

Política social compensatória ou Emancipatória? Análise dos impactos do programa Bolsa Família no município de Camaçari-BA/BR

Denise Freitas Dornelles*

RESUMO

Este texto abordará elementos de análises que resultaram originalmente do estudo de caso que investiga o impacto do Programa Bolsa Família no município de Camaçari, com o intuito de apresentar uma visão, a partir do micro espaço, sobre o modelo de política social que vem se processando em alguns municípios do Estado da Bahia. O tema articulador discorrerá a partir da reflexão sobre as políticas sociais problematizando-as em compensatória ou emancipatória?

Palavras Chaves: política social, bolsa família, impacto

ABSTRACT

This text will approach elements of analyzes that they had resulted originally of the case study that investigates the impact of the Program Stock market Family in the city of Camaçari, with intention to present a vision, from the micron space, on the model of social politics that comes if processing in some cities of the State of the Bahia. The articulador subject will discourse from the reflection on the social politics problematizando them in compensatory or emancipatória?

Words Keys: social politics, stock market family, impact

LE RÉSUMÉ

Ce texte approchera les éléments de vous analysez qu'ils ont résulté de l'étude du cas qui enquête sur l'impact du Programa Bolsa Família dans le district municipal de Camaçari, avec l'intention de présenter une vision, originaiement commencer de l'espace de l'ordinateur individuel, sur le modèle de politique sociales qui traitent si dans quelques districts municipaux de l'État de Bahia. Est-ce que le thème articulera discours qui commence de la réflexion sur le problématiquement de la politique social ils dans compensateur ou émancipation?

Les mots de la clef: politique sociales, famille du sac, impact,

* Doutora em Serviço Social. Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania e FHTMII da Escola de Serviço Social-UCSal. Coordenadora da Pesquisa A análise do Programa Bolsa Família na RMS: o estudo de caso do município de Camaçari/Bahia. Membro fundadora da ONG Comunidade Morada da Paz localizada em Triunfo RGS. denisefd@gmail.com

“Mais importante e bonito no mundo, é isso: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou”

Guimarães Rosa

Introdução

O tempo é de incerteza, aumento gradativo e agudo da pobreza e da miserabilidade. Se no meio do século XX vivenciávamos o ápice de uma sociedade industrial- concorrencial, nos encontramos no tempo presente como buscador em uma sociedade que vem desde a última década do século XX, se configurando como uma sociedade informacional, onde informação e conhecimento ditam a nova ordem mundial. Ocorre que por estarmos no meio da arquitetura do novo século à herança colocada em nossa frente está tangencializada por profundas desigualdades.

A questão social manifesta, através de suas múltiplas expressões, esse contexto de empobrecimento, resultante de uma profunda concentração de riqueza, que ocasiona um processo de negação dos direitos sociais arduamente conquistados na medida em que prospera a defesa de um “Estado Mínimo”, que minimaliza as necessidades básicas, sociais, de proteção.

Pergunto que século é este que herdamos de nós mesmos, marcados por exércitos de miseráveis e permeados por fomes de toda a ordem em um cenário de clara intenção de desmonte do Estado?

Benevides(1998) faz pensar que uma vez que a questão social inserida no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora desde o início do século XIX, vem destruindo os sistemas de proteção social, provocando as hordas de excluídos de toda sorte, Werneck Vianna (2005) faz uma análise do processo de desmonte do sistema de seguridade social, através de uma dialogia de tencionamento ao perceber em suas análises que embora no texto constitucional de 1988 (CEF/88) a incorporação, pela primeira vez, de um conceito vigoroso e peculiar a proteção social como a Seguridade Social, respondeu à época às expectativas da sociedade organizada de ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania, e embora a Emenda Constitucional 20, aprovada em 1998 consolidou a especialização de receitas no campo da Seguridade Social, a Emenda Constitucional 29, promulgada em 2000 confirma o desmonte da Seguridade Social operado pelos documentos legais pós-constituição.

