultural, constituem uma dimensão muito importante da pobreza, talvez o motivo pelo qual defendem prioritariamente para uma sociedade democrática o tratamento igualitário (e não a supressão das desigualdades econômicas) e ao de exprimirem o sentimento de não-pertencimento ou de desintegração social causada pelo desemprego (principal elemento associado por elas à pobreza), é possível concluir que a concessão de uma renda mínima não condicionada ao trabalho como contrapartida torna-se um mecanismo através do qual seja possível criar e difundir outros referenciais e valores que legitimem a cidadania não mais fundada na categoria trabalho, quando este já não se mostra, nos dias atuais, capaz de desempenhar o papel de integrador por excelência, mas tem conduzido por isso, ao contrário, devido à ética do trabalho que se contrapõe à realidade do desemprego, ao sentimento de desintegração. Em síntese, a associação entre renda mínima e trabalho não contribui para a construção da cidadania na medida em que perpetua a idéia da necessidade do trabalho para o

sentimento de integração social, mas o qual há de permanecer ausente para milhões de pessoas diante da improbabilidade de que se volte a alcançar o pleno emprego; já a dissociação entre renda mínima e trabalho propõe uma nova noção de cidadania, pois não preconiza a necessidade do trabalho, da contribuição ao sistema produtivo, como elemento base da integração social. O que ela propõe é a instituição de referenciais calcados na solidariedade e na interdependência como ativadores da integração social.

Por fim, podemos concluir que, para que um programa de renda mínima tenha maiores êxitos no que se refere à construção de uma sociedade mais democrática, ele deve estar associado a um projeto político de mais amplo escopo, de modo que não seja uma medida meramente paliativa e assistencialista, mas integrado com as demais políticas públicas com as quais ele interage, especialmente com as sociais (como saúde, educação, saneamento, habitação, etc.), e também com as diretrizes que orientam um governo. Em outras palavras, a implementação de um programa de renda mínima que seja mais eficaz no que se refere ao combate às profundas e múltiplas raízes das desigualdades sociais depende de sua fundamentação em um projeto político comprometido com a construção da cidadania democrático-participativa. E a continuidade destes programas depende do ganho de legitimidade na sociedade dos valores e referenciais que sustentem este projeto, ou seja, da conquista gradativa de hegemonia, que institucionalize como norma de Estado o compromisso para com a atenção à meta de desfazer as desigualdades sociais.



## BIBLIOGRAFIA:

### Bibliografia Citada:

ADRIAANSENS, Hans. (1994). "Citizenship, Work and Welfare" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

ANTUNES, Ricardo. (2000). *Os Sentidos do Trabalho*. Editorial Boitempo;

ARAÚJO, Ângela, CARTONI, Daniela e JUSTO, Carolina. (2001). "Reestruturação Produtiva e Negociação Coletiva nos Anos 90" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, publicação da ANPOCS, vol. 16, n.º 45, fevereiro;

ARTHUS, Reginaldo. (2000). *O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas/SP: Uma Avaliação através das Tipologias das Famílias e dos Critérios de Emancipação, Permanência e Desligamento*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP (Dissertação de Mestrado);

AZNAR, Guy. (1988) "Revenu Minimum Garanti et Deuxième Chèque" in Futuribles, Paris, n.º 120, avr.;

BAIERLE, Sérgio Gregório. (2000). "A Explosão da Experiência: Emergência de um Novo Princípio Ético-Político nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre" in *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, DAGNINO, Evelina, ALVAREZ, Sônia e ESCOBAR, Arturo (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG;

BARBALET, Jack M.. (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa;

BEJARANO, Selva Ribas (1998). "Programa de Garantia de Renda Mínima: a Experiência de Campinas" in CACCIA-BAVA, Sílvio (org.) *Programas de Renda Mínima no Brasil*, São Paulo, Polis, n.º 30;

