

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Francisco Haas

**Análise do Programa Bolsa Família à luz da
teoria de justiça de Nancy Fraser**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção
do título de Doutor pelo Programa de Pós-graduação
em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio

Orientadora: Prof^a. Thula Rafaela de Oliveira Pires

Co-orientador: Prof. João Batista Moreira Pinto

Rio de Janeiro
Setembro de 2016



Francisco Haas

**Análise do Programa Bolsa Família à luz da
teoria de justiça de Nancy Fraser**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Thula Rafaela de Oliveira Pires
Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. João Batista Moreira Pinto
Co-orientador
Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Paulo Umberto Stumpf
Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Beatriz Souza Costa
Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Kiwonghi Bizawu
Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Marcia Nina Bernardes
Departamento de Direito – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Francisco Haas

Mestrado pela PUC Minas em 2001. Pós-graduação Lato Sensu em Filosofia (1992), licenciatura em Filosofia e História pela PUC PR (1991). Bacharel em Filosofia (1989) e Teologia pelo Centro de Estudos Superiores da Companhia de Jesus (1994). Pró-reitor de Extensão, Supervisor Administrativo e professor de Sociologia da Escola Superior Dom Helder Câmara. Coordenador do Movimento Ecos. Tem experiência na área de Planejamento e gerenciamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, gestão de ensino superior e pesquisa em projetos sociais, democracia e temas socioambientais.

Ficha Catalográfica

Haas, Francisco

Análise do Programa Bolsa Família à luz da teoria de justiça de Nancy Fraser / Francisco Haas; Orientadora: Thula Rafaela de Oliveira Pires – Rio de Janeiro PUC, Departamento de Direito, 2016.

v., 198f.: il. ; 29,7 cm

1. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Bolsa Família, 3. Transferência de renda, 4. Justiça distributiva, 5. Justiça do reconhecimento, 6. Paridade participativa, 7. Emancipação social. I. Pires, Thula Rafaela de Oliveira. II Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

Dedico esta tese à minha amada esposa Cláudia Madrona
Moreira Haas e ao meu filho Frederico Madrona Scherer Haas.

&

Ao reitor da Escola Superior Dom Helder Câmara, Professor
Paulo Umberto Stumpf S.J., pelo incentivo e apoio da Escola
Superior Dom Helder Câmara.

Agradecimentos

Agradecimento à Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC -, que proporcionou essa parceria do Dinter da PUC Rio, e às aulas em Belo Horizonte.

Agradeço à orientadora Thula Rafaela de Oliveira Pires (PUC RIO) e aos examinadores da banca.

Agradecimento especial pela co-orientação do Professor João Batista Moreira Pinto (ESDHC), pela amizade e partilha de sonhos de um país melhor para os milhões de brasileiros que ainda se encontram à margem dos direitos integrais.

Ao sobrinho Lucas Madrona Moreira Salles pela contribuição nas traduções.

Gratidão aos pais, irmãos, sobrinhos, sogra, tios, primos e parentes que acompanharam esta jornada de minha vida.

Gratidão também aos amigos e colegas que me incentivaram e mantiveram sua paciência nesses anos de caminhada.

Resumo

Haas, Francisco; Pires, Thula Rafaela de Oliveira. **Análise do Programa Bolsa Família à luz da teoria de justiça de Nancy Fraser**. Rio de Janeiro, 198p. 2016. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese de pesquisa doutoral estará alicerçada no conceito tridimensional de justiça desenvolvido pela filósofa contemporânea da teoria crítica - Nancy Fraser. O objetivo é investigar os impactos que o Programa Bolsa Família - PBF - gerou na diminuição das desigualdades sociais na vida das famílias beneficiárias quanto aos aspectos da redistribuição, do reconhecimento e da participação paritária. Realizamos análise bibliográfica das pesquisas feitas sobre o Programa Bolsa Família do ano de 2003 a 2014. O percurso teórico desta tese buscou o aprofundamento dos conceitos de pobreza e de exclusão social, a análise do processo de desenvolvimento brasileiro e das políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais nas décadas de 60 a 90, focalizando também a experiência da transição democrática pós-Constituição Federal de 1988. Levamos em consideração os princípios constitucionais de 1988 e os tratados internacionais que respaldam a responsabilidade do Estado e da sociedade brasileira para a implantação de políticas sociais como o Programa Bolsa Família. Concluímos que o PBF produziu resultados importantes na vida dos beneficiários, garantindo a *justiça redistributiva* e de reconhecimento e potencializando essas pessoas para a paridade participativa como sujeitos integrais na sociedade. Reconhecemos o avanço do desenho institucional da política social brasileira, proporcionado pelo PBF, inaugurando assim um novo modelo de proteção social, capaz de identificar a vulnerabilidade social das famílias brasileiras em situação de pobreza e de articular a redistribuição de renda e o reconhecimento, por meio do Sistema Único da Assistência Social - Suas.

Palavras-chave

Bolsa Família; transferência de renda; justiça distributiva; justiça do reconhecimento; paridade participativa; e emancipação social.

Abstract

Haas, Francisco; Pires, Thula Rafaela de Oliveira (Advisor). **Analysis of the Bolsa Família Program in light of the theory of justice of Nancy Fraser**. Rio de Janeiro, 198p. 2016. Doctoral Thesis - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This doctoral research thesis is founded on the three-dimensional concept of justice developed by contemporary philosopher of critical theory Nancy Fraser. The objective is to investigate the impact that the Bolsa Família Program (PBF) generated in the reduction of social inequalities in the lives of beneficiary families considering aspects of redistribution, recognition and equal participation. An literature review of research was conducted on the Bolsa Família Program from 2003 to 2014. The theoretical path of this thesis aimed the investigation of the concepts of poverty and social exclusion, the analysis of the Brazilian development process and the public policies for dealing with social inequalities from the 60's to the 90's also focusing on the democratic transition experience post-constitution of 1988. We took into account the constitutional principles of 1988 and international treaties that support the responsibility of the Brazilian State and society to the implementation of social policies such as the Bolsa Família Program. We concluded that the PBF produced important results in the lives of the beneficiaries, ensuring redistributive and recognition justice, empowering those people to participatory parity as integral individuals in society. We recognize the progress of the institutional design of the Brazilian social policy, provided by the PBF, starting a new model of social protection, able to identify the social vulnerability of the Brazilian families in state of poverty and to articulate the redistribution of income and the recognition by the Single Social Assistance System - Suas.

Keywords

Bolsa Família; income transfer; distributive justice; recognition justice; participatory parity; and social emancipation.

SUMÁRIO

1	Introdução	11
2	O Modelo Desenvolvimentista e a Experiência da Transição Democrática Pós-88	19
2.1	Modelo Desenvolvimentista e Pobreza	19
2.2	Desenvolvimento Brasileiro e a Políticas Sociais	29
2.2.1	A pobreza como questão social	36
2.3	A Experiência da Transição Democrática Brasileira Pós-1988	49
2.3.1	A Concepção de Democracia	50
2.3.2	A Correlação entre economia e Democracia	60
2.3.3	Modernização e Democratização do Estado	65
3	A Teoria de Justiça de Nancy Fraser	77
3.1	Repensar a Esfera Pública Burguesa	77
3.2	Desafios para a Concepção da Justiça Contemporânea	81
3.3	A Política de <i>Status</i> em Detrimento da Política de Identidade	92
3.4	Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado	107
4	Análise do Programa Bolsa Família à Luz da Teoria de Justiça de Fraser	115
4.1	Programa Bolsa Família	115
4.1.1	Programas de Transferência de Renda	116
4.1.2	Trajetória e Concepção do Programa Bolsa Família	121
4.1.3	Resultados do Programa Bolsa Família	127
4.2	Teoria de Justiça de Fraser Aplicada ao BF	148
4.2.1	Beneficiários x Distribuição	148
4.2.2	Beneficiários x Participação	155
4.2.3	Beneficiários x Reconhecimento	161
4.2.4	Beneficiários x Justiça Anormal de Fraser	167
5	Considerações Finais	173
6	Referências bibliográficas	181

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Queda percentual do índice da taxa de pobreza no Brasil de 2004 a 2014	128
Gráfico 2 – Queda da taxa de extrema pobreza por faixa etária nos anos 2004, 2011 e 2014	130
Gráfico 3 – Evolução da ocupação por faixas etárias nos anos de 2004, 2011 e 2014	131
Gráfico 4 – Evolução do índice de Gini no Brasil, nos anos 2004 a 2014	133
Gráfico 5 – Perfil das famílias beneficiárias por faixa de renda, ano 2013	136
Gráfico 6 – Perfil das famílias beneficiárias por grau de instrução, ano 2013	137
Gráfico 7 – Perfil das famílias beneficiárias por raça/cor, ano 2013	137
Gráfico 8 – Etapas do aperfeiçoamento no Programa Bolsa Família e valor médio dos benefícios após cada etapa (2011-2014)	140
Gráfico 9 – Resultados do BSM no período de 2011 a 2013	141
Gráfico 10 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre (PIB) em %	142
Gráfico 11 – Número de pesquisadores com temas associados ao PBF até 2010	146

Lista de Siglas

% – Percentual
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BTN's – Bônus do Tesouro Nacional
CadÚnico – Cadastro Único
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina
CGU – Controladoria-Geral da União
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social
DILMA – Dilma Vana Rousseff
DOU – Diário Oficial da União
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
ET AL – E Outros
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LULA – Luiz Inácio Lula da Silva
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NIS – Número de Identificação Social
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
ONGs – Organizações Não Governamentais
P & D – Pesquisa e Desenvolvimento
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF – Programa Bolsa Família
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RGPS – Regime Geral da Previdência Social
SICON - Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas
WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty (Iniciativa brasileira de aprendizagem por um mundo sem pobreza)

1

Introdução

A complexidade da pobreza e da desigualdade social necessitam de programas de proteção social para a justiça social. Será que programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), poderiam ter efetividade social?

A economia mundial passou por grandes transformações, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, impactando diretamente os sistemas de proteção social e aumentando ainda mais as desigualdades sociais e a pobreza. Fraser (1990), ao repensar a esfera pública de Habermas, afirma que as atividades políticas, que operavam com estruturas não institucionais nas décadas 70 e 80, adquiriam um aparente caráter emancipatório ao articular-se com a esfera pública discursiva como projeto político, quando, na prática, historicamente a esfera pública burguesa sempre serviu como instrumento de dominação, repressão e distinção.

Para a autora, o princípio liberal da igualdade de participação, resultante de uma concepção burguesa de esfera pública, sempre foi problemático na democracia deliberativa ao colocar em parênteses as desigualdades sociais ou ao eliminar a diferença de *status*. Diante do peso das circunstâncias da esfera pública como espaço da paridade participativa, Fraser apresenta uma leitura da teoria crítica contemporânea a partir da possibilidade de uma sociedade hipotética, igualitária e multicultural; e para isso acontecer no mundo real, ela argumenta sobre a necessidade de eliminar as disparidades sociais e as diferenças de gênero, criando espaços públicos e arenas alternativas ao discurso da esfera pública oficial.

Por sua vez, no Brasil, o projeto político burguês não é diferente dessa discussão de Fraser. O País começa seu desenvolvimento somente no século XX, após a grande depressão do capitalismo, em 1929, com a implantação do Estado Novo. Nos períodos subsequentes, assimila o padrão tecnológico e produtivo da

Segunda Revolução Industrial. Diversifica a economia e entra num ciclo de desenvolvimento capitalista. Porém, segundo Salama (2002), o modelo de desenvolvimento industrial adotado no País - a partir da reestruturação produtiva e da utilização de tecnologias novas - não resultou em benefícios aos trabalhadores ou na diminuição das desigualdades sociais.

Na década de 80, os problemas gerados pela crise econômica interna foram agravados pela reestruturação do capitalismo internacional. Segundo Oliveira (2004), essa reestruturação acentua ainda mais a desigualdade social entre países desenvolvidos e periféricos, criando um *apartheid* social entre incluídos e excluídos na nova reengenharia produtiva dentro dos Estados nacionais, provocando movimentos migratórios e instabilidade política.

De acordo com Mauriel (2009), o Estado, por meio da seguridade social, criou uma pequena rede de proteção social para os trabalhadores desempregados; e com ajuda internacional, as Organizações Não Governamentais – ONGs fomentaram a implantação de projetos de geração de renda nas comunidades locais, para garantir a subsistência. O discurso neoliberal muda a concepção da pobreza. A pobreza, agora, é decorrente da perda da função integradora do trabalho, tornando a exclusão social uma exclusão de natureza econômica.

Na visão de Telles (1993), a pobreza contemporânea, a partir da reestruturação produtiva, ganha novas proporções à medida que emergem novas formas de exclusão, principalmente pela escolha política da não intervenção do Estado na economia.

Por sua vez, Soares (2003) afirma que o mercado introduz novos conceitos para o enfrentamento dos problemas sociais. Sugere a filantropia como substitutiva do direito social, os pobres individuais no lugar de cidadãos. Porém as consequências sociais, decorrentes das políticas da reestruturação produtiva imposta aos pobres, acentuam ainda mais a vulnerabilidade dos indivíduos que precisam de políticas públicas, frente ao desmonte gradual dos mecanismos de proteção social desse Estado neoliberal.

Nesse contexto de crise do Estado desenvolvimentista da década 1980, uma nova concepção da pobreza será construída, impulsionando a luta dos direitos

sociais a partir da ação dos movimentos sociais. A participação dos movimentos sociais, que vivem um momento de maior visibilidade e credibilidade diante da opinião pública, marca dois momentos importantes para a mudança na concepção da pobreza no País. De um lado, há uma concepção ampliada de cidadania sob a ótica da construção da cidadania e da universalização dos direitos, como também a participação da sociedade civil na agenda da elaboração das políticas sociais. E de outro lado, há o enfoque restrito ao campo da escassez material, a concepção neoliberal, na qual não há referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. A partir da metade da década de 80, com a forte participação dos movimentos sociais no Brasil, há uma mudança do paradigma da pobreza restrito ao campo da escassez material para a dimensão política e cultural, associado à luta por reconhecimento. Nos países centrais, há uma polarização da justiça distributiva e da justiça como reconhecimento, manifestada nos embates de Fraser e Honneth (2003). Fraser, nessa década, trouxe o conceito de justiça bidimensional, como contribuição para enfrentamento dessa problemática social. A concepção bidimensional de justiça de Fraser (1997a) está alicerçada na teoria crítica do reconhecimento que visa a integrar o socioeconômico e o cultural.

No debate da pobreza social de Fraser (1997, 2003 e 2007), está embutida a tensão entre a política social de enfrentamento da pobreza, a partir da ordem técnica e econômica, pela ação redistributiva de renda e de outra ordem política, que concebe a pobreza como questão social, resultante da desestruturação da sociedade e da dominação cultural da sociedade burguesa, associado ao problema da desigualdade social. Barros, Henriques e Mendonça (2000), na análise em questão, identificam dois fatores determinantes da pobreza: um, relacionado à má distribuição; e outro, em relação à escassez de recursos. Na visão dos autores, no Brasil o fator da escassez de recursos somente existe por estar associado à sua má distribuição. De acordo com os autores, a pobreza é resultante do desequilíbrio na distribuição equitativa dos recursos.

A política de desenvolvimento econômico, até a década de 90, buscou, na efetivação de políticas públicas, que os investimentos para a erradicação da pobreza ficassem subordinados à área econômica, privilegiando os interesses

dominantes, o crescimento do PIB e o capital internacional, em detrimento de políticas inclusivas em favor de milhões de brasileiros que se encontravam na miséria ou na pobreza. Na visão de Rocha (2000), caso o PIB brasileiro fosse distribuído de forma equitativa, não haveria ninguém em situação de pobreza, uma vez que os recursos seriam suficientes para o bem-estar de toda a população. Nossa hipótese é que a erradicação da pobreza e a mudança social no Brasil só se darão quando as regras de distribuição, de reconhecimento e de participação forem alteradas. Um dos objetivos da nossa tese é verificar como o Programa Bolsa Família está contribuindo para essa reversão.

Para Demo (2005), o “gerenciamento” do conflito no enfrentamento da pobreza, em vez do confronto, provém de análises neoliberais do problema. O papel da política social no enfrentamento da pobreza deveria ser capaz de propiciar o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos, e não a proposta neoliberal do padrão do mínimo, o que claramente denota o conflito existente entre as necessidades do capital e as necessidades das pessoas. Segundo Pereira (2006), a ideia de mínimos sociais não permite que as políticas sociais possam mediar a construção da cidadania e da redução da pobreza.

Por outro lado, podemos apontar que a institucionalização da Seguridade Social pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - também chamada Constituição Federal de 1988 - representou uma conquista no campo da proteção social. A Assistência Social justa e equitativa deve instituir-se com políticas sociais universais e de extensão de direitos, também, às camadas sociais mais vulneráveis e invisibilizadas pela sociedade. Romper-se-ia, assim, com a cultura do favor, da filantropia, assegurando os direitos constitucionais àqueles que recebem de maneira desproporcional os ônus dessa escolha econômico-política.

Porém, mesmo com esses princípios constitucionais, as políticas sociais, nesses quase 25 anos da Constituição Federal de 1988, têm sofrido vários retrocessos. De certa forma, o enfoque que ainda paira no cenário da política brasileira em torno da pobreza provém de análises simplistas e reducionistas, a partir da lógica capitalista que compreende o pobre como beneficiário, e não como sujeito de direitos e de cidadania.

De acordo com os autores Silva, Yazbek e Giovanni (2006), as primeiras experiências brasileiras em relação aos programas de transferência de renda deram-se em duas orientações político-ideológicas. De um lado, os programas compensatórios e residuais, que atendiam aos fundamentos do mercado em vista da manutenção do sistema e da sobrevivência dos pobres no limiar da linha de pobreza; e de outro, os programas orientados pelo critério da cidadania universal em vista da autonomia dos cidadãos com a perspectiva da inclusão social.

Nossa hipótese é que o Programa Bolsa Família tem o potencial de inscrever-se no critério da cidadania universal, em vista da autonomia das famílias beneficiárias, na construção de um *status* igualitário de cidadãs, pautadas pela justiça distributiva, pelo reconhecimento e pela paridade participativa como parceiros integrais na sociedade, conforme os elementos centrais da teoria da Justiça Tridimensional de Nancy Fraser.

Nosso objeto de estudo é o Programa Bolsa Família no ano de 2003 a 2014; e nosso objetivo é avaliar o PBF no contexto do desenvolvimento brasileiro à luz da CF/88 e de seus resultados, a partir dos parâmetros da justiça tridimensional de Nancy Fraser. Nossos objetivos específicos, nesta tese de pesquisa doutoral, são: analisar como, no percurso do desenvolvimento brasileiro pós-29, até a década de 1990, o Estado concebeu políticas de proteção social para o enfrentamento da pobreza e de influência da concepção da democracia política e social na propositura de políticas de transferência, a exemplo do PBF; identificar os referenciais de justiça presentes no processo de constituição do Programa Bolsa Família; avaliar a adequação e as exigências para a implantação de políticas públicas que garantam o princípio da justiça distributiva, do reconhecimento e da representação aos beneficiários de políticas sociais no Brasil; e, verificar como os princípios constitucionais de 1988 e tratados internacionais respaldam a responsabilidade do Estado para a implantação de políticas sociais como o Programa Bolsa Família.