Em 2001¹, mais de 16 milhões de reais oriundos de receitas constitucionalmente estabelecidas como receitas de seguridade foram alocados em rubricas alheias à seguridade e 19 bilhões ficaram à disposição do Tesouro, com isso, evidentemente, as possibilidades de financiamento de benefícios não-contributivos se reduzem, no mesmo passo em que cresce a demanda potencial pelos mesmos.

¹ Para maior aprofundamento do tema em questão ver WERNECK VIANNA, MLT. **O Silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil**, em BRAVO, MIS & PEREIRA,P. (org.), *Política Social e Democracia*, Cortez/UERJ,RJ,2001

Oliveira(1998) afirmava naquele período que estávamos vivendo uma crise profunda, onde reintera que era uma crise dos fins e dos rumos. Dos fins por se tratar, ela, dos objetivos básicos, do próprio modelo de desenvolvimento que construímos, portanto, é também uma crise de rumos, de sentido e significados, de princípios e valores, que se manifesta dentre outras coisas pelo escândalo que é viver em um país que caminha tecnologicamente na direção das nações mais avançadas do mundo e que tem que conviver com milhões de miseráveis. O mundo, como já dizia Milton Santos(1982), estava dividido em dois; os que têm fome e os que não dormem com medo dos que tem fome.

Política social compensatória ou emancipatória? Essa pergunta tem uma situacionalidade: que incide sobre outras questões como; qual é o mundo em que vivemos, por exemplo? Então para poder compreender a pergunta pelo sentido da sociabilidade, pela configuração da vida social que construímos precisamos nos dar conta de que os cenários dos dez anos finais do século XX mudaram e agudizou.

Diante disso, este artigo apresentará algumas reflexões fruto do projeto O impacto dos Programas de Transferência de Renda nos municípios da Região Metropolitana de Salvador-RMS com recorte para a análise do programa Bolsa Família, que está sendo desenvolvido no município de Camaçari-BA/BR.

Para isto será abordado o desenho do cenário onde a análise se inscreve, seguido da metodologia utilizada para capturar informações: imagens e dados, concluindo com algumas considerações sobre o caminho percorrido.

Desenho do cenário onde a análise se inscreve

Situado a 41 quilômetros de Salvador, integrando a sua região metropolitana e sediando o maior pólo petroquímico da América Latina, empresas automobilísticas e outros investimentos industriais de grande porte, Camaçari se destaca pelo seu peso e dinamismo econômico, sendo responsável por mais de 25% da arrecadação do ICMS e mais de 35% do valor das exportações baianas e possuindo o maior PIB e a segunda arrecadação fiscal do Estado². A riqueza do município, porém, contrasta com a pobreza da maioria da população.

Desde meados da década de setenta, quando a implantação do pólo petroquímico transformou o antigo município estagnado, de base agrícola, em um importante pólo industrial, Camaçari passou a atrair intensos e continuados fluxos de migrantes, que contribuíram decisivamente para um crescimento significativo da população do município e do seu grau de urbanização³. Com uma taxa média geométrica de crescimento anual de 4,04% entre os períodos de 1991-2000, a população de Camaçari chegou a 161.727 habitantes, nesses últimos anos, elevou-se para patamares na casa de 191.855 habitantes em 2005, de acordo com IBGE.

² Dados extraídos do planejamento estratégico-PE/2006

³ Cerca de 95,5% em 2000, fonte da SEI/BA

Constata-se que o avanço econômico do município, porém, não tem criado maiores oportunidades de incorporação produtiva e de melhoria das condições de vida para a população local. Camaçari assim como outros tantos municípios convive com esta anacronia de produzir riqueza, entretanto não a distribui nem a socializa de forma socialmente justa e economicamente sustentável.