CAMPINEIRO, Débora Cury. (1999). *Programa de Renda Mínima e Educação de Crianças Carentes: a Experiência de Campinas*. Campinas: IE/UNICAMP (dissertação de mestrado);

COHN, Amélia. (1999). "As Políticas Sociais no Governo FHC" in *Tempo Social – Rev. de Sociologia*, USP/São Paulo, vol 11, n.º 02;

- COSTA, Valeriano M. F., VITA, Álvaro de e PRALON, Eliana M.. (1998). "Reforma das Políticas Sociais num Contexto de Descentralização: o Papel dos Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima no Combate à Pobreza", *Cadernos CEDEC* n.º 65, SP;
- DAGNINO, Evelina. (1994). "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma nova Noção de Cidadania" in *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, DAGNINO, Evelina (org.). São Paulo: Editora Brasiliense;
- \_\_\_\_\_. (2000). "Cultura, Cidadania e Democracia – A Transformação dos Discursos e Práticas na Esquerda Latino-Americana" in ALVARES, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos – Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG;
- \_\_\_\_\_. (1998). TEIXEIRA, Ana Cláudia C., SILVA, Daniela R., FERLIN, Uliana. "Cultura Democrática e Cidadania" in *Opinião Pública*, Campinas, Publicação do CESOP (Centro de Estudos de Opinião Pública), vol. V, n.º 01, novembro;
- DOIMO, Ana Maria. (1995). *A Vez e a Voz do Popular – Movimentos Sociais e participação Política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS;
- DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. (1988). "Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (ANPOCS), n.º 06, vol. 03;
- DRAIBE, Sônia M. (1990). "As Políticas de Combate à Pobreza na América Latina" in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 04, n.º 04(02), abr.- jun.;
- FONSECA, Ana Maria M. (2000). *O Debate sobre Família e a Política de Renda Mínima*, tese de doutorado, SP/USP;
- FRASER, Nancy e GORDON, Linda. (1994). "Civil Citizenship Against Social Citizenship? – On the Ideology of Contract-Versus-Charity" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);
- GORZ, Andre. (1986). "Qui ne Travaille pas Mangera quand Même" in *Futuribles*, Paris, n.º 01, jui-août.;

- \_\_\_\_\_. (1992). "On the Difference between Society and Community, and Why Basic Income Cannot by Itself Confer Full Membership of Either" in VAN PARIJS, Philippe (editor). *Arguing for Basic Income – Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres e Nova Iorque: Verso;
- \_\_\_\_\_. (1994). "Revenu Minimum et Citoyenneté. Droit au Travail vs. Droit au Revenu" in *Futuribles*, Paris, n.º 184, février;
- GRAMSCI, Antonio. (1978). *A Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira;
- HOLANDA, Sérgio Buarque. (1997). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras;
- IEE (Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP), (1997). *O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas*, PUC-SP/UNICEF;
- JUSTO, Carolina Raquel D. M.. (2001a). *Assistência Social e Construção da Cidadania no Brasil – Um Estudo do Impacto Social e Político do PGRFM de Campinas (1995-2000)*. Relatório de Pesquisa/FAPESP (mimeo);
- \_\_\_\_\_. (2001b). "Pobreza e Cidadania: Uma Análise Sócio-Política das Políticas Assistenciais", artigo apresentado no GT "Desigualdades, Estratificação Social e Exclusão" no X Congresso Brasileiro de Sociologia/SBS, UFC/Fortaleza, 3-6 de setembro (mimeo);
- LAVINAS, Lena. (1999). "Renda Mínima: Práticas e Viabilidade" in *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 53, mar.;
- \_\_\_\_\_. et alli. (2000). *Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife – Convênio ILO – Banco Mundial, ANPEC/IPEA*. Relatório Final, outubro (mimeo);
- LOPES, Francisco. (1999). *Avaliação de Programas de Transferência Direta de Renda: o Caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas*. Campinas: IE/UNICAMP (dissertação de mestrado);
- LO VUOLO, Rubén. (1998). *Renda Mínima: Discussões e Experiências – Conferência Internacional*. Exposição no dia 12 de agosto. Editado pelo Gabinete do Senador Eduardo Suplicy: Brasília/DF;
- MARHALL, T. H. (1965). *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores;