Nessa perspectiva, a presente tese estará alicerçada no conceito tridimensional de justiça desenvolvido pela filósofa contemporânea da teoria crítica Nancy Fraser. A análise do Programa Bolsa Família do governo brasileiro deu-se a partir de revisão bibliográfica e da publicação de pesquisas empíricas

desenvolvidas por outros pesquisadores no campo das políticas sociais, associadas ao processo democrático, à participação popular e à emancipação cidadã dos beneficiários desse programa.

No percurso teórico da tese aprofundamos os conceitos de pobreza e de exclusão social, a análise do processo de desenvolvimento brasileiro e das políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais, nas décadas de 60 a 90, e a experiência da transição democrática pós-Constituição Federal de 1988. A discussão das análises sobre os resultados deu-se à luz da teoria de justiça de Nancy Fraser, sob a ótica da distribuição, do reconhecimento e da participação. Essa análise foi constantemente confrontada e problematizada com pesquisadores da sociedade brasileira, com a percepção de atores governamentais, com a CF/88 e com alguns tratados internacionais.

Utilizamos o método analítico, de modo a obter uma compreensão geral das exigências em torno da implantação e efetivação dos direitos sociais. Na pesquisa, buscamos analisar os dados considerando a realidade social e cultural brasileira e o princípio da progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A análise investigativa foi desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica, da documentação indireta em fontes primárias, tais como: tratados, convenções, pactos, constituições, legislações, e em fontes secundárias, como: IBGE/PNAD E IPEA.

A tese está organizada em Introdução, três capítulos, Considerações finais e Referências.

O primeiro capítulo versa sobre o modelo desenvolvimentista e a experiência da transição democrática pós-88, a partir de três dimensões. Na primeira dimensão, analisamos como o modelo desenvolvimentista brasileiro, implantado no Brasil, contribuiu para a geração de riqueza e para o aumento das desigualdades sociais. Enfocamos como as classes mais vulneráveis foram deixadas à margem da proteção do Estado, aumentando a pobreza. Na segunda dimensão, problematizamos a mudança da concepção do pobre e da pobreza como questão social, e seu impacto sobre a proteção social das camadas sociais mais

vulneráveis. Na terceira dimensão, discutiremos a experiência da transição democrática pós-88, que nos trouxe alguns elementos importantes para a reflexão sobre o processo democrático e o desenvolvimento econômico. A reflexão será feita em torno da definição mínima de democracia, de suas regras de procedimento e das condições formais para a efetividade social. A questão que surge é se "o funcionamento das regras mínimas de procedimento de uma democracia política implica a existência de certas condições sociais mínimas". A resposta a essa questão é decisiva para a compreensão das novas democracias e para o desenvolvimento econômico do país. Nessa perspectiva, discutiremos a necessidade de consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, de ajustar a economia. Ou seja, ao mesmo tempo que nos empenhamos em avançar na construção da democracia, coloca-se a necessidade de tomar medidas econômicas que implicam alto custo social que, inclusive, coloca em questão a sua existência. Por outro lado, observa-se a contradição viva que é colocada às novas experiências democráticas entre a economia e a democracia: as tensões entre a expansão democrática e a economia, entre a liberdade e a busca da igualdade, entre crescimento e pobreza, entre as demandas públicas manifestadas livremente e as reformas econômicas que exigem ajustes e sacrifícios. Quais são as chaves que explicam a crise de representação, a desconfiança da sociedade para com a política? Analisamos também a perspectiva da radicalização da democracia como desafio ético para a construção democrática brasileira. E, por fim, discorreremos sobre a efetivação dos direitos sociais.

No segundo capítulo, abordamos a concepção da justiça tridimensional de Nancy Fraser. Em primeiro lugar, focamos o desafio da concepção burguesa de esfera pública, apontada por Fraser (1990) como inadequada para a teoria crítica contemporânea. A autora apresenta o modelo hipotético de sociedade pós-burguesa, sendo essa igualitária e que possa garantir a igualdade substantiva e objetiva, como possibilidade de combinar a igualdade social com a diversidade cultural, por meio da democracia participativa. Em segundo lugar, analisamos como Fraser, devido às especificidades e dilemas do mundo contemporâneo advindos da era pós-socialista, aponta os desafios na formulação da concepção de justiça. Em terceiro lugar, discutimos a política do modelo *status* para superar a dicotomia da justiça distributiva e a justiça do reconhecimento através da justiça

de representação realizada pela paridade participativa; e, por fim, as implicações da justiça no mundo globalizado. É importante frisar que não é objeto de nosso estudo a abordagem dos movimentos de gênero, incluindo-se os homossexuais, dos movimentos étnicos, raciais, de grupos sociais, de identidades ou de partidos políticos.

No terceiro capítulo, apresentamos a análise do Programa Bolsa Família à luz da teoria de justiça de Fraser. Num primeiro tópico, discutimos o PBF: os programas de transferência de renda como mecanismos de proteção social do Estado em relação aos pobres; a concepção e a trajetória do Programa Bolsa Família e os resultados desse programa. No segundo tópico, apresentamos a análise da teoria de justiça de Fraser aplicado ao Bolsa Família, a partir de quatro dimensões: os beneficiários x reconhecimento, beneficiários x distribuição, beneficiários x participação, e, por último, beneficiários x justiça anormal de Fraser.

E, por último, são apresentadas as Considerações finais e Referências.

2

O Modelo Desenvolvimentista e a Experiência da Transição Democrática Pós-88

O modelo desenvolvimentista e a experiência da transição democrática pós-88 serão apresentados a partir de três dimensões. Na primeira dimensão, analisamos como o modelo desenvolvimentista implantado do Brasil contribuiu para a geração de riqueza e ao aumento das desigualdades sociais. Enfocamos como as classes mais vulneráveis foram deixadas à margem da proteção do Estado, aumentando a pobreza. Na segunda dimensão, problematizamos a mudança da concepção do pobre e da pobreza como questão social e seu impacto sobre a proteção social das camadas sociais mais vulneráveis. Na terceira dimensão, discutiremos a experiência da transição democrática pós-88, que nos trouxe alguns elementos importantes para a reflexão sobre o processo democrático e o desenvolvimento econômico. A reflexão dar-se-á em torno da definição mínima de democracia, suas regras de procedimento e condições formais para a efetividade social. A questão que surge é se "o funcionamento das regras mínimas de procedimento de uma democracia política implica a existência de certas condições sociais mínimas". O percurso analítico desse capítulo é fundamental para a análise do Programa Bolsa Família nos parâmetros da justiça distributiva, do reconhecimento e da paridade participativa.

2.1

Modelo Desenvolvimentista e Pobreza

Nos anos de guerra fria, os países capitalistas ou o bloco ocidental assumiram vários compromissos para a estabilização da economia por meio das chamadas políticas keynesianas¹, com a ampliação da intervenção do Estado no

¹ Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, seja através de seu sistema de tributação, seja, em parte, por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas [...] Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de todas as espécies que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES, 1964, p. 378)

modelo econômico e na socialização maior de renda e na consequente redução das desigualdades sociais, criando-se assim o Estado do Bem-Estar Social. Segundo Boyer (1986), nos países centrais capitalistas o crescimento econômico ocorre num círculo virtuoso (produtividade-crescimento-investimento-consumo).

O Brasil, após a grande depressão de 1929² e com a implantação do Estado Novo³, entre os períodos de 30 a 45, assimila o padrão tecnológico e produtivo da Segunda Revolução Industrial⁴, diversifica a economia e entra num ciclo de desenvolvimento. Assim, no período do segundo pós-guerra até meados dos anos 70, o país teve um salto⁵ no crescimento econômico, ampliou o seu parque industrial tecnológico, expandiu a produção de bens de capital e bens de consumo, a exemplo do parque industrial norte-americano. Segundo Mattoso (1995), esse crescimento a uma taxa média anual em torno de 7% do Produto Interno Bruto (PIB), aliado às transformações estruturais que aconteceram no País, fez com que o Brasil, no final da década de 70, já ocupasse a 8ª posição no *ranking* das economias industrializadas.

² A crise econômica desencadeada a partir de 1929, quando da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, reflete a crise mais geral do capitalismo liberal e da democracia liberal. No período entre guerras (1919-39), a economia procurou encontrar caminhos para sua recuperação a partir do liberalismo de Estado, ao mesmo tempo que se consolidava o capitalismo monopolista. Mesmo nos EUA, as leis antitrustes perdiam o efeito, e grandes empresas - industriais e bancárias - tomavam conta do cenário econômico, protegidas pela política não intervencionista adotada, principalmente, a partir de 1921, disponível em (<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=31>, acessado em 15 de junho 2016)

³ Governo instalado, em 3/11/1930, por meio de um movimento armado que depôs do poder o então presidente da República, Washington Luís, e se estendeu por quinze anos ininterruptos. Inicialmente governando por meio de decretos, por ter revogado a Constituição de 1891, e posteriormente a Constituição de 1934, Vargas, em 10 de novembro de 1937, impôs à nação uma nova Constituição que deu início ao “Estado Novo”, explicitamente ditatorial. Esse Estado vigorou até 1945, quando Vargas foi deposto. Porém o ex-presidente retornou em 1950, eleito pelo povo, e governou, sob regime democrático, até 1954, ano em que se suicidou. (PEREIRA, 2012, 732)

⁴ Nesse período, a ideia de desenvolvimento, além de ter rompido com o populismo do Nacional-desenvolvimentismo anterior, priorizava o racionalismo econômico e o gerenciamento logístico e técnico-burocrático do progresso. A Segunda Revolução Industrial focalizou a produção no segmento de indústrias de grande porte (siderúrgicas, metalúrgicas, petroquímicas, automobilísticas, transporte ferroviário e naval). (PEREIRA, 2012, 733)

⁵ Nesse governo, marcado por um ambicioso sonho nacional-desenvolvimentista de trazer para o país, em cinco anos, um progresso equivalente a cinquenta anos de crescimento industrial, a política social só teve vez como peça subsidiária a realização desse progresso. (PEREIRA, 2012, 733)

Esse extraordinário crescimento do PIB ocorreu, basicamente, com a política de substituição das importações e a expansão dirigida do consumo interno. Porém, segundo Leite (1994), esse crescimento gerou profundos desequilíbrios regionais devido à ausência de uma política fundiária e da concentração de renda nas classes mais altas.

Para Coutinho, as novas políticas de competitividade industrial focaram os investimentos a partir de critérios de eficiência e da avaliação dos resultados de custos *versus* benefícios.

A era do auxílio indiscriminado cede lugar a políticas com foco bem definido, em que o critério da eficiência e da avaliação dos resultados (custos versus benefícios) tornou-se regra imperiosa. Assim, como contrapartida, medidas focalizadas de fomento à competitividade aumentaram significativamente. Estas podem ser classificadas em três grandes blocos: 1) aquelas visando especificamente à concorrência externa; 2) as de apoio às atividades de P&D e à difusão tecnológica; 3) as que se destinamos a salvaguardar o tecido industrial dos países da OCDE, frequentemente sob a forma de programas de desenvolvimento regional. (COUTINHO, 1996, p. 57)

Nos países desenvolvidos, essa reorientação das ações dos governos na busca de superação da crise e da melhoria da eficácia econômica articulou-se, também, com uma ampla e profunda reorientação das ações e de estratégias patronais em vista da aferição de lucro. Esse movimento, porém, não se caracterizou pela retomada de políticas industriais convencionais nem pelo revigoramento da responsabilidade do Estado na socialização dos fluxos de renda. Essas ações pragmáticas dos governos objetivaram, prioritariamente, o combate à inflação, a redução do déficit público e o fortalecimento da competitividade das empresas.

Segundo Salama (2002), o modelo industrial adotado no País - a partir da reestruturação produtiva e utilização de tecnologias novas - não resultaram em benefícios aos trabalhadores ou na diminuição das desigualdades sociais.

A utilização de tecnologias novas não basta, no entanto, para diminuir os custos. A limitação do crescimento de salários e até mesmo a diminuição da massa salarial e a reorganização do trabalho na direção da maior flexibilidade funcional e numérica são condições mais fortes que nos anos 60 e 70 para uma valorização do capital que sofre o peso das pressões internacionais. Os salários então não evoluem, ou têm apenas uma pequena melhoria com o aumento da produtividade do trabalho – contrariando aqueles que previam uma melhoria automática do

conjunto das rendas como resultado do crescimento do PIB – e as desigualdades se acentuam. (SALAMA, 2002, p. 27-8)

A concepção da pobreza, a partir da carência material, mostra-se insuficiente como critério de definição do que é ser pobre, por estar inscrita somente nos limites da perspectiva econômica ou política, prevalecendo a tendência da negatividade sobre a perspectiva da ausência de direitos.

Na visão sociológica sobre os pobres, sobretudo a partir dos anos 60, prevaleceu essa tendência a defini-los por uma negatividade, como o avesso do que deveria ser. Aliás, essa perspectiva do “dever ser” marcou significativamente esta literatura. Com uma ênfase ora econômica, ora política, definiu-se a condição social dos pobres a partir da exploração do trabalho pelo capital e, mais recentemente, pela ausência de reconhecimento de seus direitos de cidadania. [...] o resultado acaba sendo a desatenção para a vida social e simbólica dos pobres no que ela representa como positividade concreta, a partir da qual se define o horizonte de sua atuação no mundo social e a possibilidade de transposição dessa atuação para o plano propriamente político. (SARTI, 2007, p. 36)

Com o avanço do crescimento econômico dessa década de 70, as ciências sociais começaram a questionar a relação de causalidade existente entre o aumento da renda e a eliminação da pobreza⁶. Na visão de Sen (2002), crescimento econômico e/ou PIB *per capita* elevado não podem ser vistos como meios suficientes para melhorar a vida das pessoas.

Na visão de Sen (2000), a abordagem feita dos pobres sob a perspectiva da insuficiência de renda, tendo como critério a linha de pobreza monetária, incorre em equívocos por desconsiderar a heterogeneidade entre os indivíduos e por limitar as diferenças apenas em termos de suas restrições orçamentárias. Essa abordagem restringe a visão da linha da pobreza ao homogeneizar o bem-estar dos indivíduos sem considerar as heterogeneidades pessoais, as variações climáticas, as diversidades ambientais e as diferenças de costumes, hábitos e visões de mundo.

Embora essas políticas sejam importantes na diminuição da desigualdade social, é importante compreender que, embora necessárias, elas não são suficientes. Na visão do autor, reduzir as desigualdades a essa dimensão da

⁶ A Teoria Econômica Clássica do Bem-estar acreditava que os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com o crescimento econômico e o aumento na renda doméstica, eliminassem a pobreza interna.

pobreza monetária negligencia outras perspectivas e meios para se chegar à igualdade social.

Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social. (SEN, 2000, p. 131)

Nessa mesma linha de raciocínio, Soares (2003) critica a instrumentalização da pobreza pelo viés monetário.

Esse conceito foi instrumentalizado para fins de quantificar o tamanho da pobreza em determinada população. Quase sempre esse “corte” é feito por um valor monetário ou renda disponível que um indivíduo ou uma família recebem em dado período. Esse valor – que constitui a chamada “linha de pobreza” – costuma ser associado ao custo de uma “cesta básica” de alimentos ou de um conjunto de “necessidades básicas”. Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como pobres aqueles que recebem abaixo de um valor (“a linha de pobreza”) suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial, consideram como pobre aquele que vive com menos de um dólar diário. (IDEM, p. 43)

Igualmente, Valladares corrobora essa visão de Soares ao criticar o privilegiamento da pobreza da variável de renda.

O privilegiamento da variável renda sobre outros indicadores da pobreza, assim como o uso da renda per capita ou da renda familiar na administração de políticas públicas, introduziram novas divisões no conjunto da força de trabalho: aqueles que pela sua renda são elegíveis ou não aos programas sociais de combate à pobreza; aqueles cujos rendimentos permitem ou não o acesso a bens e serviços além da cesta básica. (VALLADARES, 1991, p. 100)

Segundo Valladares (1991), após um pequeno período de apogeu na década de 70 e 80, o modelo desenvolvimentista entra em crise, aumentando a pobreza nas regiões metropolitanas.

Nas décadas de 70 e 80, o modelo de desenvolvimento entra em crise, fazendo-se acompanhar de uma progressiva expansão da chamada economia informal, que se desenvolve em paralelo a um processo de concentração de renda e de propagação da pobreza, ocorrendo, sobretudo nas regiões metropolitanas. (IDEM, p. 82)

Depois de quase três décadas seguidas de expansão no crescimento, esse modelo, aos poucos, entra em crise. Segundo Almeida (1984), o modelo de desenvolvimento brasileiro acelera seu esgotamento no final da década de 70,

ocorrido principalmente a partir da mudança no cenário político brasileiro do governo ditatorial e com o surgimento do movimento sindical que originou uma onda grevista no país entre os anos 1978 e 1979, que lutava contra o modelo de desenvolvimento conduzido pelo regime militar.

Segundo Mattoso, esse processo de desestabilização da economia nacional, aliada a uma pequena abertura política e ao fortalecimento do movimento sindical, pareciam apontar a uma terceira revolução industrial.

A possibilidade de o país ingressar em um novo período histórico e, embora tardiamente, conformar plenamente o padrão de desenvolvimento norte-americano, articulando ao padrão industrial e tecnológico novas relações salariais e de consumo. [...] No entanto, neste mesmo período, iniciava-se nos países capitalistas avançados uma nova fase de “destruição criadora” e de emergência de uma Terceira Revolução Industrial, que iria ampliar-se na década de 80. O padrão (de desenvolvimento norte-americano) havia se tornado “velho” e questionado pelo capital nos centros dinâmicos do capitalismo. (MATTOSO, 1995, p. 125)

Na visão de Fiori (1989), a crise econômica e política do final dos anos 70 desmantelou a sustentação do regime militar e colocou em cheque a capacidade gestora do Estado. Para o autor, o Estado, ao perder a capacidade gestora de curto prazo, abriu espaço para o surgimento do modelo de economia ortodoxo que privilegiou o capital em detrimento da sociedade do bem-estar social.

Na visão de Mathias, a crise foi agravada pela mudança abrupta do contexto internacional devido ao choque *Volcker*⁷ dos juros em 1979, intensificada pelo segundo choque do petróleo.

O início dos anos 80 marca o fim de um ciclo de crescimento da economia brasileira que vinha desde meados dos anos 50. O fator determinante para o fim do período de crescimento que a economia vinha experimentando há anos foi a abrupta mudança do contexto financeiro internacional provocada pelo choque *Volcker* dos juros em 1979 e intensificada com o segundo choque do petróleo no mesmo ano. Nova situação passou a vigorar a partir de então: a restrição externa. Essa restrição, combinada com o fim das velhas fontes de dinamismo interno da

⁷ O “Choque *Volcker*”, como ficou conhecido, assistiu ao aumento das taxas de juros a níveis recordes. A política de *Volcker* tinha dois propósitos relacionados: elevar o valor do dólar americano e garantir sua posição de predominância como moeda corrente (e as decorrentes vantagens que isto traz aos EUA), e eliminou os setores não lucrativos da indústria americana, forçando uma reestruturação da economia dos EUA para restabelecer a taxa de lucro. (BEAMS, 2008, p. 4)

economia, e a erosão das bases financeiras do Estado são os fatores fundamentais para responder à crise do modelo de desenvolvimento. (MATHIAS, 2000, 3).