Em termos de desenvolvimento social, Camaçari saiu da 8ª. posição, em 1998, para a 10ª posição, em 2000. Em 2000, ficam na frente de Camaçari, em termos de desenvolvimento social, os seguintes municípios⁴, com as suas respectivas posições no ranking: Salvador - 1ª.; Barreiras - 2ª.; Lauro de Freitas - 3ª.; Feira de Santana - 4ª.; Vera Cruz - 5ª.; Vitória da Conquista - 6ª.; Madre de Deus - 7ª.; Alagoinhas - 8ª. e Ilhéus - 9ª.

Camaçari, apesar de ocupar a segunda posição no ranking de desenvolvimento econômico, está em 85ª. em termos de educação e em 34ª. em termos de saúde. Na área de educação, muitos municípios pequenos (Cruz das Almas, por exemplo) e médios (Ilhéus, para citar um) estão em situação melhor. O mesmo acontecendo em relação à área de saúde. É interessante citar localidades pequenas e médias, para não deixar dúvida que a dimensão territorial e populacional do município não é fator determinante da questão.

O município possui hoje cadastrado no programa bolsa família 21 mil famílias e recebendo o benefício estão 16 mil famílias, que em média pode chegar +/- 65 mil pessoas⁵, o que equivale a aproximadamente cerca de 40% da população de Camaçari.

Considerando que quem pode fazer parte do programa são famílias com renda por mês de até R\$ 60,00 por pessoa⁶. O município vive a expressão de um mundo altamente industrializado e profundamente empobrecido e miserável. Miserabilidade vertical que perpassa desde as carências básicas (de segurança, fome, etc.) até aquelas mais subjetivas (como as de auto-realização), por exemplo.

Metodologia utilizada para capturar informações: imagens e dados

⁴ Buscou-se analisar municípios da mesma região na tentativa de garantir uma base comparativa regional também.

⁵ Considerando somente os que já estão recebendo o benefício.

⁶ Famílias com renda de R\$60,01 a R\$120,00 por pessoa, com crianças de 0 a 15 anos, a renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentarias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família (nessa conta não entram os benefícios de outros programas que a família este já recebendo como o PETI e o Agente Jovem). Ver mais detalhes em: www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsafamilia/criterios-de-inclusao.

O presente projeto que originou estas reflexões caracteriza-se por ser um estudo de caso investigativo de natureza quanti-qualitativa a ser desenvolvido no município de Camaçari, a partir da análise do programa bolsa família, um dos principais programas de transferência de renda do governo federal. A investigação se processará em dois blocos que embora complementares, para fins metodológicos serão desenvolvidos em momentos distintos: bloco A - composto pelo **perfil** dos usuários, **dinâmica** de ingresso e saída do programa, **relações da rede** com a **agenda de compromissos** proposto pelo programa, bloco B – o **Controle Social** que está sendo exercido pela comunidade. A base de dados a ser utilizada como ferramenta para a construção do desenho metodológico, além dos instrumentos usuais como a entrevista, visita domiciliares, questionários, também será composta pelo **CADÚNICO**[cadastro único, onde estão processados todos os dados dos usuários fornecidos pelo município]e os instrumentos de registro e acompanhamento das famílias utilizados pelos CRAS[centro de referência de Assistência Social].

Eu vou fazer uma abordagem do assunto utilizando de um recurso que didaticamente permitirá visualizar as problematizações; que será pela via da pirâmide das hierarquia das necessidades de Maslow.

Maslow construiu uma teoria na qual as necessidades humanas podem ser hierarquizadas⁷, mostrando inclusive, com essa hierarquia, no que somos diferentes dos animais, que não teriam uma hierarquia com tantos níveis como nós, os humanos.