- \_\_\_\_\_. (1967). "Cidadania e Classe Social" in *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores;
- MILANO, Serge. (1986) "Le revenu Minimum Social: un droit Local à la Solidarité" in *Futuribles*, Paris, n.º 101, jui.-août;
- MOISÉS, José Álvaro. (1995). *Os Brasileiros e a Democracia*, Ed. Ática;
- MOUFFE, Chantal. (s.d.). "Democratic Politics Today" in MOUFFE, Chantal (org.) *Towards a Radical Democracy*;
- MULLER, Pierre. (1990). *Les Politiques Publiques. Que sais-je?*. Paris: Presses Universitaires de France;
- \_\_\_\_\_. e JOBERT, Bruno. (1987). *L'État em Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France;
- NEPP (1999). *Avaliação Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária*, NEPP/UNICAMP;
- OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. (1984). "Duas Lógicas da Ação Coletiva: Notas Teóricas sobre a Classe Social e a Forma de Organização" in OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro;
- PAUGAM, Serge. (1999). *Por uma Sociologia da Exclusão Social – O Debate com Serge Paugam*, VÉRAS, Maura P. B. (ed.). São Paulo: EDUC;
- PIERUCCI, Antonio Flavio. (1987). "As Bases da Nova Direita" in *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.º 19, dezembro;
- \_\_\_\_\_. (1989). "A Direita Mora do Outro Lado da Cidade" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.º 10, vol. 04, junho;
- PIZZORNO, Alessandro. (1984). "Parties and Interests in Pluralism" in BERGER, Suzanne (org.). *Organizing Interests in Western Democracies*, Londres: Cambridge University Press;
- PRALON, Eliana Marcondes. (2000). *A Cidadania Invisível – Uma Análise das Políticas de Assistência Social Pública nos Anos 90*, dissertação de mestrado, SP/USP;
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. (1998). *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* (folder);

- 
- \_\_\_\_\_. (1999). *Lei Municipal n.º 10.392, de 21 de dezembro*.
- PUTNAN, Robert. (1996). *Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas;
- REIS, Fábio Wanderley. (1994). “Cidadania, Mercado e Sociedade Civil” in DINIZ, E., LOPES, J. S. L. e PRANDI, R. (orgs.) *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/Hucitec;
- REIS FILHO, Daniel Aarão. (1990). *A Revolução Faltou ao Encontro – Os Comunistas no Brasil*, São Paulo: Editora Brasiliense;
- ROSANVALLON, Pierre. (1997). *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG;
- SABATIER, Paul. (1985). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis" in *Journal Public Policy*, vol. 06, n.º 02;
- SADER, Eder. (1987). *Quando Novos Personagens Entraram em Cena – Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*, tese de doutoramento: FFLCH/USP/SP;
- SALES, Teresa. (1994). “Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 09, n.º 25, jun.;
- SANTOS, Boaventura de Souza. (1995). *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós Modernidade*. São Paulo: Editora Cortez;
- SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Edit. Campus Ltda.;
- SILVA e SILVA, Maria O. (1997). *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*, Cortez Editora;
- SILVA, Josué Pereira. (1998). “Renda Mínima, Trabalho e Cidadania: o Projeto Suplicy em Debate” in *Revista Estudos Econômicos*, IPE/USP/SP, vol.28, n.º 04, out.-dez.;
- 
- \_\_\_\_\_. (2001). “Trabalho e Integração Social” in TOLEDO, Caio Navarro e BOITO JR., Armando (orgs.). *Marxismo e Ciências Humanas*, CEMARX, IFCH/UNICAMP (no prelo).