Já para Pereira (2012), a crise dos meados dos anos 70 é decorrente do esgotamento do ciclo expansivo da economia internacional do segundo pós-guerra e foi causada pelos desequilíbrios entre acumulação e consumo; e essa se prolonga até os dias de hoje e foi exacerbada na crise de 2008.

Com efeito, em meados dos anos 1970, ao findar o ciclo expansivo da economia internacional, iniciado no segundo pós-guerra, todo o mundo capitalista conheceu uma nova crise, que se revelou estrutural e se prolonga até os dias de hoje, crise esta causada por desequilíbrios entre acumulação e consumo e pela transformação do excedente produzido pela economia real em capital financeiro. (PEREIRA, 2012, 733)

No Brasil, na década de 80, os problemas gerados pela crise econômica interna foram agravados pela profunda reestruturação do capitalismo internacional. Segundo Oliveira (2004), essa acentua ainda mais a desigualdade social entre países desenvolvidos e periféricos, criando um *apartheid* social entre incluídos e excluídos na reengenharia produtiva dentro dos Estados Nacionais, ocasionando movimentos migratórios e instabilidade política.

Alertando que além da pobreza endêmica e do elevado índice de desemprego, incidentes tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos, múltiplos são os indicadores negativos da sociedade global, como a distribuição de riqueza desigual, o desrespeito à qualidade de vida e ao sistema ecológico, o risco de acesso ao progresso científico-tecnológico, aos bens culturais, saúde, educação, distribuição de poder de decisão entre os Estados nacionais, criando, em consequência, profundas diferenças de caráter estrutural entre os países em desenvolvimento, o que aumenta o conflito social, a violência, os movimentos migratórios e a instabilidade política. (p. 186)

De acordo com Mauriel (2009), o Estado, através da seguridade social, criou uma pequena rede de proteção social para os trabalhadores desempregados; e as ONGs, com ajuda internacional, fomentaram a implantação de projetos de geração de renda nas comunidades locais, para garantir a subsistência.

O Estado também financia, sob amparo legal da rede de seguridade social, pagamentos de indenização por demissão e projetos de geração de renda para os trabalhadores demitidos em consequência das políticas de ajuste. Assim, combinam-se programas de alívio da pobreza no âmbito microssocial – ONGs financiadas por programas de ajuda internacional; fomento da produção em pequena escala, projetos de produção artesanal, subcontratação por firmas de exportação, treinamento com base comunitária, programas de emprego etc. – e a

atuação macro da rede de seguridade social de modo a garantir um nível de sobrevivência precária para as comunidades locais, ao mesmo tempo em que diminui o risco de sublevação social. (IDEM, p. 59)

Segundo Mauriel, nessa época, as ações governamentais centraram-se na diminuição do Estado nas políticas sociais e a sua substituição por programas focalizados nos mais pobres.

Os principais instrumentos são os programas com metas estabelecidas focalizados nos mais pobres, que aparecem combinados com a recuperação dos custos e privatizações dos serviços de saúde e educação. Essa reengenharia implica cortes no orçamento para a área social e redirecionamento das despesas, segundo o critério seletivo, moral e simbólico “a favor dos pobres”, sancionando oficialmente a retirada do Estado dos setores sociais, e os programas passam a ser administrados por organizações da sociedade civil sob o patrocínio de fundos específicos para o combate à pobreza. (MAURIEL, 2009, p. 59)

Diante do agravamento da crise do modelo desenvolvimentista da segunda revolução industrial e em contraste com a tendência internacional, no Brasil não houve engajamento do setor empresarial nem a preocupação do Estado no fomento às inovações na atualização do parque tecnológico para buscar maior competitividade do país.

Somente no final da década de 80 as empresas brasileiras começaram a tomar maior consciência da necessidade de investir, de forma mais sistematizada, em tecnologia e organização da produção.

O estudo de Leite sobre a introdução das técnicas e métodos japoneses⁸ no parque tecnológico industrial, verificou um caráter conservador, autoritário e ainda pouco participativo na reestruturação produtiva introduzida nas empresas brasileiras. Segundo a autora (1992a, p.10), o processo foi interrompido por causa

⁸ Um grande obstáculo enfrentado é a resistência da gerência, principalmente da média gerência, que vê na nova divisão de responsabilidades uma ameaça à sua autoridade e mesmo ao seu cargo. Segundo Connors e Romberg (1991) as empresas têm práticas tayloristas, com uma hierarquia definida e na qual as decisões são tomadas de cima para baixo. Com as novas formas de organização certas decisões passam a ser tomadas pelos operários diretos. Sem uma reestruturação da hierarquia a possibilidade de sucesso é pequena, como em uma empresa estudada pelos autores, na qual a alta administração não se envolveu e passou a responsabilidade pela implantação das técnicas de controle de qualidade para a média gerência, que passou a controlar o acesso às novas atividades para manter seu poder e autoridade. (RACHID, 1996, p. 38)

da "resistência das empresas em ampliar a participação dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo produtivo".

Segundo Mauriel (2009, p. 60), o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD consolidou pensamentos e práticas dos organismos multilaterais. Criou uma estratégia dual para o alívio da pobreza que combinava políticas de focalização nos pobres e empréstimos para reforçar os mecanismos de crescimento e mercado.

Para Coutinho e Ferraz, para atender às demandas do capitalismo internacional, os países latino-americanos implementam programas de estabilização e realizam “reformas estruturais”, reduzindo a participação do Estado por meio da desregulação e privatização, em vista da livre concorrência dos mercados.

Sob a inspiração das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial), os países latino-americanos vêm implementando programas de estabilização que procuraram se beneficiar das condições do mercado financeiro internacional para “lastrear” suas moedas. Simultaneamente, vêm sendo realizadas “reformas estruturais” que redefinem a participação do Estado na economia e aumentam os graus de abertura comercial e financeira. [...] De modo geral, a orientação dominante privilegia o fomento da concorrência, através da abertura comercial, da desregulação e da privatização. (COUTINHO & FERRAZ, 1994, p 45)

A política de estabilização do governo Collor era alicerçada na mudança da política monetária e fiscal, na retenção dos ativos financeiros e na abertura comercial. Essa fracassou por causa da baixa competitividade da indústria brasileira frente à concorrência internacional. Frente à política de abertura do mercado internacional, as empresas nacionais foram impulsionadas a investir na modernização tecnológica, em inovação organizacional do trabalho e de gestão da força de trabalho. E segundo Coutinho & Ferraz, essa reestruturação agravou a crise de emprego e elevou a precarização⁹ das relações trabalhistas.

⁹ Aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Essa precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial [...]. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria. Por sua vez, entende por precarização das relações de trabalho [...] processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da

Reestruturações da produção propriamente ditas: concentração nas linhas de produtos competitivos; redução do escopo das atividades industriais realizadas internamente à empresa; “terceirização” de diversas atividades; compactação dos processos produtivos com corte substancial do emprego; programas de qualidade etc. (COUTINHO & FERRAZ 1994, p. 33)

A ofensiva neoliberal ganhou forma nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O país submeteu-se à cartilha do Fundo Monetário Internacional - FMI - por meio das ingerências neoliberais regidas pelas teses do Consenso de Washington¹⁰.

A partir de 1994, com o Plano Real¹¹, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a inflação foi mantida em patamares baixos, e houve a retomada da taxa de crescimento do PIB. Porém esses dados não resultaram em dados de otimismo para todos, devido à incipiência das reformas estruturais, à ausência de uma estratégia integrada de política industrial e de política fundiária, ao baixo nível de escolaridade e qualificação da força de trabalho e o consequente aumento da desigualdade social.

Segundo Pereira (2012), o Plano Real de FHC, por priorizar políticas monetárias, cambiais e fiscais em detrimento de uma política econômica socialmente referenciada, rapidamente caiu em recessão com alto índice de

desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresas ou mesmo unilaterais. (MATTOSO, 1999, p. 8)

¹⁰ Consenso de Washington foi a designação adotada, em 1989, pelo economista inglês John Williamson, para um conjunto de receitas econômicas estabelecidas durante a preparação de uma conferência organizada pelo *Institute for International Economics* (IIE), de Washington. Em linhas gerais, faziam parte desse receituário as privatizações, a abertura da economia e o controle da inflação e do déficit público, que podem ser sinteticamente desdobradas nas seguintes teses: limitação dos gastos do Estado à arrecadação, com o fito de eliminar o déficit público; redução dos gastos públicos e sua focalização; reforma tributária com vista a ampliar o peso dos impostos indiretos e diminuir a progressividade nos impostos diretos; liberalização/desregulamentação financeira e retirada do Estado do setor; taxa competitiva de câmbio; liberalização do comércio exterior para impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo; privatização com venda de empresas estatais; desregulamentação do processo econômico e das relações trabalhistas; defesa da propriedade intelectual. (MATTOSO, 2010, p. 34)

¹¹ Trata-se do mais amplo e eficaz plano econômico adotado no Brasil, em 27 de fevereiro de 1994, no governo FHC. Criado pela Medida Provisória n. 434, o referido plano visava a controlar a hiperinflação que assolava o país, mediante uma série de medidas de cunho eminentemente monetário, que incluíam a criação de uma nova moeda prevalecente até hoje - “o real”.

desemprego, aumentando a precarização das políticas de seguridade social decorrente da Desvinculação de Receitas da União - DRU - da área social¹².

Feitas essas considerações em relação ao cenário do desenvolvimento brasileiro competitivo, podemos dizer que ele não resultou na diminuição da desigualdade social; pelo contrário, esse modelo de desenvolvimento produziu desigualdades sociais¹³.

2.2 Desenvolvimento Brasileiro e a Políticas Sociais

Nessa seção, analisaremos o desenvolvimento brasileiro e a políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais e da pobreza; e como subtítulo desta temática, discutiremos a importância da concepção da pobreza como questão social e seu desdobramento a partir da Constituição Federal de 1988. Focaremos a importância da garantia dos direitos constitucionais para a implementação de políticas públicas como o Programa Bolsa Família.

Para Mauriel (2009) os mercados globais, associado às profundas alterações produtivas, aumentaram as desigualdades sociais entre trabalhadores qualificados e não qualificados, aumentando a pobreza.

¹² Ao privilegiar, políticas monetárias, cambiais e fiscais implícitas no seu Plano Real, em detrimento de uma política econômica socialmente referenciada, cedo o Brasil voltou a ostentar elevados índices de desemprego formal, de achatamento dos salários, de aumento da carga tributária, de privatização do patrimônio público, de desfinanciamento das políticas sociais, de repúdio à política de assistência social, cujas funções passaram a ser transferidas para o setor voluntário da sociedade, reeditando-se, assim, o velho assistencialismo. E uma prática desse governo que mais penalizou as políticas de Seguridade foi a transferência de receitas dessa área, constitucionalmente garantidas, para o setor econômico, por meio da DRU (Desvinculação dos Recursos da União) associada ao intento de reduzir a Seguridade Social mero seguro. (PEREIRA, 2012, p. 743)

¹³ Trata-se, pois, de uma sociedade que produz pobres, indigentes, excluídos em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado – como no período de 1950 a 1970. Há, portanto, uma história e um conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para a continuidade e reprodução das desigualdades no Brasil. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 122)

Ademais, a financeirização deslanchada a partir dos anos 1970, com a introdução de novos instrumentos financeiros, dolarização, novas regras de investimento e articulação via organismos multilaterais, exerce pressões diferentes sobre a força de trabalho. Associada às profundas alterações produtivas, a financeirização provoca um agravamento da desigualdade entre trabalhadores qualificados e não qualificados, levando ao aumento da informalização e do desemprego e ao retorno a formas arcaicas de extração de mais-valia absoluta organicamente associadas às novas frentes de investimento em tecnologias de ponta. (IDEM, p. 63)

Sobre desenvolvimento competitivo e geração de riqueza, os autores Hirst e Thompson resumem muito bem como muitas mentes acreditavam que o desenvolvimento competitivo do mercado globalizado, poderia trazer prosperidade para todos. Mas, o que se verificou na prática foi o contrário.

Foram um choque nas mentes condicionadas a acreditarem que pobreza, desemprego e ciclos econômicos poderiam ser controlados ou eliminados em uma economia de mercado baseada no lucro. Se o consenso difundido nas décadas de 1950 e 1960 era de que o futuro pertencia ao capitalismo sem perdedores, seguramente administrado por governos nacionais atuando em conjunto, as décadas posteriores de 80 e 90 são dominadas por um consenso baseado em suposições contrárias, de que os mercados globais são incontroláveis e de que o único caminho para evitar tornar-se um perdedor – seja como nação, empresa ou indivíduo – é ser o mais competitivo possível. (HIRST e THOMPSON, 1998, p.20)

Observa-se que o paradigma de pobreza predominante na implantação de políticas sociais, a partir da década de 60, foi o viés assistencialista com um enfoque meramente utilitarista, focado na pobreza material, associada à renda e ao consumo da satisfação das necessidades básicas, em detrimento do desenvolvimento humano, baseado na liberdade e capacidade do indivíduo, como indica Sarti. Essa concepção de pobreza tem uma concepção discriminatória dos ricos sobre os pobres.

[...] se esta atitude corresponde a uma forma de autovalorização defensiva diante de bens – a riqueza material e a educação – aos quais não têm acesso, ela é a contrapartida de autoafirmação em face da crença discriminatória dos ricos de que pobre é ignorante, atrasado, não quer saber de trabalhar, não tem moral. (SARTI, 2007, p. 26)

Segundo Estenssoro (2003), a partir da década de 80, com o aprofundamento da crise econômica e o agravamento da pobreza no País, há também uma mudança de foco das políticas assistenciais que, antes, eram

baseadas nas experiências do *Welfare State*¹⁴. O discurso neoliberal muda a concepção da pobreza como questão social. A pobreza é decorrente da perda da função integradora do trabalho, tornando a exclusão social uma exclusão de natureza econômica¹⁵.

Para Telles (1993), a pobreza no País sempre foi alvo de estudos e debates acadêmicos e esteve presente nos discursos oficiais. Estes, porém, continuam distantes da implantação de políticas sociais e da erradicação da pobreza.

Espanta que essa pobreza persistente, conhecida, registrada e alvo do discurso político, não tenha sido suficiente para constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida para que esse país mereça ser chamado de civilizado. Sobretudo espanta que o aumento visível da pobreza no correr dos anos nunca tenha suscitado um debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social. (TELLES 1993, p. 9)

Dentre tais fragilidades, sobressaem os baixos níveis de escolaridade, de qualificação da força de trabalho, a magnitude e a profundidade da desigualdade social. Na análise de Santos (2005), as transformações advindas do processo da globalização econômica, da introdução dos processos de flexibilização no mundo do trabalho, a submissão da econômica nacional ao mercado mundial e o realinhamento dos preços domésticos aos preços internacionais, com ênfase na economia de exportação, são frutos do consenso econômico neoliberal que exige, cada vez mais, a presença de um estado mínimo na proteção social, aumentando ainda mais o nível da pobreza da população brasileira.

¹⁴ Em um dos grupos temos o *welfare state* "liberal", em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são, portanto, estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência. (ANDERSEN, 1991, p. 108)

¹⁵ Assim, as populações excluídas da satisfação das suas necessidades mais elementares são continuamente marginalizadas por um sistema que não permite que suas necessidades mais prementes se transformem em demanda solvente, em demanda monetária. A exclusão social, o apartamento das pessoas da "civilização", portanto, é uma exclusão de natureza econômica. (ESTENSSORO, 2003, p. 12)

A globalização econômica é sustentada pelo consenso econômico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objeto de propriedade intelectual [...]; subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais, tais como, o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio. (SANTOS, 2005, p. 31)

Segundo Ugá (2004, p. 59), a pobreza deve ser vista como um fenômeno multifacetado, resultante de privações produzidas por processos econômicos, sociais e políticos. “Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco”.

Sen (2000) aborda três argumentos em defesa da abordagem da pobreza como privação das capacitações:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente); 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); 3) A relação instrumental entre baixa renda e capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). (SEN, 2000, p. 109-110)

Da mesma forma, Santos (2005, p. 35) afirma que a economia globalizada cria uma pobreza globalizada, esta como consequência direta “do desemprego, da destruição das economias de subsistência e da minimização dos custos salariais à escala mundial”.

Diante do cenário de incertezas e de vulnerabilidade sociais, os indivíduos, diante da restrição de alternativas, submetem-se a relações de trabalho instáveis, a empregos sem garantias formais e à conseqüente diminuição em seus rendimentos, aumentando o seu estado de pobreza. Para Rocha (2006, p. 137), “quanto maior o desequilíbrio entre oferta e demanda [de mão de obra], maior a probabilidade de que o ajuste no mercado de trabalho tenha impactos negativos sobre a incidência da pobreza”.

Compreende-se, assim, como trabalhadores menos qualificados, que não atendem à lógica do mercado, ficam à margem dos empregos formais de carteira assinada e que buscam, como condição de sobrevivência, o trabalho informal, com forte tendência ao agravamento da pobreza.

Para Piketty (2014), uma das formas mais eficazes para diminuir as desigualdades salariais é investir na formação e qualificação.

Para o longo prazo, investir na formação e na qualificação é a melhor maneira de aumentar os salários e reduzir as desigualdades salariais. Em longos períodos, não são os salários mínimos nem as grades salariais que fazem com que os salários sejam multiplicados por cinco ou dez: para alcançar esse tipo de progressão, a educação e a tecnologia são as forças determinantes. (PIKETTY, 2014, p. 394)

Na visão de Telles (1993), a pobreza contemporânea, a partir da reestruturação produtiva, ganha novas proporções à medida que emergem novas formas de exclusão, principalmente pela incapacidade do Estado de intervir na economia:

A pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias), desprovidos de recursos que o qualifiquem para o mercado de trabalho. O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada, uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade. (TELLES, 1993, p. 13)

O trabalhador, ao perder o vínculo formal, fica descontextualizado na sociedade. Aumenta a sua vulnerabilidade social por perder sua proteção social do “mercado” e a renda familiar. A renda auferida através do mercado informal não possibilita melhorar as condições de vida, e, nesse caso, cumpre ao Estado criar políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, para dar assistência aos indivíduos vítimas desse mercado competitivo.

Porém, não é essa a solução que o Estado neoliberal vislumbra. O mercado introduz novos conceitos para o enfrentamento da grave crise causado por ele mesmo. Segundo Soares (2003), o Estado neoliberal sugere a filantropia e o trabalho voluntário como substitutivos do direito social; sugere os pobres individuais no lugar de cidadãos; políticas sociais focadas nos indivíduos, e não

na solidariedade coletiva. O provisório e o emergencial substituem o permanente. Nessa concepção, o debate da pobreza fica restrito à responsabilidade moral privada, e a gestão do social não passa mais pela universalização dos direitos.

Segundo Dagnino, esse Estado deixa, progressivamente, de exercer o papel de garantidor de direitos e propõe o mercado como instância substituta da cidadania.

Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania. O reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo de “atraso”, um “anacronismo” que bloqueia o potencial modernizante do mercado. (DAGNINO, 2004, p. 106)

Segundo Pereira (2012), a política social, na perspectiva do Estado neoliberal, visa à monetarização da política social como caráter individual e meritocrático e à concretização dos direitos sociais por meio do mercado, e não ao dever da cidadania.