Segundo a Teoria de Maslow, as necessidades humanas podem ser agrupadas em cinco níveis:

Necessidades fisiológicas

Estas são as necessidades mais básicas, mais físicas (água, comida, ar, sexo, etc). Quando não temos estas necessidades satisfeitas ficamos mal, com desconforto, irritação, medo, doentes. Estes sentimentos e emoções nos conduzem à ação na tentativa de diminuí-las ou

⁷ A **hierarquia de necessidades de Maslow**, é uma divisão hierárquica proposta por [Abraham Maslow](#), em que as necessidades de nível mais baixo devem ser satisfeitas antes das necessidades de nível mais alto. **Abraham Maslow** (1 de Abril de 1908 — 8 de Junho de 1970) foi um [psicólogo](#) americano, conhecido pela proposta [hierarquia de necessidades de Maslow](#). Trabalhou no MIT, fundando o centro de pesquisa National Laboratories for Group Dynamics.

aliviá-las rapidamente para estabelecer o nosso equilíbrio interno. Uma vez satisfeitas estas necessidades nós abandonamos estas preocupações e passamos a nos preocupar com outras coisas.

Necessidades de segurança

No mundo conturbado em que vivemos procuramos fugir dos perigos, buscamos por abrigo, segurança, proteção, estabilidade e continuidade. A busca da religião, de uma crença deve ser colocada neste nível da hierarquia.

Necessidades sociais

O ser humano precisa amar e pertencer. O ser humano tem a necessidade de ser amado, querido por outros, de ser aceito por outros. Nós queremos nos sentir necessários a outras pessoas ou grupos de pessoas. Esse agrupamento de pessoas pode ser a antiga tribo, ou a tribo (grupo) atual, no seu local de trabalho, na sua igreja, na sua família, no seu clube ou na sua torcida. Todos estes agrupamentos fazem com que tenhamos a sensação de pertencer a um grupo, ou a uma "tribo". Política, religião e torcida são as tribos modernas.

Necessidades de "status" ou de estima

O ser humano busca ser competente, alcançar objetivos, obter aprovação e ganhar reconhecimento. Há dois tipos de estima: a auto-estima e a hetero-estima. A auto-estima é derivada da proficiência e competência em ser a pessoa que se é, é gostar de si, é acreditar em si e dar valor a si próprio. Já a hetero-estima é o reconhecimento e a atenção que se recebe das outras pessoas.

Necessidade de auto-realização

O ser humano busca a sua realização como pessoa, a demonstração prática da realização permitida e alavancada pelo seu potencial único. O ser humano pode buscar conhecimento, experiências estéticas e metafísicas, ou mesmo a busca de Deus.

Abaixo apresento a representação gráfica das Hierarquias das necessidades de Maslow:



No desenho ao lado fica mais tangível de perceber a hierarquia das necessidades referidas por Maslow. Esta figura expressa que uma vez mediada pela perversa dialética das condições de pobreza estruturadas em uma sociedade capitalista, reflete uma sociedade de desiguais no acesso e garantia das mesmas.

Estão comprometidas dentro desta hierarquia as que são básicas empenhando o processo de não se tornar sujeito, de se coisificar enquanto indivíduo estando este em grupo ou comunidade.

Na atualidade a Questão Social é mais do que a expressão da exclusão social, fruto de uma sociedade amplamente desigual, ela também é expressão de resistência.

No decorrer da história mundial, a pobreza como manifestação da Questão Social foi tratada como caso de polícia, ameaça à ordem constituída, entretanto, se constitui como parte essencial das relações capitalistas. Mas o que quer dizer isso? Pode a Questão Social esclarecer as desigualdades dentro do modelo neoliberal?

Para entender as desigualdades e as diversas exclusões provocadas por esta realidade Iamamoto reflete a Questão Social a partir da análise capitalista. Ela afirma a necessidade de entendermos a questão atentando para o contexto histórico que a explica como movimento reivindicatório surgido na conjuntura econômica do séc. XIX⁸.

Não se trata de como a Questão Social se expressa de forma conceitual, e sim em suas refrações e de como os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento.