STANDING, Guy. (1998). *Renda Mínima: Discussões e Experiências – Conferência Internacional*. Exposição nos dias 11 e 12 de agosto. Editado pelo Gabinete do Senador Eduardo Suplicy: Brasília/DF;

TELLES, Vera da Silva. (1992). *A Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza – Um Estudo sobre Trabalho e Família na Grande São Paulo*, São Paulo: FFLCH/USP (tese de doutorado);

\_\_\_\_\_. (1997). "Direitos Sociais: afinal do que se trata?" in *Direitos Humanos no Limiar do Século XXI*;

\_\_\_\_\_. (1998). "No Fio da Navalha, entre Carências e Direitos" in *Revista Polis*, n.º 30, São Paulo;

TURNER, Bryan S. (1994) "Outline of a Theory of Citizenship" in TURNER, Bryan S. e HAMILTON, Peter (editores). *Citizenship – Critical Concepts*. Vol. 1, Londres e Nova Iorque: Routledge;

VAN PARIJS, Philippe. (1992.) "Competing Justifications of Basic income" in *Arguing for Basic Income*. London: Verso;

\_\_\_\_\_. (1994a) "Capitalismo de Renda Básica" in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, CEDEC, São Paulo, n.º 24;

\_\_\_\_\_. (1994b). "Au Delà de la Solidarité. Les Fondements Éthiques de L'État-Providence et de son Dépassement" in *Futuribles*, n.o. 184, février;

*Folha de São Paulo*, de 26 de novembro de 2000.

*Correio Brasiliense*, segunda feira, 08 de novembro de 1999.

CESOP: DAT/BR93. MAR-00322, 1993.

### **Bibliografia Consultada:**

ALVAREZ, Sônia e DAGNINO, Evelina. (1995). "Para além da Democracia Realmente Existente: Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos", ANPOCS (trabalho apresentado no XXI Encontro Anual);

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. (1998). *A Construção do Consentimento: Corporativismo e Trabalhadores nos Anos 30*. São Paulo: Scritta;

AZNAR, Guy. (1994). "Pour le Travail Minimum Garanti. Non au Revenu d'Existence, Oui à l'Indemnité de Partage du Travail" in *Futuribles*, n.o. 184, février;

BENDIX, Reinhard. (1964). *Construção Nacional e Cidadania – Estudos de Nossa Ordem Social em Mudança*, São Paulo: Edusp;

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. (1994). "Cidadania e Democracia" in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 34;

CARVALHO, José Murilo de. (1991). *Os Bestializados*. São Paulo: Cia das Letras;

COMMISSION ON SOCIAL JUSTICE. (2000). "What is Social Justice?" in PIERSON, Christopher e CASTLES, Francis G. (editores). *The Welfare State – A Reader*, Polity Press;

DAHRENDORF, Ralf. (1994). "The Changing Quality of Citizenship" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1991). "As Três Economias Políticas do Welfare State" in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 24, setembro;

FISCH, Jean-Marie e RIPOLL, René-François. (1994). "Pour um Revenu de Citoyenneté" in *Futuribles*, n.o. 184, février;