A monetarização da política social, uma vez que esta não mais visa concretizar direitos sociais, mas fortalecer o mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades. As privilegiadas opções governamentais de repassar dinheiro aos pobres em lugar de garantir-lhes, como dever de cidadania, serviços sociais públicos, empregos e salários de qualidade, não são ingênuas e nem assistenciais. (PEREIRA, 2012, p 748)

Segundo Pires e Silva (2015), o conceito de meritocracia está forjado no âmbito institucional de forma descontextualizada, em que a aferição de competências e aptidões visam à distribuição desigual das qualidades e oportunidades.

O conceito de meritocracia, no mesmo sentido, vai forjar a ideia de que, em âmbito institucional principalmente, o critério de definição dos papéis sociais seja o mérito. Defende-se, portanto a possibilidade de aferição descontextualizada e objetiva de competências e aptidões. Nessa chave de leitura, a ausência das minorias raciais dos espaços institucionais seria apenas o reflexo da distribuição desigual das “qualidades”/oportunidades e não fruto de um racismo estrutural/institucional. Todas as questões envolvendo o processo seletivo e os critérios que informaram a definição dos tais critérios objetivos são invisibilizadas e mais uma vez reforçada a crença na universalidade e neutralidade das sociedades modernas. (PIRES e SILVA, 2015, p. 66)

Soares (2003), ao descrever o agravamento da exclusão social causada pelos programas neoliberais implantados na América Latina, emprega a expressão “desajuste social” em alusão às consequências sociais decorrentes das políticas da reestruturação produtiva impostas aos pobres:

As políticas de ajuste neoliberal agravaram as condições sociais preexistentes de desigualdade e provocaram o surgimento de novas condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vastos setores sociais antes incluídos, a partir da sua inserção no mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social, construídos ao longo de décadas. (SOARES, 2003, p. 22)

Desse modo, os problemas sociais acentuam ainda mais a vulnerabilidade dos cidadãos que precisam de políticas públicas frente ao desmonte gradual dos mecanismos de proteção social do Estado neoliberal. Segundo Telles, a persistência da pobreza é enigmática.

Há algo de enigmático na persistência de uma pobreza tão imensa e sempre crescente em uma sociedade que passou por décadas de industrialização e modernização institucional, uma sociedade que proclamou direitos, montou um formidável aparato de Previdência Social, que passou pela experiência de conflitos e mobilizações populares e construiu mecanismos factíveis de negociação de interesses. (TELLES, 1993, p. 8)

Como se não bastasse o desmantelamento dos mecanismos de proteção social, acresce-se a forma como o paradigma da pobreza influencia as políticas sociais que visam à sua superação. Como destaca Leite, associa-se a imagem dos pobres, a quem tudo falta, manifestando-se uma postura piedosa em relação a eles, considerando-os como não sujeitos de direito:

Em consonância com uma imagem dos pobres que os toma como aqueles que nada têm, aqueles a quem tudo falta, aqueles que são carentes, passivos, desamparados, desprotegidos e impotentes diante do mundo, manifesta-se uma postura piedosa em relação a eles, que, então inferiorizados, merecem ajuda, auxílio, caridade, ao invés de direitos — postura essa que, por sua vez, reforça a —imagem em negativo já mencionada, a consideração dos pobres como não-sujeitos e a busca do distanciamento e do estabelecimento de fronteiras em relação a eles. (LEITE, 2008b, p. 13)

Segundo avalia Piketty, esse modelo de desenvolvimento neoliberal começa a ser questionado pelos países centrais e periféricos a partir da crise financeira de 2008:

Desde a crise financeira de 2008, o mundo inteiro começou a duvidar dessa abordagem, e é bem provável que os países ricos façam cada vez mais uso de medidas de controle de capital nas próximas décadas. O mundo emergente, de certa maneira, liderou esse caminho, em especial a partir da crise financeira asiática de 1998, que convenceu uma boa parte do planeta, da Indonésia ao Brasil, passando pela Rússia, que os programas de ajuste e outras terapias de choque ditadas pela comunidade internacional não eram sempre os mais pertinentes e que já era hora de se emancipar. Essa crise os encorajou também a constituir reservas, às vezes excessivas — que com certeza não são a melhor regulação coletiva perante a instabilidade econômica mundial, mas que permitem, pelo menos aos países isolados, enfrentar os choques preservando suas soberanias. (PIKETTY, 2014, p. 657)

Ressaltamos, assim, que o enfoque exclusivista monetário da pobreza limita o efetivo cumprimento das obrigações do Estado. Ao focar ações voltadas à redução da pobreza mediante políticas públicas compensatórias residuais e a elevação do PIB *per capita*, inibe-se aos pobres o exercício da cidadania e a consideração desses como sujeito de direitos.

Na implantação de políticas sociais no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, devemos ficar atentos ao discurso neoliberal da focalização de políticas sociais nos indivíduos, e não na solidariedade coletiva, na qual o provisório e o emergencial substituem o permanente.

2.2.1 A pobreza como questão social

Os questionamentos da visão economicista da pobreza são decorrentes da crise do Estado desenvolvimentista descrita acima, entre as décadas de 70 e 80, do aumento do desemprego e da intensificação do nível de pobreza. Segundo expõem Behring e Boschetti (2007), as políticas sociais do Estado brasileiro, até a década de 90, garantiam somente privilégios às classes dominantes ou às classes sociais mais organizadas:

O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido de garantia dos privilégios das classes dominantes. Com a luta dos trabalhadores, a partir de movimentos e manifestações, é que se tornou possível a criação e implementação dos direitos sociais, porém essa deu-se de forma muito

heterogênea e ao mesmo tempo corporativistas, feita a partir das lutas dos movimentos sociais em cada processo histórico. (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 75)

A pobreza, como questão social, trouxe uma interseção entre as políticas sociais, a democratização do Estado e a luta pela emancipação, a cidadania e a participação.

Dornelles (2007), no estudo sobre a evolução dos direitos humanos, deixa claro que a trajetória das dimensões dos direitos é decorrente da luta histórica dos movimentos sociais:

Cada geração de direitos humanos nasceu e se desenvolveu representando momentos históricos onde os indivíduos, os oprimidos, os explorados, os injustiçados, os expropriados levantaram a bandeira da libertação e da emancipação humana, conquistando durante espaços democráticos e liberdades possíveis no contexto histórico vivido. (DORNELLES, 2007, p. 67)

Por sua vez, no Brasil, a trajetória da constituição dos direitos sociais não segue a trajetória da consolidação dos direitos sociais dos países do capitalismo central. De acordo com os autores Behring e Boschetti (2007), devido ao prolongamento da escravidão no Brasil, somente no século XX houve a efetivação de alguns direitos sociais. De alguma forma, a luta dos movimentos sociais, contribuiu para a consolidação da proteção social promulgada pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Santos (1987), a noção de cidadania no Brasil, entre os anos 1930 a 1964, constituiu-se como *cidadania regulada*¹⁶. Sua estrutura está fundamentada a partir da estratificação ocupacional. O que determina a extensão

¹⁶ A concepção de cidadania regulada, cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei. (SANTOS, 1987, p. 68)

da cidadania regulada é a ocupação social e os direitos associados a ela e definidos por lei. Esse modelo de cidadania regulada proporcionou as condições institucionais da desigualdade social e a marginalização dos cidadãos excluídos do mercado formal de trabalho sem a proteção do Estado.

Segundo Kerstenetzky (2012), entre os anos de 1964 a 1984, a cidadania passou para um período de *universalismo básico*. Ocorreu, nesse período, a unificação e extensão da cobertura previdenciária para outros extratos sociais não incluídos no sistema formal de emprego e a criação simultânea de um segmento privado e público da previdência. Para o autor, o período pós-Constituição Federal de 88 é classificado como *universalismo estendido*¹⁷. Esse período caracteriza-se pela institucionalização da assistência social, pela extensão da cobertura previdenciária não contributiva, pela fixação de um mínimo social e pela criação do Sistema Único de Saúde - SUS.

Segundo Cohn (2010), o registro de um rol de direitos sociais, a previsão da participação da sociedade, a gestão descentralizada das políticas públicas de cunho social por meio do instituto de seguridade social inspirado aos moldes dos Estados de Bem-estar Social possibilitou um novo desenho institucional da gestão das políticas sociais brasileiras. Essa orientação inclusiva e estrutural deu a base da ideia universal dos direitos sociais inscritos no Sistema Único da Assistência Social.

A participação dos movimentos sociais, que viviam um momento de maior visibilidade e credibilidade diante da opinião pública, marca dois momentos importantes para a mudança na concepção da pobreza no País. De um lado, há o enfoque restrito ao campo da escassez material, vinculado ao campo da construção da cidadania. E de outro lado, há uma nova concepção da participação da sociedade civil na agenda da elaboração das políticas sociais.

¹⁷ Pelas características singulares, o período do universalismo estendido pode ser dividido em dois grandes momentos: o período entre 1988 e 2003, no qual os direitos sociais constitucionais eram o principal meio para transformação da pobreza e desigualdade; e entre 2003 até os dias atuais, cujo grande marco divisório é a criação do PBF, que, a partir de então, tornou-se o protagonista – o carro-chefe – dentre os instrumentos estatais para consecução dos mesmos objetivos. (PEREIRA, 2016, p. 88)

Essa nova concepção teórica da pobreza está fortemente associada a um caráter polissêmico, influenciado pelo documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD que focaliza a linha de pobreza de acordo com as expectativas materiais de cada sociedade.

A definição de pobreza é ligada à normas de consumo da sociedade, e outras condições consideradas mínimas necessárias para uma participação decente na sociedade. Em sociedades pobres, o nível de consumo mínimo usado para calcular a linha de pobreza é frequentemente baseado em estimativas de necessidades nutricionais mínimas, enquanto em outros países esse índice é ligado a hábitos sociais. Desse modo, a linha de pobreza varia consideravelmente de uma sociedade a outra, tendo a ser mais alta, quanto maior for o nível geral de bem-estar material. (PNUD, 2004, p. 2)

Os cientistas sociais da época reconhecem, nos movimentos da sociedade civil, as formas coletivas de construção de cidadania, ampliando assim o conceito das necessidades para além do acesso a uma renda, incorporando, nas suas reivindicações de acesso, o saneamento básico, a saúde, as creches, o transporte coletivo e o bem-estar. Nesse momento, rompe-se a visão que separava o trabalho assalariado do trabalho não assalariado, atividades que vão desde estratégias de sobrevivência até atividades lucrativas e especializadas como parte única da divisão social do trabalho.

A trama social em que se encontravam as populações pobres exigia que medidas urgentes fossem tomadas. Muito mais do que expandir a produtividade e promover a industrialização nos países do Terceiro Mundo, era preciso dar condições básicas de sobrevivência às suas populações, sob o entendimento de que os pobres não necessitavam somente de renda, mas também da satisfação de necessidades que lhes dariam oportunidades de levar uma vida plena.

O documento do PNUD sobre a abordagem das necessidades básicas chamou atenção para o que deveria ser a preocupação fundamental do desenvolvimento: os seres humanos e suas necessidades. Para Mauriel, a pobreza como questão social ultrapassa o sentido da pobreza material e da desigualdade social visível. Envolve os aspectos estruturais que passam pelo processo decisório na arena internacional e que, cada vez mais, influenciam os critérios das políticas sociais.

Enfrentar a questão social é muito mais que combater suas expressões mais visíveis – pobreza, miséria e exclusão social. Envolve enfrentamentos em vários patamares e aspectos, a começar pela politização dos processos decisórios na arena internacional, uma vez que os Estados, a despeito da apologia neoliberal, ainda são responsáveis (embora não sejam os únicos) pelos efeitos possíveis ou latentes das políticas domésticas e acordos multilaterais ou bilaterais na economia mundial, cujos efeitos interferem nas relações entre Estado e sociedade civil ao estabelecer critérios cada vez mais diretos para as políticas sociais. (MAURIEL, 2009, p. 60)

Essa visão é também corroborada por Fraser na definição da justiça anormal, que será discutida no Capítulo 2 desta tese. Theodoro & Delgado afirmam que as políticas sociais, a partir da Constituição Federal de 1988, estão associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização¹⁸, na perspectiva do resgate da “dívida social”.

A Constituição cidadã inovara ao trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tinha como pilares programas e ações que, longe dos mecanismos de transferência de renda para os eternamente carentes ou pobres, visavam proporcionar – sob a égide da ideia de seguridade social – o resgate da chamada dívida social. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 122)

Dornelles (2012), afirma que o passado se nega a desaparecer; e esse reaparece em cada momento presente com as violações ou com as expressões de negação da alteridade e não reconhecimento do “outro”. Segundo o autor, somente políticas de não repetição podem dar um desfecho ao quadro de repetição da produção de vítimas¹⁹. Somente com a justiça da memória o passado das vítimas soterradas pelo progresso se faz presente por meio do testemunho.

¹⁸ Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

¹⁹ As contas e os direitos pendentes das vítimas de barbáries passadas põem em jogo inevitáveis compromissos políticos, éticos e epistêmicos, bem como disputas hermenêuticas e de sentido suscitadas pelos vínculos entre as injustiças do passado e as injustiças do presente, entre esse passado ausente, esquecido e silenciado dos vencidos, e o passado vitorioso dos direitos dos vencedores. (GOMES, 2012, p. 284)

Segundo Dornelles (2012), a realidade presente está obrigada a reconhecer que, em seu passado, existe um grande número de vítimas, obrigando-se a reconhecer uma dívida com o passado. Dizer que nascemos com uma dívida contraída é reconhecer o sofrimento passado. Assim, nasce o dever de memória das gerações que tomaram consciência do preço da história²⁰, da lógica violenta que construiu a realidade presente.

A partir da década de 90, no Brasil, essa mudança de paradigma da pobreza é consolidado pela Conferência dos Direitos Humanos de Viena²¹, (1993, p.1) “noção de indivisibilidade dos direitos humanos, cujos preceitos devem aplicar-se tanto aos direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais”, acentuando-se a dimensão política e cultural, associado à luta por reconhecimento. Isso não quer dizer que a polarização entre distribuição e reconhecimento trazida dos embates de Fraser e Honneth (2003)²² não estejam presentes na discussão da implantação de políticas sociais. Fraser, nessa década, trazia a contribuição ao enfrentamento dessa problemática social o conceito de

²⁰ O atual contexto contemporâneo da ordem neoliberal não apenas nos obriga a uma análise sobre o quadro atual de ampliação do aparato punitivo do sistema de controle social penal, como também faz emergir um passado obscuro que reaparece no presente como fantasma de um longo passado de violência massiva contra populações excluídas, contra escravos, pobres, negros, indígenas, populações marginalizadas, favelados, camponeses, trabalhadores urbanos, defensores de direitos humanos, ativistas sociais presos, militantes de esquerda etc.. (DORNELLES, 2012, 435)

²¹ Conferência Internacional de Direitos Humanos quatro aspectos tiveram relevância no que se refere ao impacto de suas resoluções para as concepções de desenvolvimento Humano. Em Viena foi definitivamente legitimada a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, cujos preceitos devem se aplicar tanto aos direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de Viena também enfatiza os direitos de solidariedade, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais. (Conferência de Direitos Humanos - Viena – 1993)

²² Honneth (2001; 2003b) defende a implausibilidade filosófica da distinção entre redistribuição e reconhecimento. Ele diz que Fraser está equivocada ao associar o reconhecimento à cultura. Nesse aspecto, ela seria a verdadeira reducionista, ao restringir a justiça à economia e à cultura. Para Honneth (2003b), a clivagem proposta por Fraser é arbitrária, desconsiderando múltiplas dimensões da justiça e negligenciando aspectos relevantes para o combate ao desrespeito. Ele afirma que um paradigma do reconhecimento, suficientemente diferenciado, seria mais adequado para atualizar a teoria crítica, cunhando uma matriz atenta à construção intersubjetiva de sujeitos, da sociedade e da emancipação. E deixa claro que reconhecimento não é a simples valorização de grupos culturais. Observa-se que Honneth frisa não negar a importância da distribuição de recursos materiais. Ele trata o reconhecimento como categoria ampla, capaz de abrigar reivindicações de vários tipos. Assim, demandas por redistribuição material caberiam em sua proposta de duas maneiras: 1) nas implicações normativas de igualdade diante da lei, que promete tratamento equânime a todos os membros de uma comunidade política; e 2) na ideia de que cada membro de uma sociedade democrática deve ter a chance de ser socialmente estimado por suas realizações pessoais (2001). (MENDONÇA, 2007, 175-176)

justiça bidimensional. A concepção bidimensional de justiça de Fraser (1997a) está alicerçada na teoria crítica do reconhecimento, numa abordagem compreensiva que visa a integrar o socioeconômico e o cultural.

No debate da pobreza social de Fraser (1997a, 2003, 2007) está embutida a tensão entre uma política social de enfrentamento da pobreza a partir de uma ordem técnica e econômica, pela via da ação redistributiva de renda, e outra - a política -, que concebe a pobreza como uma questão social resultante da desestruturação da sociedade e da dominação cultural da sociedade burguesa, associado ao problema da desigualdade social. Essa problematização de Fraser será amplamente discutida no Capítulo 2 desta tese.

Nesse mesmo sentido, Silva sinaliza que a pobreza é um fenômeno estrutural histórico, fruto do próprio desenvolvimento do capitalismo, que permite um entendimento simples da pobreza, ora complexo:

Perceber a pobreza como fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica do desenvolvimento do capitalismo e enquanto fenômeno complexo, multidimensional e relativo, permite desconsiderar seu entendimento como decorrente apenas da insuficiência de renda e os pobres como um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas. Permite também desvelar os valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para sua redução, superação ou apenas regulação. (SILVA, 2006. p. 4)

Barros, Henriques e Mendonça (2000), na análise em questão nessa década de 90, identificam dois fatores determinantes da pobreza: um, relacionado à má distribuição; e outro, em relação à escassez de recursos. Na visão dos autores, no Brasil o fator da escassez de recursos somente existe por estar associado à sua má distribuição. De acordo com os autores, a pobreza, no Brasil, é resultante do desequilíbrio na distribuição equitativa dos recursos.

No plano interno, torna-se necessário, sobretudo em países como o Brasil, a adoção de políticas redistributivas que priorizem a redução da desigualdade, como propõem Barros, Henriques e Mendonça (2000). A desigualdade na distribuição da renda tem sido, historicamente, um dos grandes entraves ao combate à exclusão. Essa estratégia, insistem esses autores, deve combinar políticas redistributivas estruturais – a partir da redistribuição de ativos, em particular: aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito –, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem, temporariamente, as desigualdades a posteriori com impacto de curto prazo. (WERTHEIN E NOLETO, 2003, p. 22)

A análise de Rocha sobre a questão da pobreza no Brasil até 2000 sinaliza que há uma ligação muito especial dessa com a desigualdade social, fruto da má distribuição e da conseqüente exclusão social. A autora, ao fazer a análise da desigualdade social no Brasil, afirma que essa está diretamente ligada à má distribuição de renda²³.