A inclusão de mais de 40% da população, no caso de um município como Camaçari, num projeto societário menos excludente, socialmente mais justo e economicamente mais sustentável é um direito não é um favor. E, só será viável construir uma sociedade possível, que transite entre os patamares que vão do ideal ao real se conseguirmos garantir para além das mínimas necessidades básicas, o acesso ao direito. Trabalhar as condições de pobreza, na perspectiva de buscar o enfrentamento da Questão Social, pressupõe que a população pobre deve ser protagonista na construção de um novo projeto de sociedade.

Para Couto(2006) embora isso pareça revolucionário no Brasil e o é, a política de Assistência Social vem orquestrando este processo evolucionário tratando diretamente com categorias e conceitos que foram, por muito tempo, incorporados sem nenhuma discussão pela sociedade brasileira.

A pirâmide de Maslow ilustra as inquietações do mundo contemporâneo, onde há um contingente de pessoas que estão abaixo do patamar mínimo, ou seja, básico, de necessidades.

⁸ Significa dizer que também existem formas organizativas da população e dos trabalhadores que se contrapõe a esta forma de vida desigual e excludente da nossa sociedade.

No caso de Camaçari, com todas as suas peculiaridades percebe-se, em relação ao Programa Bolsa Família um impacto real⁹, para aprofundar a temática ver Lavinias(1998)¹⁰ e Silva & Yasbek (2005), na vida cotidiana dos usuários do programa em dois aspectos no mínimo. Primeiro, em relação à vida do usuário na “administração” de necessidades básicas, e, segundo na comunidade maior, uma vez que a cada pagamento do PBF, anima o micro comércio de bairro, gerando movimentação de recursos financeiros, dinamizando a circulação de dinheiro.

Ainda que com todo este impacto significativo, o PBF não responde, nem dá conta das desigualdades sociais, e não se propõe a isto. A rede de serviços que deve dar suporte para desencadear naquela família um processo de emancipação, é precária, insuficiente e vulnerável, na gestão dos diferentes processos que envolveriam os usuários do programa.

Verifica-se, no caso do município, a ausência de uma metodologia que permita detectar qual o real impacto sobre a evasão e o desempenho escolar, por exemplo. Há algumas estimativas de queda da taxa de evasão escolar, mas tal avaliação só é verificável do ponto de vista quantitativo, não havendo expressão dos dados qualitativos do processo de desempenho escolar.

Neste caso a cidadania como afirmava Marshall (1967) como capacidade de alguns indivíduos ou de todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana ficam comprometidos.

Uma das questões importantes, mas que ainda é processada de forma periférica é a Agenda de Compromissos trazidos pelo programa. Consta-se que na *agenda de compromissos* se podem desenvolver inúmeras ações de fortalecimento dos vínculos, noção de cidadania e do papel da família no contexto em que está inserida e de como esta família pode ser protagonista de seu processo cobrando, ela própria, inclusive uma melhor qualidade no seu atendimento.

Ora, a existência de direitos sociais, como expressão de um patamar de sociabilidade não se traduz imediatamente em garantia de direitos sociais efetivos, em outras palavras ter direito não significa ter acesso e garantia de direito.

Produzir, instituir e distribuir bens e serviços às respostas aos direitos se materializam em políticas Sociais, em um arco de tensão entre concessão e conquista. Concessão para manter a acumulação e conquista enquanto expressão de um campo contraditório em que demandas e disputas por ampliar direitos dos trabalhadores, ganham visibilidade.

Outra questão decorrente das reflexões é o fato de se estar atento ao próprio papel da família, lançada a centralidade do processo, condizente com o que prega a ideologia neoliberal, parece ter sido redescoberta como fonte privada de proteção social. A instituição família juntamente com a sociedade civil e o mercado, estabelecera-se como canal de todas as necessidades sociais. A perspectiva do trabalho com famílias deve abrir o debate em

⁹ Por impacto real aqui no texto dizemos da capacidade de impactar a vida dos usuários na dimensão social e econômica, preponderantemente.