- FRASER, Nancy. (1995). "Rethinking the Public Sphere – A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy" in *The Phantom Public Sphere*. Robbins, B. (org.), University of Minnesota Press;
- GLAZER, Nathan. (1994). " The Limits of Social Policy" in TURNER, Bryan S. e HAMILTON, Peter (editores). *Citizenship – Critical Concepts*. Vol. 2, Londres e Nova Iorque: Routledge;
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. (1998). *Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. IFCH/UNICAMP (mimeo);
- JELIN, Elizabeth. (1994). "Construir a Cidadania: Uma Visão desde Baixo" in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 34;
- MANFROI, Vânia Maria. (1997). "O Sujeito Militante: Desejos e Projetos" in BAPTISTA, Dulce (et alli) (org.). *Subjetividade e Cidadania – Novos Contornos e Múltiplos Sujeitos*. São Paulo: Editora Imaginário;
- MANN, Michael. (1987). "Ruling Class Strategies and Citizenship" in *Sociology (The Journal of the British Sociological Association)*, Vol. 21, n.º 3, agosto de 1987, pp. 339-354;
- MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. (1994). "Cidadania, Cultura e Sujeitos" in SPINK, Mary Jane Paris (org.). *A Cidadania em Construção – Uma Visão Transdisciplinar*. São Paulo; Cortez Editora;
- MARTIN, Gerard. (1994). "La Pauvreté: Une Question de Société" in *Futuribles*, n.o. 184, février;
- MOISÉS, José Álvaro. (1994). "A Escolha Democrática em Perspectiva Comparada" in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 34;
- MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa (2001). *Neoliberalismo: De Onde Vem, Para Onde Vai?*. São Paulo: Editora Senac;
- PIERUCCI, Antonio Flavio. (1990). "Ciladas da Diferença" in *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo: USP, 2(2);

- RUCHEINSKY, Aloísio. (1999). *Metamorfoses da Cidadania – Sujeitos Sociais, Cultura Política e institucionalidade*. São Leopoldo: Editora Unisinos;
- SANDOVAL, Salvador A. M. (1994). “Algumas Reflexões sobre Cidadania e Formação de Consciência Política no Brasil” in SPINK, Mary Jane Paris (org.). *A Cidadania em Construção – Uma Visão Transdisciplinar*. São Paulo; Cortez Editora;
- SILVA, Maria do Rosário Fátima. (1997). “A Revitalização do Local como Espaço de Constituição de uma Nova Cidadania” in BAPTISTA, Dulce (et alli) (org.). *Subjetividade e Cidadania – Novos Contornos e Múltiplos Sujeitos*. São Paulo: Editora Imaginário;
- SILVEIRA, Maria Lucia. (1997). “Contribuições da Perspectiva de Gênero para o Esboço de Alternativas Emancipatórias da Sociedade” in BAPTISTA, Dulce (et alli) (org.). *Subjetividade e Cidadania – Novos Contornos e Múltiplos Sujeitos*. São Paulo: Editora Imaginário;
- STEWART, Angus. (1995). "Two Conceptions of Citizenship" in *The British Journal of Sociology*, Vol. 46, n.º 1, março de 1995, pp. 63-78;
- STORNI, Maria Otília Telles. (1997). “O Sujeito na Globalização: de Consumidor a Cidadão” in BAPTISTA, Dulce (et alli) (org.). *Subjetividade e Cidadania – Novos Contornos e Múltiplos Sujeitos*. São Paulo: Editora Imaginário;
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. (2002). *Renda de Cidadania – A Saída É Pela Porta*. São Paulo: Cortez/Editora Perseu Abramo;
- TELLES, Vera da Silva. (1990). "Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: Notas sobre o Pensamento de Hannah Arendt" in *Revista Tempo Social*, vol. 02, n.º 01, 1.º semestre;
- \_\_\_\_\_. (1994a). “Pobreza, Movimentos Sociais e Cultura Política: Notas sobre as (Difíceis) Relações entre Pobreza, Direitos e Democracia” in DINIZ, Eli, LOPES, José S. L., PRANDI, Reginaldo. (orgs.). *O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, Sindicatos, Movimentos Sociais, Estado e Cidadania no Curso dos Anos 90*. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA;
- \_\_\_\_\_. (1994b). "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" in *Revista Pólis*, n.º 14;

\_\_\_\_\_. (2002). *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34;

TURNER, Bryan S. (1993). "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship" in TURNER, Bryan S. (editor). *Citizenship and Social Theory (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

\_\_\_\_\_. (1994). "Postmodern Culture/Modern Citizens" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

VAN GUNSTEREN, Herman. (1994). "Four Conceptions of Citizenship" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series)*. London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);