[...] tendo em vista que a renda per capita no Brasil é bem superior a qualquer valor que possa realisticamente ser associada à linha de pobreza, a persistência do pobre do ponto de vista da renda está necessariamente associada à péssima distribuição de rendimentos. (ROCHA, 2000, p. 14)

Pereira (2012), ao analisar as conquistas Constitucionais de 1988²⁴ e os retrocessos posteriores²⁵, afirma que as leis complementares²⁶ e ordinárias sucumbiram com as conquistas ante aos ditames do neoliberalismo. Para o autor, diante deste fato socialmente regressivo e diante das conquistas Constitucionais, o Brasil não é propriamente um país pobre, mas injusto e desigual, dada a sua magnitude econômica.

²³ O Brasil se classifica no grupo de países onde a pobreza absoluta ainda persiste: aqueles nos quais o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos, de modo que a pobreza resulta da má distribuição de renda. (ROCHA, 2000, p. 2)

²⁴ Dentre esses avanços, destacam-se: criação do conceito de seguridade social, incluindo-se três políticas: previdência, saúde e assistência; fixação de 50% para o valor mínimo de remuneração das horas extraordinárias de trabalho; jornada de trabalho de 44 horas semanais; férias com mais 1/3 de salário; aviso prévio proporcional; equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; licença-paternidade; ampliação do tempo da licença-maternidade; 13º salário para aposentados; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; direito à informação; instituição de um benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda; criação do sistema unificado e descentralizado de saúde; valorização da democracia participativa e dos mecanismos de participação direta da população na definição de políticas e no controle das ações governamentais nas três esferas da Federação; transformação dos municípios em entes federados autônomos; conversão do Ministério Público, em parte, legítima na defesa dos direitos individuais e sociais indisponíveis. (Pereira-Pereira, 1996)

²⁵ Não por acaso, desencadeou-se, conforme Fagnani (2005), um agressivo processo de “desfiguração” das conquistas sociais previstas na Carta Magna, começando pelas leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las, e terminando por se explicitar, não como um simples enfraquecimento dessas conquistas, mas como sucumbência destas ante os ditames do neoliberalismo. No caso da seguridade social, essa sucumbência pode ser constatada no funcionamento cada vez mais precário das políticas de saúde, previdência e assistência que compõem esse sistema. (PEREIRA, 2012, 735)

²⁶ Emenda Constitucional n. 20/98 (EC n. 20/98), a qual, em nome do ajuste fiscal, concebeu uma “reforma” na Previdência Social que praticamente destruiu os preceitos constitucionais sobre a aposentadoria. Segundo Fagnani (2007), de acordo com essa EC, a comprovação do tempo de serviço foi substituída pelo tempo de contribuição; a aposentadoria proporcional foi eliminada; os benefícios previdenciários (situados acima do piso) foram desvinculados do salário mínimo; e o teto nominal dos benefícios foi rebaixado. (IDEM, 743)

São esses fatos socialmente regressivos, ao lado de conquistas simbólicas ou economicamente promissoras, que conferem ao Brasil o título de país não propriamente pobre, mas injusto, ou campeão de desigualdade social, dada a secular defasagem entre seus feitos econômicos (hoje ele é a sexta economia mundial) e seus fracos resultados sociais comparáveis. (PEREIRA, 2012, 735)

Na visão de Rocha (2000), numa visão hipotética, caso o PIB brasileiro fosse distribuído de forma equitativa, não haveria ninguém em situação de pobreza, uma vez que os recursos seriam suficientes para o bem-estar de toda a população. Nesse contexto, podemos dizer que a situação de pobreza absoluta é resultante do abismo da distribuição de renda entre ricos e pobres.

Na mesma linha de raciocínio, Werthein e Noleto corroboram essa ideia de que há somente uma escolha para a erradicação da pobreza e a mudança social, que é a alteração completa das regras de distribuição:

A erradicação da pobreza e a mudança social só se darão quando as regras da distribuição forem totalmente alteradas. Nossas opções vêm-se assim reduzidas a uma única escolha, que é também a única compatível com o imperativo categórico do respeito aos direitos humanos.

Nenhum grande programa poderá garantir a erradicação da pobreza. A proclamação de sua abolição terá que, antes de tudo, criar direitos e obrigações, mobilizando assim as forças verdadeiramente capazes de corrigir o estado de um mundo flagelado pela pobreza. Pelo simples estabelecimento de uma prioridade efetiva, e também de sua obrigatoriedade, a abolição altera as regras do jogo e contribui para a criação de um novo mundo. (2003, p.33)

Para Demo (2005), o “gerenciamento” do conflito no enfrentamento da pobreza, em vez do confronto, provém de análises neoliberais do problema, como as de Lo Vuolo *et al*, nesses termos,

Um conceito de pobreza relevante para a formulação de políticas públicas deveria centrar sua atenção na identificação de elementos de cunho econômico, comuns e generalizáveis (de modo a serem normalizados). Além disso, não se trata de identificar somente elementos comuns, senão relações hierárquicas entre tais elementos para elucidar a importância de cada um. Nesse sentido, não há dúvida de que um dos elementos comuns a todas as situações de pobreza – e que, por sua vez ocupa um lugar hierarquicamente superior – é a insuficiência de renda. Consequentemente, a principal fonte de que dispõe as pessoas para gerar ingresso é o emprego remunerado. (LO VUOLO *et al*, 1999, p 129)

Na visão de Demo, essa resposta assistencialista de Lo Vuolo *et al* está carregada de cunho neoliberal, assentada no paradigma da pobreza da escassez de

recursos, com discurso imediatista de dar ao pobre um meio de sobrevivência. Essas políticas carregam um discurso populista, atrelado a um manto humanitário (aplaçar a fome) e emancipatório, com o viés transformista da realidade social.

O papel da política social no enfrentamento da pobreza deveria ser capaz de propiciar o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos, e não a proposta neoliberal do padrão do mínimo, o que claramente denota o conflito existente entre as necessidades do capital e as necessidades das pessoas. Segundo Pereira (2006), a ideia de mínimos sociais não permite que as políticas sociais possam mediar a construção da cidadania e da redução da pobreza:

[...] a noção neoliberal de pobreza, como padrão absoluto de necessidade, presume que há um consenso subjacente entre os seus adeptos de que existem necessidades básicas comuns, que eles preferem chamar de mínimas. Do contrário, não haveria por que um agente central – o Estado – arcar com a provisão de um mínimo de bem-estar coletivo. (PEREIRA, 2006, p.53)

Para Weissheimer (2006), a Constituição Federal de 1988 colocou efetivamente a Assistência Social no campo das políticas públicas, vinculando a Previdência Social e a Política da Saúde à Política de Assistência Social. A CF/88 determina uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos).

Cohn (2010) afirma que ao CF/88, ao inscrever um rol extenso de direitos sociais, a descentralização da gestão das políticas públicas de cunho social, da participação da sociedade e a criação do modelo de seguridade, abriu possibilidades para a reformulação da lógica e da organização das políticas sociais brasileiras. A ideia de cidadania universal decorrente de práticas democráticas e das sociedades de bem-estar social possibilitou essa orientação inclusiva e estrutural da seguridade social brasileira. A criação da Seguridade Social foi uma das principais inovações da política social da CF/88 ao unificar as áreas da Saúde, da Previdência e da Assistência Social. A Constituição Federal de 88, em seu art. 194, assim define:

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, CF, 1988)

A institucionalização da Seguridade Social pela CF/88 representa uma conquista no campo da proteção social, porém, ainda com ressalvas, em vista de um Estado social²⁷. Assistência Social institui-se como política de direito de todos. Rompe-se, assim, com a cultura do favor, da filantropia, fazendo com que também os excluídos do mercado formal de trabalho tenham a proteção assegurada pelo Estado.

Pela Constituição Federal de 88 inova-se na concepção da cidadania ao redefinir-se a ideia de direitos, passando a ser considerado legítimo tanto o direito a ter direitos quanto a criação de novos direitos, bem como ao direito à igualdade e o direito à diferença. Essa noção nova da dimensão de direitos é fundamental para a compreensão da justiça distributiva, do reconhecimento e da paridade participativa de Nancy Fraser, analisada no Capítulo 2.

Na visão de Demo (2005), a desigualdade social é um processo histórico-estrutural, e, como tal, o fenômeno da pobreza encontra-se no tecido social da exclusão e marginalização. O autor, embora admita a contingência estrutural da pobreza, também acena para sua dinamicidade e para a complexidade da possibilidade de mudança e transformação:

Ainda, sendo a sociedade dinâmica complexa não linear, não é aplicável a expectativas de linhas retas na história. Porque sempre foi assim, não segue que sempre será assim. Sem incidir nesse positivismo, pode-se reconhecer não mais que fenômeno tendencial, segundo a rota conhecida. [...] Embora a sociedade humana tenha se transformado de maneira fantástica na história, a estrutura da desigualdade parece ter-se mantido relativamente similar. Será sempre difícil afirmar se hoje nossas sociedades são mais ou são menos desiguais, porque isto depende muito do olhar. (DEMO, 2005, p. 22)

²⁷ É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num *welfare*, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social. O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, de facto, excluídas em razão dos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição socio-ocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente beneficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política. (LAVINAS, 2004, p. 67)

Nessa mesma visão, Piketty, aponta que, hoje, os países ricos ou emergentes desfrutam de condições mais equilibradas entre si; e que a desigualdade de capital é mais doméstica que internacional:

Nesse estágio, é suficiente afirmar que a maior parte dos países, ricos ou emergentes, desfruta hoje de situações mais equilibradas do que às vezes se imagina. Na França e nos Estados Unidos, na Alemanha e no Reino Unido, na China e no Brasil, no Japão e na Itália, a renda nacional não é muito diferente da produção interna — 1% ou 2% de distância, apenas. Dito de outro modo, em todos esses países o fluxo que entra e sai de lucros, juros, dividendos, aluguéis etc. é mais ou menos compensado pela entrada de receitas líquidas provenientes do exterior, ligeiramente positivas para os países ricos. Numa primeira aproximação, os habitantes desses diferentes países detêm, seja em imóveis ou ativos financeiros, a mesma quantidade de riqueza proveniente do resto do mundo que o resto do mundo detém deles. [...] Hoje, a realidade é que a desigualdade do capital é mais doméstica do que internacional: ela opõe ricos e pobres dentro de cada país muito mais do que os países entre si. (PIKETTY, 2014, p. 52)

Por outro lado, Demo (2003), pondera que a concepção da pobreza aguça um olhar diferenciado sobre o pobre e nesse sentido, a pobreza não material - “pobreza política” - é mais perversa que a pobreza material, pelo fato de negar aos indivíduos a sua subjetividade como sujeitos conscientes, a possibilidade de desenvolvimento humano, criativo e autônomo, a sua condição humana. Ele diz:

“Como razão humana”, a politicidade detém o signo do sujeito, não mais como soberania do ser humano sobre todos os outros seres, mas como habilidade de se constituir capaz de conduzir, até certo ponto, sua própria história ou fazer a própria história. (DEMO, 2003, p. 18)

A análise de Honneth (2003) sobre a luta por reconhecimento vincula-se, entre outros aspectos, a essa pobreza política, quando esse autor afirma que o conflito social não se dá unicamente pela má distribuição de renda. O conflito social inscreve-se no plano dos valores em que se trava a luta por reconhecimento.

Por sua vez, Fraser (2007), aborda seu modelo moral de reconhecimento de uma forma que este não invalida as reivindicações de justiça econômica. Pressupõe como condição de possibilidade a exigência da paridade participativa, na qual tanto condições objetivas quanto subjetivas possam ser efetivadas.

A pobreza deve ser concebida como um fenômeno multifacetado, não se restringindo ao baixo nível dos ganhos monetários e à erradicação das pessoas

abaixo da linha de pobreza. A pobreza, como questão social, exige que as políticas de transferência de renda sejam acompanhadas da efetivação das dimensões materiais e simbólicas dos pobres e que esses possam ser reconhecidos como sujeitos de direitos.

Ressaltamos, assim, que o enfoque exclusivista monetário da pobreza limita o efetivo cumprimento das obrigações do Estado. Ao focar ações voltadas à redução da pobreza mediante políticas públicas compensatórias residuais e elevação do PIB *per capita*, inibe aos pobres o exercício da cidadania como sujeito de direitos.

Políticas de combate à pobreza pressupõem que o Estado e a sociedade propiciam ações inclusivas, com a geração de emprego e renda com o crescimento econômico. Segundo Fraser (1995), o remédio para a injustiça econômica é a reestruturação político-econômica de algum tipo. Isso pode envolver ações como redistribuir renda, reorganizar a divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada democrática de decisões ou transformar outras estruturas econômicas básicas. O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é algum tipo de mudança cultural ou simbólica. Para que haja justiça social, faz-se necessário que os pobres sejam emancipados como sujeitos integrais dentro do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Nancy Fraser (2007), uma política social que desafie as injustiças sociais no contexto de expansão das políticas neoliberais deve combinar ações da *justiça redistributiva*, do *reconhecimento* e da *representação*. O remédio para a injustiça econômica não poderá ficar restrito à lógica exclusivamente econômica, da mesma forma que a luta por reconhecimento não pode travar-se unicamente sobre a injustiça simbólica.

As análises que se seguem procurarão compreender a transição democrática brasileira pós-88 e a consolidação de um projeto de sociedade mais igualitário e seus desafios para implantar políticas sociais como o Programa Bolsa Família.

2.3 A Experiência da Transição Democrática Brasileira Pós-1988²⁸

A experiência da transição democrática e a eleição de um governo de centro-esquerda trazem-nos alguns elementos importantes para a reflexão sobre o processo democrático e o desenvolvimento econômico com justiça social. A reflexão dar-se-á em torno de uma definição mínima de democracia, suas regras de procedimento e condições formais para a efetividade. A questão que surge é se o funcionamento das regras mínimas de procedimento de uma democracia política implica a existência de certas condições sociais mínimas. A resposta a esta questão é decisiva para a compreensão das novas democracias e para o desenvolvimento econômico do país.

Nessa perspectiva, discutiremos a necessidade de consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, de ajustar a economia e implantar programas sociais, como o Bolsa Família, para promoção da igualdade social. Ou seja, ao mesmo tempo que nos empenhamos em avançar na construção da democracia, coloca-se a necessidade de tomar medidas econômicas que implicam um alto custo social que, inclusive, coloca em questão a sua existência.

Por outro lado, observa-se a contradição viva que é colocada às novas experiências democráticas entre a economia e a democracia: as tensões entre a expansão democrática e a economia, entre a liberdade e a busca da igualdade, entre crescimento e pobreza, entre as demandas públicas manifestadas livremente e as reformas econômicas que exigem ajustes e sacrifícios. Quais são as chaves que explicam a crise de representação, a desconfiança da sociedade para com a política? Por fim, analisamos a perspectiva da radicalização da democracia como desafio ético para a construção democrática brasileira.

²⁸ Uma versão preliminar desta parte foi apresentada no Conpedi Aracaju e Belo Horizonte, em 2015.

2.3.1 A Concepção de Democracia

Na concepção da democracia a nossa descrição e análise está alicerçada na gênese do poder constituinte e na definição mínima de democracia: regras de procedimento e suas condições formais; regras de procedimento e condições sociais e a democracia arbitral. A opção por essa concepção de democracia tem por base a sustentação da dimensão de justiça social de Nancy Fraser e a análise da participação dos beneficiários do Programa Bolsa Família, como pares integrais na sociedade.

2.3.1.1 A Definição de Democracia: Regras de Procedimento e Suas Condições Formais

A análise da transição democrática leva-nos à questão de sua concepção. Segundo Dahl (2001), a trajetória e a herança democrática remontam aos sistemas da Grécia clássica e de Roma, por volta do século V a. C, ao contrário do senso comum, que acreditava que a democracia só teria surgido na modernidade, quando as condições adequadas para sua implementação já estavam postas.

Segundo Sobrinho (2010), a partir de autores pré-modernos como Hobbes, a democracia consegue fazer a substituição do poder monárquico ou absolutista para um poder imbuído da racionalidade e da vontade humana, ultrapassando o ordenamento cosmológico guiado pela força divina. Para o autor, Hobbes parte da ideia da busca individual do poder,

insistindo no fato de que o indivíduo só conseguiria encontrar segurança pública por meio de estabelecimento (contratual) de um poder soberano “todo-poderoso”, o qual pode ser atribuído, com a mesma plausibilidade, ao rei e ao corpo coletivo (assembleia) de cidadãos em uma democracia. (SOBRINHO, 2010, p. 9)

Por sua vez, Espinosa (2009), ao discutir o processo democrático e o seu poder constituinte, introduz o conceito de *conatus*. Ele conceitua *conatus* como a essência das coisas que exprime a potência do agir, que é atual por ter que se adaptar constantemente, em um grau de intensidade que se afirma permanentemente em ato para durar indefinidamente, a inserir-se na existência e

na preservação de seu ser. Para Espinosa, o *conatus* de cada coisa é a sua potência, expressão de sua natureza e de sua virtude.

A liberdade é pensada como intensidade, força e aceleração. *Conatus* é compreendido a partir da ideia dum corpo associado a um conjunto de outros corpos que se interligam através da relação de movimento e repouso. *Canatus* refere-se ao esforço de conservar a proporcionalidade desse movimento e repouso, definido pela interação dos corpos com o exterior e com as diversas singularidades que o compõe.

Para Espinosa, o corpo é formado pela relação e interação das diferentes partes dos corpos que o compõem. Ele compreende essa relação no interior do Estado Natural como partes da natureza, constituindo um único corpo denominado como multidão. Espinosa compreende esse corpo (multidão) como a base do Estado, no qual a potência individual é substituída pela atuação da potência coletiva.

Na análise de Chauí (2003), a liberdade em Espinosa²⁹ não é definida pela falta de obstáculos exteriores, mas pela maneira de um corpo conservar sua potência diante dos obstáculos exteriores. A potência é entendida, portanto, como produto da relação entre as partes que formam o corpo. Nesse sentido, a liberdade é consequência destas moções internas.

Na concepção de Guimaraens (2011),

a potência não é um conjunto de capacidades abstratas que podem ou não se realizar, dependendo, para tanto, da intervenção da vontade daquele que a realiza ou deixa de realizá-la. Toda potência é um grau de intensidade que se afirma atualmente. (GUIMARAENS, 2011, p. 104)

As normas são efetivas quanto podem, porque a potência pode tanto expandir-se como retrair-se, uma vez que o homem se define pelo desejo, e não pela razão, e a natureza humana se define pelo afeto. Nesse contexto, Espinosa

²⁹ Embora o conceito espinosano de liberdade implique, como o de Hobbes, a inexistência de coação ou de constrangimento externo e embora pressuponha, como em Hobbes, a autodeterminação diante de obstáculos externos, entretanto, não se define pela ausência de constrangimento, mas pela potência interna de agir quando esta é mais forte do que a potência das causas externas. (CHAUÍ, 2003, p. 311)

conceitua Direito Natural como potência, refutando o jusnaturalismo. O direito individual, para Espinosa, é abstrato; e só se concretiza por meio do direito da cidade, compreendido como Direito Civil. Para ele, não há direito da natureza. Só há direitos se houver uma potência em comum que os sustenta. Espinosa pensa o estado civil como organizado a partir de uma racionalidade coletiva.