¹⁰ Marshall, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. RJ:Zahar, 1967.

torno da necessidade de se pensar um novo desenho para as políticas sociais de modo a garantir um maior alcance em suas ações.

Para romper com a tutela é preciso ter claro que a lei não é o bastante para que o direito se cumpra como já referi anteriormente. Romper com a lógica de que a população empobrecida só anda se houver alguém ou alguma coisa capaz de mobilizar, esta é a lógica que precisa ser rompida. Neste sentido coloca-se o desafio de redefinir o pacto social coletivo, pois se afirma como direito de todos ter garantido o atendimento de suas necessidades básicas, independentemente de contribuição.

Esta é a lógica que precisa ser conclamada em detrimento da outra, a de que as pessoas têm fome, de comer, de cultura, de prazer, de vestir, de estudar, de morar, de ter garantida a sua cidadania, o seu lazer, o seu espaço de manifestação e expressão de seus desejos.

Considerações sobre o caminho percorrido

A análise empreendida neste artigo, parafraseando Marx retrata o “ teatro de toda a história”, revela aspectos de uma sociedade com marcas profundas de exclusão e desigualdades sociais, nada mais sendo do que recorte de expressões do mundo contemporâneo.

Para iniciar as considerações sobre o caminho percorrido recorro a literatura grega, a uma fábula conhecida como, O Minotauro.

Todos sabem que o labirinto era o lugar onde morava uma terrível e cruel fera conhecida como Minotauro, uma criatura selvagem com corpo de homem e cabeça de touro. Teseu, jovem e apaixonado, para demonstrar todo o seu amor à Áriadne voluntariou-se para ir ao labirinto e matar o Minotauro. Ela temerosa pelo seu amor e conhecendo a fama cruel da fera e os meandros do difícil labirinto, deu para Teseu um fio do novelo de lã do qual ela tecia sua vestia para que o mesmo em não se perder, achasse o caminho de volta.

Convoco, então, para um exercício reflexivo. Tomemos o Minotauro como sendo o sistema capitalista, cruel excludente e desigual. As Políticas Sociais, o corajoso, apaixonado e destemido Teseu.

A história reescrita pelo viés das políticas sociais provoca enquanto reflexão é sobre o papel dos sujeitos neste contexto. Ora, sendo Áriadne, resistente, apaixonada e esperançosa simboliza inumeráveis expressões de pessoas que trabalham com as políticas sociais, em

particular a da Assistência Social, a difícil luta por garantir o acesso a direitos de outras tantas pessoas, em uma sociedade marcada por uma herança de clientelismo e tutela. Ou ainda sendo o fio, ténue e vulnerável, porém requisito indispensável para garantir a volta de Teseu aos braços de sua amada.

Fica a pergunta, Política Social compensatória ou emancipatória? O sistema de proteção social no Brasil e os programas de enfrentamento da pobreza no cenário contemporâneo, talvez nos apontem brechas, se pensados em rede, se analisados dentro de um contexto sócio-histórico crítico.

“Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com o impacto real nas suas condições de vida e de trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.”
(Bhering&Boschetti,2006:190)

Bibliografia

- ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo. Controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** São Paulo, Cortez, 1992
- Assistência Social – **LOAS. Brasília:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1993.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.
- Constituição Federal do Brasil. D.F.1988.
- COUTO, Berenice Rojas. O direito Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível. S.P. Cortez, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** In: Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24, set. 1991, p. 85-115.
- _____. **O futuro do Welfare state na nova ordem mundial.** In: Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 35, 1995, p. 73-111.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** RJ:Zahar, 1967.
- SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem** São Paulo: Hicitec, 1982.
- WERNECK VIANNA, MLT. **O Silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil,** em BRAVO, MIS & PEREIRA, P. (org.), *Política Social e Democracia,* Cortez/UERJ,RJ,2001