Para Espinosa, no estado de natureza os indivíduos agem por medo e de forma irracional. Portanto, se eles agissem por medo, não seriam livres e abririam caminho para a tirania. Espinosa trabalha sob a análise de processo, e não de contrato; sob a noção de alegria, e não do medo. Segundo Francisco Guimaraens,

[...] não é o cálculo racional hobbesiano, fundado no medo da morte, mas sim o desejo positivo de expansão da potência, através da formação de uma comunidade, que se expressa por intermédio do poder constituinte. Os homens se socializam para expandir seus horizontes, para ir além dos limites individuais determinados pelas condições materiais que encontram ao longo de suas vidas, e não para evitar a morte. A associação humana se orienta para produzir o útil comum, pois tudo "o que conduz à sociedade comum dos homens, ou seja, o que faz que os homens vivam de acordo, é útil, e, inversamente, é mau o que traz a discórdia à cidade". (GUIMARAENS, 2004, p. 52)

No ensaio *A Ciência dos Afetos*, Espinosa (1988) concebe o desejo como potência que pode ser reforçada pela alegria ou diminuída pela tristeza. A alegria socialmente compartilhada reside no que é comum, e não no que é privilégio, distinção de caráter discriminatório.

Segundo Francisco Guimaraens,

é na democracia que se adota a Razão como princípio prático de organização social. Tal afirmação se comprova ao se perceber que a exclusão absoluta dos privilégios somente ocorre em um regime democrático, onde se conferem condições adequadas para formação de bons encontros, isto é, ao encontros que gerem afetos de alegria. (IDEM, 2004, p. 55)

A atuação deve dar-se na igualdade, considerando como todos os que participam da infinitude potencial, traduzida na singularidade e pela liberdade de agir de todos. O Estado democrático é a forma de governo mais compatível com a liberdade pelo fato de o mesmo Estado garantir a possibilidade da liberdade, pensada em termos políticos, na qual o poder constituinte é visto como processo político de garantia da singularidade e da potência.

Espinosa concebe o poder constituinte a partir de uma concepção física e psíquica, em que o conceito de multidão é cunhado tendo como referência que os corpos são compostos pela relação que potencializa a razão prática. A multidão é compreendida como multiplicidade de singularidades que se juntam para potencializar a organização e manter as singularidades que se autogovernam. Portanto, para Espinosa, as origens das sociedades são democráticas porque a potência da multidão é que funda o Estado, e essa potência da multidão é imensuravelmente maior que o Estado instituído.

Nessa perspectiva, a democracia contemporânea introduz alguns critérios teóricos que nos servem como limite ao relativismo conceitual referente à democracia liberal. De acordo com Norberto Bobbio (1986), esses critérios são as "regras do jogo". O cerne dessas regras institucionais é que dão sentido à democracia representativa. A experiência democrática contrapõe-se a todas as formas de governo autocrático; e caracteriza-se como um conjunto de regras primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.

Segundo O'Donnell (2011), os cientistas políticos chamam essas regras dos procedimentos de "definição mínima" da democracia: eleições regulares, direito de associação, voto secreto, competição partidária, sufrágio universal e responsabilidade dos executivos.

Para que essas regras de procedimento sejam implementadas, são exigidas algumas condições: atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participação direta ou indireta da tomada de decisões; a existência de regras de procedimento, como a da maioria; que os que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

Segundo Schumpeter (1974), o processo democrático é certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas. Já Bobbio (1986), concebe a democracia como um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do

eleitorado. Na análise que Avritzer (2002) faz sobre essas duas concepções democráticas, ele afirma que Schumpeter teria transformado o procedimental das regras para tomada de decisão num método para constituir o governo, e Bobbio teria transformado o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo.

Para Losurdo (2004), o fato paradoxal é que a regra da maioria enunciada por Bobbio só vale dentro do grupo habilitado a tomar decisões. Para o autor, nesse contexto, evidenciam-se claramente aporias, uma vez que os excluídos reverenciam o princípio da maioria programaticamente pisoteada pela minoria que se autoproclama como a única habilitada a decidir.

Para Dahl (2001), a tensão é ainda mais provável porque a maioria das decisões, nas democracias nacionais, tende a ser considerada prejudicial para os interesses de algumas pessoas, podendo ocorrer a mesma situação nas organizações internacionais. Nesse sentido, o peso maior de algumas decisões poderá recair sobre determinados grupos, países ou regiões.

Para Sartori (1994), a democracia é formada a partir de várias unidades e teias em torno de processos de tomada de decisão. Essas unidades e teias consistem em comitês imersos nos regimes democráticos. Na visão do autor, a importância dos comitês³⁰ na consolidação da democracia procedimental está no fato de que as decisões tomadas na sociedade política são antes examinadas, discutidas e propostas por comitês. Essas unidades decisórias não agem apenas de maneira isolada, pelo fato de esses comitês estarem inseridos em uma teia de outros comitês e de sua operação ser feita por meio dos pagamentos laterais.

³⁰ Para o público em geral, o poder popular não significa que o *demos* deve realmente tomar o poder nas próprias mãos e sim a satisfação das necessidades populares. Bem, se a democracia é avaliada em termos de produto, então é possível entender que um sistema de comitês não é um anticorpo que neutraliza o aperfeiçoamento do poder do *demos*, mas um sistema de tomada de decisões que dá sustentação a distribuições entre o *demos*. [...] por isso um sistema decisório de soma positiva, ligado ao povo pelo cordão umbilical da representação tem uma soma positiva também em favor do povo. Essa afirmação não pode ser levada longe demais, a ponto de implicar que, por esse caminho, nós nos aproximamos de equidistribuições, ou da situação ótima de Pareto, para não falar da solução preferida de Rawls. Devido às magnitudes em jogo, minha afirmação é apenas que um resultado de soma positiva beneficia todos ou, melhor dizendo, todos enquanto um agregado generalizado, mas não cada um, nem cada um em quantidades semelhantes ou ao mesmo tempo. Digo “distribuições entre o *demos*” porque é isso o que quero dizer – isso e nada mais. (SARTORI, 1994, p. 313)

Segundo Sartori (1994), a presença dos comitês nas democracias maximiza a participação real, podendo esses ser formados pelos cidadãos, de forma em geral, ou por representantes eleitos. Os comitês dos cidadãos são formados a partir de objetivos especiais, como: representantes de talentos ou de competências técnicas devem ser controlados por poucos comitês representativos, sobretudo o governo ou as comissões permanentes do próprio parlamento. Assim explica Sartori:

A proliferação dos comitês maximiza a democracia participativa abrindo mais espaço para a participação real. [...] quando falamos de participação eleitoral e, em geral de participação em massa, o conceito é exagerado e indica, mais que qualquer outra coisa, uma “participação simbólica”, um sentimento de estar incluído. (SARTORI, 1994, p. 311)

Habermas (2003, p. 52) em relação à democracia participativa, sustenta que a busca pela racionalidade comunicativa de todos é o melhor caminho para o fortalecimento da busca de soluções. O processo da participação dos cidadãos dá-se na igualdade de participação na perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, assegurada por regras e princípios normativos previamente reconhecidos. Para Habermas, o processo de participação democrática pressupõe a mudança de paradigma, no qual o posicionamento do cidadão passa de mero observador para participante ativo na tomada de decisões.

Segundo Anastasia (2002), o novo institucionalismo enfatiza que são as instituições que delimitam os cursos da ação por meio das regras (o que é permitido ou vetado). Inicialmente, as regras são tomadas como exógenas ao processo político e aos efeitos provocados por elas; e, posteriormente, como endógenas ao processo político e ao modo como as instituições influem no objeto de escolha dos atores (ação) ou como constroem a ação (estrutura). A combinação de escolha racional e de contexto institucional pode produzir, ao mesmo tempo, cooperação e estabilidade de resultados.

Segundo Putnam (1996), o desafio refere-se à construção de instituições adequadas ao processamento das condições socioeconômicas e culturais, aliado às condições formais dos procedimentos democráticos. O objetivo é transformar a democracia em um conjunto institucional que permita o exercício continuado do controle dos governantes pelos governados (instrumentos necessários, mas não

suficientes), por meio dos *checks and balances* e mecanismos de *accountability* horizontal³¹.

Nesse sentido, podemos dizer que a democracia procedimental se realiza a partir de determinadas condições: além das oito condições da poliarquia³² de Dahl - princípio da igualdade política e da soberania popular -, da *accountability* horizontal e do jogo interativo organizado em múltiplas arenas e em contextos decisórios contínuos, mediados pela *accountability* vertical³³. As condições da democracia procedimental são: regras do jogo, distribuição de agenda, poder de veto, arranjos institucionais, nos quais a interação de instituições e condições pode resultar nos atributos de *accountability*, de estabilidade e representatividade, podendo, alternativamente, produzir um *trade-off* entre esses atributos.

Por outro lado, para Marshall (1967), a democracia não é compatível sob desigualdade de condições, e o acentuado grau de desigualdade social pode inviabilizar o exercício da democracia, apresentando um dilema institucional. Quais são os arranjos institucionais que podem lidar com heterogeneidades estruturais e desigualdades sociais acentuadas? Segundo Lijphart (1999), nessas sociedades os arranjos institucionais consociativos são mais eficazes. A representação proporcional, o multipartidarismo e o bicameralismo podem aumentar muito o risco para a estabilidade da ordem. Quando as condições econômicas e sociais são adversas, a concentração do poder nas mãos do Executivo (presidencialismo) pode produzir estabilidade.

³¹ Instituições exercerem o controle público dos governantes pelos governados nos interstícios eleitorais.

³² I. A igualdade política (inclusão): 1) transformar as preferências políticas dos cidadãos em votos; 2) assegurar a contagem de votos atribuindo a eles pesos iguais; 3) declarar vencedora a alternativa que receber o maior número de votos; 4) permitir a inserção, a qualquer instância, de alternativas políticas além das postas em votação; e 5) garantir acesso à informação antes da votação. II. A competitividade eleitoral (contestação) existe sob duas condições: 6) as alternativas mais votadas em eleições periódicas implicam o deslocamento de todas as outras da agenda; e 7) os eleitos têm o direito de implementar as suas alternativas. III. A responsabilidade pública implica que: 8) os vencedores serão obrigados a implementar seus programas, ou qualquer ajustamento dos programas vencedores demanda uma repetição dos sete procedimentos anteriores. (HAJ, 2014, p. 10)

³³ Mediação entre os cidadãos e os poderes constituídos nos interstícios eleitorais.

Na visão de Sartori (1994), na democracia representativa os membros dos comitês podem cumprir o papel da representação eficiente dos contingentes não representados no parlamento. Nesse caso, os “comitês de representantes” constituem uma unidade de intensidade desigual das preferências; são eficientes na formação das decisões e, ao mesmo tempo, permitem uma redução drástica dos riscos externos sem aumento dos custos internos, potencializando resultados de soma positiva para a coletividade em geral, além de aumentar a probabilidade de as reivindicações das minorias serem atendidas³⁴. Isso suscita a questão de que os beneficiários do Programa Bolsa Família poderiam integrar diferentes grupos de pressão para que seus interesses e preferências possam ser atendidos, a exemplo dos comitês de Sartori.

2.3.1.2 **Regras de Procedimento e Condições Sociais**

Uma questão que surge é se o funcionamento das regras mínimas de procedimento de uma democracia política implica a existência de certas condições sociais mínimas. A resposta a esta questão é decisiva para a compreensão das novas democracias³⁵. A experiência vivida pelas novas democracias não pode ser concebida "como se as ‘regras do jogo’ fossem apenas formas - digamos - vazias, desprovidas de qualquer conteúdo social" (WEFFORT, 1992, p. 23).

O que acontece a um regime democrático quando faltam à cidadania algumas das suas condições sociais? O que acontece a um regime democrático quando faltam ao suposto cidadão os atributos sociais do indivíduo? Uma teoria da democracia exige uma teoria da sociedade, pelo menos no sentido de que a igualdade democrática dos cidadãos requer a suposição de algum nível de igualdade social entre os indivíduos. (IDEM, p. 25)

³⁴ Por fim, mas igualmente importante, as minorias substantivas (étnicas, religiosas ou outras), inexoravelmente derrotadas quando as decisões chegam ao voto majoritário, encontra nos comitês a situação onde suas reivindicações mais intensamente preferidas têm uma boa probabilidade de obter aprovação. (SARTORI, 1994, p. 317)

³⁵ São democracias em construção, nas condições políticas de um processo de transição que tornou inevitável uma mistura com importantes heranças do passado autoritário. Estão em construção também nas circunstâncias criadas por uma época de crise social e econômica que acentua a influência de situações de desigualdade social extrema bem como de crescente desigualdade social. Em tais circunstâncias, novas democracias estão tomando formas institucionais peculiares, que colocam mais ênfase na delegação do que na representação (ou na participação). (WEFFORT, 1992, p. 6)

A “igualdade social”, para Tocqueville, (1835/1840) significa *égalité de condition*, em que a oportunidade do indivíduo é tratada pelos outros como tal. É uma noção de igualdade muito moderada se comparada com a de Karl Marx, por exemplo. Mas ela é importante porque é uma revolução da igualdade universal.

Se há uma revolução tocquevilleana, ela é a revolução da igualdade como tendência universal, contrastando com situações nas quais a deferência é o significado primário dos padrões predominantes de comportamento, como por exemplo, nas sociedades aristocráticas ou nas situações onde as relações de preeminência de status, típicas de sociedades hierárquicas, bem como de situações de extremas desigualdades sociais ou processos de crescente desigualdade, tão frequentes nas novas democracias. (WEFFORT, 1992, p. 25)

O conceito de igualdade social de Tocqueville permanece "como um pré-requisito para a igualdade política dos cidadãos nas sociedades modernas" (IDEM, p. 26-27). Porém a experiência tem demonstrado que essa condição social “mínima” nem sempre está presente nas novas democracias, uma vez que o neoliberalismo tem aumentado em grande escala a desigualdade social.

Por outro lado, é interessante observar como os regimes populistas que ocorreram no Brasil entre os anos 30 e 60 trouxeram alguma igualdade social, porém sem liberdade política:

Regimes populistas ocorrem em países onde setores massivos das classes populares, tradicionalmente dependentes, experimentaram processos de progresso social. Experimentaram processos de crescente igualdade social, principalmente conquistando novas posições na sociedade, mesmo se tais posições significassem apenas um passo a mais nos escalões ocupacionais mais baixos. Assim, para muitas pessoas, os regimes populistas eram experiências que se associavam com a obtenção de mais independência individual no nível social, mesmo se elas permaneciam dependentes no nível político. (IDEM. p. 28)

A premissa fundamental para que a democracia procedimental funcione a partir da existência de regras mínimas é a existência de certas condições sociais mínimas. Segundo, Weffort, a democracia política no Brasil, mesmo diante do alto grau de desigualdade social, funciona³⁶, porém, aponta claramente para uma

³⁶ Entretanto, implica uma grande quantidade de constrangimentos reais quanto ao tipo de democracia que é possível construir em tais condições. Há uma contradição entre um sistema institucional baseado na igualdade política dos cidadãos (e, assim, na igualdade social básica dos indivíduos como indivíduos) e sociedades caracterizadas por processos de extrema desigualdade social ou processos de crescente desigualdade. Embora eu não creia que esta contradição deva levar, não pelo menos necessariamente, as novas democracias ao desastre, ela abre um campo de

contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, que poderá ocasionar distorções institucionais, instabilidade e violência. A democracia em tais condições, na visão do autor, não se consolida³⁷.

A partir da definição mínima de democracia, e considerando a realidade das sociedades modernas nas suas duas faces opostas, isto é, de um lado, mudanças permanentes - que impõem a maximização do comércio, a circulação mais intensa possível do dinheiro, do poder e das informações -, e de outro, a resistência das pessoas à lógica do mercado e sua tendência a uma subjetividade que se define, ao mesmo tempo, como desejo de liberdade individual e como recurso à tradição e à memória coletiva, Touraine suscita a seguinte questão: a escolha política é condição necessária e suficiente para a democracia? Observe-se:

a liberdade de escolha política, condição necessária à democracia, será condição suficiente? Acaso a democracia reduz-se a determinados procedimentos? Em outras palavras, será possível definir a democracia sem levar em conta seus fins, e, portanto, as relações que estabelece entre indivíduos ou entre categorias sociais? (TOURAINÉ, 1993, p. 8)

Touraine (1993) apresenta, ainda as seguintes indagações: em que consiste hoje a democracia? Qual é a natureza concreta da ação democrática, qual é o conteúdo "positivo" da democracia? Podem ser chamadas de democracias as sociedades livres para fazer *arbitragens* entre essas exigências opostas - as do mercado econômico e as do sujeito pessoal e coletivo; as do dinheiro e as da identidade. Portanto, a democracia não é apenas participativa, popular, nem unicamente liberal. É, antes de tudo, arbitral, o que supõe o reconhecimento de um conflito central entre orientações tão opostas quanto investimento e participação, ou entre comunicação e subjetividade. Ela não pode ser reduzida a determinados procedimentos. Terá que levar em conta os seus fins, e, portanto, as relações que estabelece entre indivíduos e entre categorias sociais.

tensões, distorções institucionais, instabilidade, violência, etc. Desigualdades extremas e "desigualização" não anulam as possibilidades da democracia política. Mas fazem uma diferença, uma grande diferença. (WEFFORT, 1992, p. 29)

³⁷ Uma teoria da democracia exige uma teoria da sociedade, pelo menos no sentido de que a igualdade democrática dos cidadãos requer a suposição de algum nível de igualdade social entre os indivíduos. Não estou me referindo aqui à igualdade social no sentido de Marx, mas no sentido de Tocqueville, para quem a igualdade social não é a igualdade de poder ou de riqueza, mas é, no essencial, a igualdade dos indivíduos como tais. (IDEM, 26)

Para Touraine (1993), o conceito de democracia como arbitragem entre elementos opostos da vida social não se limita à noção de governo da maioria. Implica, em primeiro lugar, o fato de um elemento reconhecer o outro, de cada elemento reconhecer os demais; e, conseqüentemente, implica a consciência tanto do que une quanto do que opõe esses elementos. Reside aí a oposição mais clara entre essa concepção arbitral e a imagem popular ou revolucionária de democracia, que traz em seu bojo, com muita frequência, o projeto de eliminar minorias ou categorias que não se inserem no que se considera progresso.

Essa discussão da concepção da democracia procedimental, a partir da exigência de regras mínimas e de certas condições mínimas, será adotada na nossa análise sobre a dimensão política do Programa Bolsa Família.

2.3.2

A Correlação entre economia e Democracia

As novas democracias se defrontam com o dilema assim formulado pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL:

de um lado, é preciso fortalecer a democracia: de outro, é necessário ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las a uma mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento ambientalmente sustentável. (CEPAL, 1990, p. 30)

Para Weffort (1992) o início dos anos 90 caracteriza-se por essa exigência contraditória: necessidade de consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, ajustar a economia e as políticas públicas. Ou seja, ao mesmo tempo que nos empenhamos em avançar na construção da democracia, coloca-se a necessidade de tomar medidas econômicas que implicam um alto custo social que, inclusive, coloca em questão a própria democracia. Enfim, deve-se reconhecer que há uma contradição entre economia e democracia que se impõe a todos os segmentos do espectro político.

Para Buarque (1993a), essa contradição se torna mais evidente e premente numa sociedade como a brasileira, que se defronta com uma tendência acentuada de cristalizar o fenômeno da apartação social. Daí surge o desafio:

até que ponto as massas de indivíduos que vivem abaixo da linha de pobreza ou que estão muito perto desse limiar, parecem mais preparadas para apoiar alguém que lhes prometa resolver seu problema imediato do que alguém que os convoque a se organizarem para resolver o seu problema junto com os grandes problemas do país. Fenômeno geral da América Latina, esse é um fenômeno social e cultural muito profundo no Brasil. A exemplo da Índia, também, o Brasil pode vir a ter uma democracia que, embora integrando os pobres como eleitores, convive, por muito tempo, com extensas áreas de exclusão social. A vitória de Fernando Collor em 1989 indica isso, o reconhecimento por mais da metade da população pobre do país de que na sociedade brasileira existe uma hierarquia social e uma hierarquia de poder. (WEFFORT, 1992, p. 137)

Na América Latina alcançou-se a democracia eleitoral e suas liberdades básicas. Mas ainda se precisa avançar na democracia de cidadania. A primeira foi a conquista das liberdades e o direito de decidir por nós mesmos. Traçou-se, em muitos de nossos países, a fronteira entre a vida e a morte. A segunda, hoje plena de carências, é a que avança para que o conjunto de nossos direitos se torne efetivo. É a que nos permite passar de eleitores a cidadãos; a que utiliza as liberdades políticas como alavanca para construir a cidadania civil e social.

Por outro lado, conforme expõe Sobrinho (2010), é necessário compreender como a história da democracia, no capitalismo, começa a separar as instâncias econômicas e políticas:

Esse mecanismo – separação entre fatores políticos e econômicos – nos permite entender como, historicamente, o Estado tem sido essencial para o processo de expropriação que está na base do capitalismo, pois, como afirma Ellen Wood (2003, p. 36), a autonomia do Estado capitalista está intimamente ligada à liberdade jurídica e à igualdade entre cidadãos, estabelecendo-se um vínculo econômico entre produtores expropriados livres e apropriadores privados que têm a propriedade absoluta dos meios de produção e, portanto uma nova forma de autoridade sobre os produtores. (SOBRINHO, 2010, p. 13)

Segundo Sobrinho (2010), nesse modelo de produção, o Estado desempenha dois monopólios (o coercitivo e a força garantidora do poder econômico privado) em detrimento de uma classe. Para o autor, nesse modelo produtivo o Estado reduziu as condições efetivas do processo democrático e da participação cidadã. O modelo de produção burguês dá-se exclusivamente na lógica liberal. Ele pondera:

A possibilidade de existir um diálogo entre as diversas esferas fica submetida e restrita à necessidade e à conjuntura do mercado, ou seja, as relações de produção não estão mais submetidas ao controle da responsabilidade democrática do Estado, mas ficam sujeitas ao mercado, que funciona, dentro dessa lógica liberal, como instância de decisão política e centro de produção normativa. (SOBRINHO, 2010, p. 15)

Para Sobrinho (2010), as liberdades individuais só serão garantidas quando os direitos fundamentais estejam vinculados a um Estado que proteja e não viole os direitos de uns em detrimento de outros³⁸.

Como se resolvem as tensões entre a expansão democrática e a economia, entre a liberdade e a busca da igualdade, entre crescimento e pobreza, entre as demandas públicas manifestadas livremente e as reformas econômicas que exigem ajustes e sacrifícios? Quais são as chaves que explicam a crise de representação, a desconfiança da sociedade para com a política? Por que a esperança democrática não se traduziu em avanços nos direitos civis e sociais da mesma dimensão que as expectativas que gerou? Por que os programas constitucionais dos direitos sociais ainda permanecem em programas de governo, e não de Estado, a exemplo do Programa Bolsa Família?

A seguir, serão analisadas algumas dessas contradições entre a democracia e a economia.

2.3.2.1 Liberdade Econômica e Liberdade Política

Uma das contradições colocadas às novas experiências democráticas entre a economia e a democracia dá-se em torno da liberdade econômica do trabalhador individual frente à empresa. Os sindicatos dos trabalhadores não concordam com essa liberdade. Para os sindicatos, se o trabalhador não é livre economicamente como indivíduo em face da empresa, então sua liberdade econômica depende menos do mercado e mais da organização da sociedade civil e da participação do processo político.

³⁸ É absolutamente necessário entender que a garantia das liberdades individuais, está vinculada ao paradoxo estatal, ou seja, a antítese opressão-liberdade. Mas especificamente, se por um lado as instituições devem garantir as liberdades, estas (as liberdades) devem servir como limitadoras do poder estatal à interferência na vida privada. (SOBRINHO, 2010, p. 17)

Como compreender os pobres politicamente livres em sociedades caracterizadas por extremas desigualdades econômicas e sociais? A história das ideias políticas demonstra que esta última desigualdade não é apenas uma questão dos socialistas. É também um tema recorrente do liberalismo político que os neoconservadores, todavia, preferem esquecer. As questões gerais dos neoconservadores têm, contudo, uma utilidade: a de propor a necessidade de uma escolha teórica. O que é a liberdade? Para os neoconservadores, a liberdade se define no campo da economia.

Hayek, por exemplo, define a união de liberdade econômica com liberdade política em termos que implicam uma clara determinação da primeira sobre a segunda:

a liberdade perante a lei pressupõe liberdade econômica, enquanto o controle econômico, assim como o dos meios para se alcançar qualquer objetivo, torna possível uma limitação de todos os tipos de liberdade. (HAYEK, 1985, p. 132)

Hayek rejeita a distinção entre liberalismo econômico e político e, com isso, faz da democracia política um instrumento do mercado. Qualquer intervenção estatal no mercado (com exceção de alguns serviços) pavimentava o caminho para o autoritarismo - e pior, para o totalitarismo.

Weffort (1992) contrapõe-se a essa concepção de Hayek. Segundo o autor, há uma falha nessa argumentação: Hayek resolve o problema da relação entre liberdade econômica e liberdade política por meio de um procedimento definicional, no qual a liberdade é, a rigor, a liberdade econômica, e a liberdade política é consequência.

Arendt (1991) resolve a mesma questão de outro modo, deixando-a em aberto, para ser solucionada pela observação da história (e pela participação na história). Herdeira de uma tradição que remonta a Alexis de Tocqueville, Arendt relembra, mais do que seus predecessores, as imagens da Antiguidade Clássica: o espaço da economia (da vida familiar, que incluía na Antiguidade a escravidão) é o reino da necessidade; a liberdade só pode aparecer no campo da política. Arendt distingue uma ação especificamente humana entre os tipos de atividade possíveis

aos homens (os outros são a labuta e o trabalho), que só poderia se realizar no espaço público, ou seja, na política.

Para Weffort (1992), esse critério interpretativo de Arendt é decorrente de sua avaliação sobre o mundo moderno ao atribuir a vitória do *homo faber* e do *homo laborans* em detrimento do *homo economicus*, que não se empenha na *vita activa* que ela idealiza para uma sociedade livre. A autora acredita, porém, que as pessoas tenham na ação política e por meio da ação política, ou seja, "por seus atos e palavras", uma oportunidade de serem livres.

É neste final de século que se percebe que é impossível elevar o consumo de todos ao nível dos ricos e que a migração ameaça os privilégios já conquistados. A impossibilidade da igualdade desnuda a ética ao desacreditar as promessas. A riqueza assume sua característica de privilégio; o desejo e o sonho de igualdade entram em choque com o impossível. Em lugar da igualdade, o mundo caminhou para o *apartheid*; e em lugar da identidade, para a intolerância diante da diferença.

As sociedades têm dois caminhos a seguir, segundo Buarque (1993c): a perda dos sonhos utópicos da igualdade entre os homens, com a implantação de um rígido sistema de *apartheid* que, nas próximas décadas, graças à Biotecnologia, se consolidaria com a formação de "espécies" diferentes; ou na superação das necessidades básicas de todos os homens, mesmo que sem a ilusão de uma igualdade plena nas próximas décadas ou mesmo séculos. A nova igualdade não exige o acesso ao supérfluo, mas o compromisso da garantia dos direitos civis, políticos, sociais e difusos para todos.

Essa reflexão, da correlação economia e democracia nos interpela até que ponto o modelo de desenvolvimento econômico no Estado Democrático influencia na concepção e na implantação de políticas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família.

2.3.3 Modernização e Democratização do Estado

Uma das consequências da tensão entre as “exigências” da economia e as “exigências” da democracia aparece diretamente no plano do Estado. As perspectivas que se abriram a partir da década de 90 colocam em dúvida as possibilidades da democratização do Estado de Direito, maior bem alcançado pelo processo de transição dos últimos governos de centro-esquerda. Porém, parece certo que as políticas de modernização do Estado são tão inevitáveis quanto às de ajuste fiscal e de estabilização da economia.

Modernização do Estado é algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado; e, em geral, tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico.

Para Weffort (1992), democratização do Estado quer dizer ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado. Se as “políticas de Estado” são aquelas relativas à estabilização e ao ajuste da economia, como políticas públicas fortalecem o processo democrático, possibilitando maior legitimidade ao governo e Estado; e, como as “políticas de sociedade” podem assegurar democratização?

Com a expressão “políticas de sociedade”, acentuam-se as questões que se colocam na área das lutas sociais e da resistência diante das consequências da crise, bem como na área da defesa da democracia. As “políticas de sociedade” - que englobam as políticas de democratização da sociedade e do Estado - empenham-se, basicamente, na defesa da sociedade e da democracia contra os efeitos desorganizadores da crise econômica.

Portanto, a consolidação do processo democrático exige, para que seja capaz de articular a democracia política com a democracia social, um Estado forte, mas limitado, de maneira a não reduzir a eficiência no atendimento dos novos propósitos que objetivam o atendimento das necessidades básicas. Para isso, sua intervenção deve estar restrita aos setores em que sua inclusão agregue benefícios na luta pela modernização real: a defesa da soberania, a solução dos problemas sociais, a construção de uma infraestrutura econômica, científica e tecnológica.

Nesse sentido, ele deve ser um meio, e não um fim em si. (BUARQUE, 1991, p. 94)

Mesmo sob um regime democrático, a legalidade do Estado³⁹ é uma mistura complexa de igualdade e desigualdade. Por um lado, essa legalidade sanciona os direitos universais da cidadania política e civil. Por outro, essa mesma legalidade sanciona dois tipos de desigualdades: uma, a resultante da organização hierárquica, legalmente regulada, das instituições burocráticas do Estado, bem como do respaldo ou da autorização que o sistema legal outorga a outras instituições privadas que também estão hierarquicamente organizadas; outra, a desigualdade resultante do fato de que essa mesma legalidade dá forma à condição capitalista da sociedade. Essa forma sanciona e respalda uma ordem social que inclui, de várias maneiras, a dominação social de quem controla os meios de produção - como também, e com crescente importância no mundo contemporâneo -, o controle dos circuitos do capital financeiro.

Concretamente, a ideia central da utopia democrática é a participação, pela qual todos e cada um são sujeitos da vida social, ou seja, parte ativa e, portanto, participantes. É a ideia concreta de cidadania. Ora, isso supõe, em sua raiz, a liberdade e a igualdade de todos. Segundo o conceito desenvolvido por O'Donnell (2002c), a democracia considera o ser humano como um agente. Um agente é um ser dotado de razão prática: usa sua capacidade cognitiva e motivacional para escolher opções que são razoáveis em termos de sua situação e de seus objetivos, para os quais, exceto prova em contrário, é considerado como o melhor juiz. Essa capacidade faz do agente um ser moral no sentido de que, normalmente, ele se sentirá - e será considerado por outros seres relevantes - como responsável pela escolha de suas opções, ao menos pelas consequências diretas decorrentes de tais opções.

Para Dalari (2012), o Estado democrático é um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos

³⁹ A legitimidade do Estado moderno é baseada predominantemente na autoridade legal, ou seja, o compromisso de um código de normas legais. Portanto, as atividades do Estado moderno são limitadas pelo Estado de direito, um complexo processo de limitações. (HELD, 2001, p. 189. Tradução livre)

adequadamente. Na visão do autor, o pressuposto fundamental do Estado Democrático possível seria um Estado dotado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular e busque a preservação da liberdade e a preservação da igualdade.

Nessa mesma perspectiva, Cittadino corrobora a construção cidadã do Estado Democrático de Direito, quando afirma:

é possível lutar pela conformação de uma identidade política comum, desde que possamos adotar uma compreensão procedimental da Constituição e não torná-la como uma “ordem concreta de valores”. Neste sentido, é preciso que sejamos capazes de perceber, por um lado, que fomos capazes de reconstruir o Estado de Direito, e por outro lado, que a Constituição, neste processo, representa um consenso procedimental em torno de princípios jurídicos universais cuja implementação e inscrição em nossa história política depende dos processos de formação da opinião e da vontade nos quais a soberania popular assume forma política. (CITTADINO, 2000, p. 231)

Para Przeworski (1985), na democratização do Estado é fundamental o entendimento tanto da relação entre mercado e Estado quanto da dinâmica entre os princípios de autoridade e de propriedade. Esse entendimento é imprescindível para a compreensão dos três tipos ideais de governo proposto pelo autor: o governo do povo, o governo do Estado e o governo do capital. Esses tipos ideais consistem em perspectivas resultantes da prevalência do uso de um dos referidos mecanismos de alocação de recursos, bem como da predominância de um dos princípios citados em maior ou menor grau.

Como propõe Przeworski (1985), a emergência do sistema capitalista tem como uma de suas consequências a separação institucional entre dois princípios básicos, cuja combinação favoreceria a efetivação de diferentes arranjos de sociedade: o de autoridade e o de propriedade. Como resultado de tal separação, ocorre, segundo o autor, o surgimento de dois mecanismos distintos, por meio dos quais a alocação de recursos é exercida: o mercado e o Estado.

Como pontua Przeworski (1985), percebe-se, no mercado, a alocação de recursos produtivos (nomeadamente, “capital, terra e capacidade de trabalho”) pelos proprietários/donos dos meios de produção, cuja distribuição de consumo caracteriza-se por ocorrer de forma desigual. De maneira semelhante, ao Estado também é facultado o poder de alocar e distribuir recursos, sendo este, inclusive,

capaz de agir sobre os mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Os poderes do Estado, como ressalta Przeworski (1985), incluem o poder de aplicação de taxas/impostos, bem como o de transferência e de regulação dos custos e benefícios relativos, aspectos que são comumente vinculados às decisões privadas.

A possibilidade que os referidos mecanismos apresentam de agir sobre os mesmos recursos, como explica Przeworski (1985), faz com que se estabeleça, no sistema capitalista, uma situação de tensão permanente entre mercado e Estado, algo que, no âmbito político, é acentuado pela democracia. A razão para a exacerbação de tal estado de tensão permanente reside no fato de que, enquanto no mercado, agentes individuais detêm poder de decisão sobre a alocação de seus próprios recursos, na democracia, por sua vez, os indivíduos, agora assumindo o papel de cidadãos, manifestam suas preferências no que se refere à alocação de recursos que eles mesmos não possuem. Afinal, num Estado Democrático, verifica-se a distribuição de direitos num contexto de maior igualdade. Nesse sentido, como observa o autor, é difícil que sejam semelhantes os resultados obtidos mediante cada um dos dois mecanismos supramencionados. O mais provável é que sejam diferentes.

Como pontua o autor, em geral, as distribuições de consumo oriundas do mercado tendem a ocorrer de maneira sistematicamente diferente das que são coletivamente preferidas pelos cidadãos. Isto se deve ao fato de que a democracia pode propiciar a reparação de certas assimetrias mediante o Estado, uma vez que este, também, detentor de meios produtivos, tem, por exemplo, o poder de redistribuir/transferir recursos para as camadas mais pobres ou oprimidas da sociedade.

A seguir, faremos a análise dos três tipos ideais de governos a partir da relação entre mercado e Estado e os princípios de autoridade e propriedade, a atuação dos comitês.

2.3.3.1 Governo do Povo

Segundo Przeworski (1985), o governo do povo pressupõe uma relação de equilíbrio entre os princípios de autoridade e de propriedade, na qual cada um dos princípios age de forma a regular, temperar e refrear o outro. Segundo essa perspectiva, os Estados têm como prioridade responder às demandas/preferências dos cidadãos. Os políticos, os burocratas nomeados e demais agentes do estado são levados a cumprir as demandas do povo. São pressupostos básicos do governo do povo: a regra majoritária (cada indivíduo equivale a um voto, o resultado é uma expressão do agregado); o contexto (social, político, econômico, religioso, cultural, etc.), isto é, a posição do indivíduo informa sua posição política; o voto é visto como instrumento de mudança político-social.

Vale destacar que, neste tipo de governo, os comitês representariam a "unidade ótima da participação real", e, mais do que isto, seriam sua "manifestação pura e simples". No entanto, a demanda por democracia não poderia, num contexto de realidade concreta, ser atendida somente com base nisso. Como argumenta Sartori, ao aumentar as ocasiões de participação mediante o aumento no número de comitês, solucionam-se os problemas de quem já faz parte deles, mas não os da parcela de excluídos do mesmo subsistema.

O poder, segundo Sartori, acaba, por fim, residindo em seu exercício, não na atribuição titular. Daí a necessidade de a "democracia literal" ter de ser, essencialmente, um "autogoverno literal". E tal autogoverno poderia ser operacionalizado e medido da mesma maneira que a participação: isto é, mediante "a proporção entre o governo de cada um sobre os outros e, inversamente, de 'todos' sobre 'cada um'" (SARTORI, 1994, p. 312). Como destaca Sartori, as "macrodemocracias" são melhor compreendidas em termos de produto, isto é, dos efeitos das decisões de poder. Preocupa-se menos com quem possui o poder de fato, e cada vez mais com a forma como se darão as compensações e alocações, em outras palavras, com quem ficará com o quê.

Para Sartori (1994), um sistema ideal de tomada de decisões deveria atender aos seguintes critérios: a) atribuição de mesmo peso a todos os indivíduos; b) intensidades iguais (de preferência) com mesmo peso; c) contrabalanceamento

adequado de resultados de soma positiva e de soma zero; d) minimização de custos de tomada de decisão. O que, como admite o próprio Sartori, são requisitos praticamente impossíveis de ser atendidos em sua totalidade. Pode-se dizer, de acordo com o autor, que os comitês se constituem como um sistema de tomada de decisões que serve para sustentar a distribuição entre o *demos* (o povo).

Ainda assim, os comitês podem ser considerados uma unidade ótima de tomada de decisões, pois levam em conta a intensidade desigual das preferências, além de utilizá-las de forma eficiente, de viabilizar redução drástica dos riscos externos sem, ou com um mínimo, aumento nos custos decisórios (em comparação à assembleia, por exemplo). Nesse sentido, a organização em comitês ou grupos de pressão pode garantir que a intensidade desigual das preferências possa ter eco nas arenas de decisão oficial; o que possibilita não só a geração de resultados de soma positiva para a coletividade, mas também torna viável que minorias substantivas, sejam elas étnicas, religiosas, etc. tenham espaço para suas pautas e reivindicações e probabilidade de obtenção de visibilidade e aprovação dessas.

2.3.3.2 Governo do Estado

Segundo Przeworski (1985), no governo do Estado há uma predominância do princípio da autoridade em detrimento do de propriedade. Verifica-se um processo de elevada autonomização da burocracia, isto é, os "agentes mandantes" governam tendo em vista seus próprios interesses, traçando políticas que reflitam e priorizem os valores e interesses dos administradores estatais. Pode representar um perigo à legitimidade democrática quando violam direitos (políticos e civis, por exemplo) em prol dos interesses dos agentes mandantes.

Nesse tipo de governo, a participação dos comitês se daria de forma mais restrita. E, por sua vez, é também restrito o espaço para que os possíveis sujeitos de políticas públicas, como o PBF, sejam ouvidos. Isto porque certos limites são impostos à agenda do debate político, uma vez que nem todas as decisões políticas são passíveis de ser tomadas por meio de eleições ou voto popular. Há certos tipos de decisões que são tomadas no âmbito da autonomização da burocracia pública.

Um exemplo disso é o processo de nomeação de ministros num determinado governo, tarefa atribuída aos administradores estatais.

Há, portanto, todo um conjunto de decisões que não são permeáveis à vontade do eleitor e que dependem largamente da autonomia da máquina pública. Além disso, a assimetria informacional existente entre Estado e povo é um fator preponderante para o processo decisório. Embora as teorias econômicas da democracia partam do pressuposto de que há informação perfeita, isto é, de que todos os envolvidos partilham do mesmo contexto informacional, isso não existe na realidade concreta.

O contexto informacional dos agentes governantes é muito mais abrangente e privilegiado do que o do restante da sociedade, de forma que o mandato político não pode ser imperativo. Em outras palavras, nesse sentido, a agenda política não pode restringir-se ao prometido em período de pleito eleitoral, às demandas do povo, como sugerido na definição do tipo de governo anteriormente citado, pois o contexto é passível de mudança; e o povo, a sociedade, devido, justamente, à situação de assimetria informacional, não detém uma visão absoluta do todo.

2.3.3.3 Governo do Capital

Para Pzeworski (1985), no governo do capital há uma predominância do princípio de propriedade em detrimento do de autoridade. Segundo essa perspectiva, a economia, aqui representada pelos interesses dos proprietários privados dos recursos produtivos, coage os Estados de tal maneira, que os governos não possuem autonomia o suficiente para empreender quaisquer ações que impliquem, ou, até mesmo, sugira contrariedade a tais interesses. Portanto, nesse sentido, é o “capital” quem governa.

Nesse tipo de governo, a atuação dos comitês estaria subordinada às condições econômicas e, conseqüentemente, aos interesses dos proprietários dos recursos produtivos. Por sua vez, as políticas sociais de governo perdem muito espaço. Então, programas como o Bolsa Família teriam certamente uma redução drástica de recursos. Discute-se, nesse caso, a eficiência do Estado *versus* a eficiência do mercado na alocação de recursos (sejam eles, materiais, como o

capital, ou de poder, tais como a informação, prestígio e hierarquia). A discussão, a princípio, orbita entre a vertente que considera o Estado ineficiente e defende uma intervenção mínima deste no funcionamento do mercado, ao passo que a outra vertente ressalta a importância de um Estado expandido para regulamentação do mercado, condicionando/vinculando a existência deste último à do próprio Estado (daí adviria a noção de que sem Estado não há mercado).

Nesse caso há uma dicotomia entre Estado expandido *versus* Estado mínimo, e o processo democrático tem como ponto central a busca por uma noção de construção adequada do Estado, cujo objetivo seria a construção de um Estado legítimo. Tal discussão fundamenta a ideia de Estado como arranjo ou combinação de contenção - para evitar o autoritarismo, a violação de direitos políticos e civis - e expansão -, de modo a assegurar a consecução de direitos sociais, geracionais, ambientais, entre outros. Somente na visão de Estado expandido haveria espaço para a implantação de programas sociais, como, por exemplo, o PBF.

Essa análise dos três tipos ideais de governos a partir da relação entre mercado e Estado e os princípios de autoridade e propriedade e a atuação dos comitês poderá ser uma base teórica importante para a compreensão de políticas sociais. A sustentação de programas sociais, amparado na justiça social, necessita de que o Estado conduza suas ações a partir do governo do povo; e esse só terá espaço se a democracia for radicalizada.

2.3.3.4 Radicalizar a Democracia

Ante a incapacidade ou desinteresse dos que hegemonizaram a transição democrática e ante a dura descoberta do embuste que foi a eleição presidencial de 1989, realizada em grande parte pela população excluída, de que a democracia política desarticulada da democracia social não é ainda a democracia, coloca-se na agenda política do País o desafio de inventar a democracia radicalizando-a.

Segundo Mouffe,

graças à compreensão do pós-estruturalismo, o projeto de democracia radical e plural tornou-se capaz de reconhecer que a diferença é a condição de possibilidade para formar uma unidade e totalidade, e, ao mesmo tempo, a noção de deferência fornece limites essenciais da presente unidade e totalidade. Deste ponto de vista, a pluralidade não pode ser eliminada; torna-se irreduzível. Temos que abandonar a ideia de uma reabsorção completa da alteridade em unidade e harmonia. (MOUFFE, 2000, p. 49, tradução livre)

Radicalizar a democracia é apostar num "programa que vise às reformas sociais e a consolidação da democracia política no país" e aderir a "certos valores democráticos básicos, como a reivindicação da liberdade política e a defesa da igualdade social". Ou seja, radicalizar a democracia consiste no desafio de a sociedade ser capaz "de gerir a si própria, combinando os princípios da igualdade social e da liberdade política" (WEFFORT, 1992, p. 124-125; 150).

A democracia brasileira não poderá copiar integralmente os modelos estrangeiros, sejam aqueles que convivem com a exclusão social ou com o desrespeito às liberdades individuais. A democracia a ser inventada pela via da radicalização terá que se ajustar às características culturais, à realidade política e às necessidades básicas da maioria da população (BUARQUE, 1992 p. 58-59). Trata-se da democratização da democracia. Uma democracia política que esteja a serviço da democracia social, que distribua os benefícios da economia, caminhando para a uma maior igualdade social.

Couto corrobora essa visão da democracia social quando afirma ser essa a única maneira de romper com a política assistencialista, sinônimo de caridade, de melhora das condições de vida sob a forma de benesses, e não de direitos.

[...] instrumentos que devem romper com a cultura assistencialista [que] devem ser perseguidos por todos aqueles que lutam, na sociedade brasileira, pela justiça social. Apesar de herdeiros de um passado crivado de preconceitos e de instrumentos autoritários na área social, também é possível identificar movimentos de rebeldia e de contraposição a esse passado, o que credencia a sociedade brasileira a tornar a assistência social uma equação possível com o direito social. (COUTO, 2006, p. 187)

Radicalizar a democracia é entender que tão importante quanto é o direito de voto e a prática política parlamentar é, igualmente, a urgência da integração social, da distribuição da propriedade, da renda e do consumo. Tão importante quanto é respeito aos procedimentos, às regras do jogo, são, igualmente, os

direitos e interesses das gerações futuras. Elas não votam e, por isso, não têm vozes na democracia tradicional. Mas no presente seus interesses estão sendo assegurados ou destruídos, democraticamente, pela maioria da geração presente. A democracia tradicional, comprometida com o curto prazo eleitoral, oferece dificuldades para tratar de possíveis choques de interesses entre a proteção do patrimônio ambiental das próximas gerações e o nível de consumo da população atual.

Para Piketty, o grande desafio do futuro é o desenvolvimento de novas formas de propriedade e de controle democrático do capital, partindo do princípio de que essas deverão ser continuamente reinventadas.

De maneira mais geral, parece-me importante insistir na conclusão sobre o fato de que um dos grandes desafios do futuro é, sem sombra de dúvida, o desenvolvimento de novas formas de propriedade e de controle democrático do capital. [...] O ponto essencial é que essas diferentes formas de controle democrático do capital dependem, em grande medida, do grau de informação econômica de que as pessoas dispõem. [...] Para que a democracia venha um dia a retomar o controle do capitalismo, é necessário, em primeiro lugar, partir do princípio de que as formas genuínas de democracia e do capital estão e sempre estarão para ser reinventadas⁴⁰. (PIKETTY, 2014, p. 690)

Para Avritzer (2002), o aprofundamento da democracia não ocorre necessariamente a partir das características das democracias dos países centrais, mas as novas democracias devem transformar-se em novíssimos movimentos sociais, no sentido que o Estado deve modificar-se em um local de experimentação distributiva e cultural e que a esfera pública possa garantir a paridade participativa de forma integral.

Numa rápida abordagem sobre a análise da transição democrática, tentamos conceituar a concepção de democracia e a contradição entre a economia e a democracia e o papel do Estado na efetivação da cidadania.

Concretamente, a ideia central da utopia democrática é a participação, pela qual todos e cada um são sujeitos da vida social, ou seja, parte ativa e, portanto, participantes. É a ideia concreta de cidadania. Ora, isso supõe, em sua raiz, a

⁴⁰ O ponto de vista exigente sobre a democracia de um filósofo como Jacques Rancière é aqui absolutamente indispensável. Ver sobretudo Rancière, J. *La haine de la démocratie*. Paris: La Fabrique, 2005.

liberdade e a igualdade de todos. Segundo o conceito desenvolvido por O'Donnell (2013), a democracia considera o ser humano como um agente. Um agente é um ser dotado de razão prática: usa sua capacidade cognitiva e motivacional para escolher opções que são razoáveis em termos de sua situação e de seus objetivos, para os quais, exceto prova em contrário, é considerado como o melhor juiz. Essa capacidade faz do agente um ser moral, no sentido de que normalmente se sentirá, e será considerado por outros, como responsável pela escolha de suas opções, ao menos pelas consequências diretas decorrentes de tais opções.

Por isso, segundo Boff (1989), a democracia representa, no fundo, uma fé, uma convicção profunda: o credo de uma sociedade de homens e mulheres livres e iguais.

Na medida em que, para a Igreja, no Brasil, "a democracia consiste na simultânea realização e valorização da liberdade da pessoa humana e da participação de todos nas decisões econômicas, políticas, sociais e culturais que dizem respeito a toda a sociedade" e é a "afirmação da responsável liberdade pessoal do cidadão e da liberdade social de participação" (CNBB, 1989, p. 7), ela oferece uma importante contribuição para a discussão e implementação da radicalização da democracia em nosso país. Assim, para a Igreja, por um lado, "com a democracia abre-se a possibilidade de efetiva diminuição das desigualdades sociais, na medida em que proporcione a todos as mesmas oportunidades de participação na organização da sociedade, de modo especial do processo produtivo" (Idem, p. 7). Por outro lado, "a construção da democracia é a criação das condições necessárias para que os homens, como cidadãos, rompam o isolamento e sua desagregação social e ocupem o espaço público, através da discussão, da negociação, do diálogo e da decisão" (Ibidem, p. 7).

Nessa perspectiva, trata-se da democratização da democracia. Democracia fundamentada na justiça social com ações políticas de redistribuição estabeleça o acesso a grupos subalternos a recursos e oportunidades estratégicos para seu reconhecimento. Política que esteja a serviço da democracia social, que distribua os benefícios da economia e almeje a igualdade de sujeitos integrais e de condições paritárias.

Vimos, num primeiro sentido técnico e também clássico, que a democracia é uma forma de autogoverno. Em segundo lugar, e num sentido mais largo, que hoje vem-se impondo cada vez mais por força mesmo do processo histórico, a democracia representa não apenas uma técnica de organização do poder, mas uma forma de convivência social. Nesse segundo nível, a democracia supera o caráter diretamente formal do primeiro nível, para envolver questões de "substância" como a questão da igualdade social, econômica, política e cultural. Em terceiro lugar, democracia é, num nível mais profundo, um ideal ou uma utopia de vida social, ideal esse caracterizado, negativamente, pela recusa de toda imposição autoritária e, positivamente, pela afirmação da liberdade em sociedade. O Estado deve transformar-se em um local de experimentação distributiva e cultural e que a esfera pública possa garantir a paridade participativa de forma integral. A sustentação de programas sociais, como o Programa Bolsa Família, deve ser amparada na justiça social. No Capítulo 3, faremos a análise desse programa na sua concepção, gestão e em seus resultados.

3

A Teoria de Justiça de Nancy Fraser

Num primeiro momento analisamos o desafio da concepção burguesa de esfera pública, apontada por Fraser (1990) como inadequada para a teoria crítica contemporânea. A autora apresenta o modelo hipotético de sociedade pós-burguesa, essa sendo igualitária como possibilidade de combinar a igualdade social com a diversidade cultural através da democracia participativa. Em segundo lugar, analisaremos como Fraser, devido às especificidades e dilemas do mundo contemporâneo advindo da era *pós-socialista*, aponta os desafios na formulação da concepção de justiça. Em terceiro lugar, discutiremos a política do modelo *status* para superar a dicotomia da justiça distributiva e a justiça do reconhecimento por meio da justiça de representação realizada pela paridade participativa; e, por fim, as implicações da justiça no mundo globalizado.

3.1 Repensar a Esfera Pública Burguesa

Fraser (1990), ao repensar a esfera pública de Habermas, afirma que as atividades políticas que operavam com estruturas não-institucionais nas décadas 70 e 80, adquiriam um aparente caráter emancipatório ao articular-se com a esfera pública discursiva como projeto político, quando na prática, historicamente, a esfera pública burguesa sempre tenha servido como instrumento de dominação, de repressão e de distinção⁴¹. Para a autora, o princípio liberal da igualdade de participação, resultante de uma concepção burguesa de esfera pública, sempre foi problemático na democracia deliberativa ao colocar em parênteses as desigualdades sociais ou eliminar a diferença de *status*. Diante do peso das

⁴¹ A teoria política liberal assume que é possível organizar uma forma democrática de vida política, com base em estruturas socioeconômicas e sociosexuais que geram desigualdades sistêmicas. Para os liberais, então, o problema da democracia torna-se o problema de como isolar os processos políticos de processos considerados apolíticos ou pré-políticos, aqueles característicos, por exemplo, da economia, da família e da vida cotidiana informal. O problema para os liberais, assim, é como reforçar as barreiras que separam as instituições políticas que serviriam para instanciar relações de igualdade de instituições econômicas, culturais e sociosexuais, que têm como premissa relações sistêmicas de desigualdade. (FRASER, 1990, p. 65, tradução livre).

circunstâncias da esfera pública como espaço da paridade participativa, Fraser, sugere a eliminação das desigualdades sociais sistêmicas.

No entanto, o peso da circunstância sugere que, para que se tenha uma esfera pública em que interlocutores podem deliberar como pares, não é suficiente apenas colocar a desigualdade social entre parênteses. Em vez disso, é condição necessária para a paridade participativa que desigualdades sociais sistêmicas sejam eliminadas. Isso não significa que todos devem ter exatamente a mesma renda, mas requer um tipo de igualdade mínima que é inconsistente, com relações de dominação e subordinação geradas sistemicamente. Liberalismo moderado e, em seguida, democracia política exigem igualdade social substancial⁴². (FRASER, 1990, p. 65, tradução livre)

Para Fraser (1990), a luta contra as desigualdades das sociedades estratificadas ocorre a partir e através de públicos alternativos subalternos ou arenas discursivas paralelas, nas quais grupos subalternos de mulheres, trabalhadores ou homossexuais apresentam e circulam discursos contrários a sua identidade, necessidades, interesses produzidos pela esfera pública oficial. Esses espaços múltiplos e paralelos contribuem para o funcionamento da paridade participativa.

O ponto é que, em sociedades estratificadas, públicos alternativos subalternos têm um caráter dual. Por um lado, eles funcionam como espaços de retirada e de reagrupamento; por outro lado, também funcionam como bases e campos de treinamento para atividades de agitação voltadas para públicos mais amplos. É precisamente na dialética entre essas duas funções que reside o seu potencial emancipatório. Essa dialética permite que públicos alternativos subalternos se desloquem parcialmente, embora não totalmente, para erradicar os privilégios participativos injustos que beneficiam os membros dos grupos sociais dominantes em sociedades estratificadas⁴³. (FRASER, 1990, p. 68, tradução livre)

⁴² *Yet the weight of circumstance suggests that in order to have a public sphere in which interlocutors can deliberate as peers, it is not sufficient merely to bracket social inequality. Instead, it is a necessary condition for participatory parity that systemic social inequalities be eliminated. This does not mean that everyone must have exactly the same income, but it does require the sort of rough equality that is inconsistent with systemically-generated relations of dominance and subordination. Pace liberalism, then, political democracy requires substantive social equality.* (FRASER, 1990, p. 65)

⁴³ *The point is that, in stratified societies, subaltern counterpublics have a dual character. On the one hand, they function as spaces of withdrawal and regroupment; on the other hand, they also function as bases and training grounds for agitational activities directed toward wider publics. It is precisely in the dialectic between these two functions that their emancipatory potential resides. This dialectic enables subaltern counterpublics partially to offset, although not wholly to eradicate, the unjust participatory privileges enjoyed by members of dominant social groups in stratified societies.* (FRASER, 1990, p. 68)

Nesse raciocínio de Fraser (1990) encontram-se três fundamentos. Em primeiro lugar, a controvérsia conceitual que se envolve com a teoria da esfera pública. As arenas discursivas paralelas contrastam com a concepção monista da esfera pública de Habermas. Fraser argumenta que espaços públicos de mulheres, trabalhadores e homossexuais têm gerado regras alternativas sobre falar em público e coexistiram com o público liberal burguês em uma relação de competição e conflito. Fraser distingue esses públicos como fortes e fracos para qualificar essas duas arenas na esfera pública. Essa distinção não se dá como juízo de valor, mas como critério descritivo para distinguir esses públicos. Os públicos fracos foram desenvolvidos paralelamente à esfera pública burguesa como um espaço de debate e de geração de opinião, enquanto públicos fortes seriam os órgãos legislativos que incluem deliberação e capacidade de sancionar decisões vinculativas, ou formas híbridas que combinam as características de ambos os tipos de públicos.

Bernardes corrobora essa visão de Fraser sobre o modelo da circulação de poder no sistema político como uma espécie de periferia interna e externa.

Às margens do centro do sistema político, há uma espécie de periferia “interna”, constituída de instituições capazes de autoadministração ou de funções estatais delegadas tais como universidades, sistemas de seguros, fundações etc. A periferia “exterior”, a seu turno, é a esfera pública, com seus canais de comunicação informais e entrecruzados que permitem que os inputs gerados no mundo da vida possam ser tematizados e enfeixados na forma de opiniões públicas. Ao referir-se a esse modelo de circulação de poder, Fraser (1996, p. 125) fala de um “público fraco”, cujas opiniões geram apenas influência, e um “público forte”, a cujas opiniões vinculam-se sanções estatais. (BERNARDES, 2014, p. 273)

Em segundo lugar, essa abordagem de esfera pública tem um propósito político. Os argumentos de Fraser combinam um aspecto normativo com outro estratégico. O aspecto normativo está na afirmação de que a igualdade é preferível à desigualdade, e democracia eficaz exige a igualdade. O aspecto estratégico está na aposta existencial ao apontar para a necessidade de sociedade igualitária, em vez da sociedade desigual e estratificada. Portanto, as arenas múltiplas são apontadas como condição de possibilidade da transição entre um presente inaceitável e um estado social desejável, no qual não haverá relações estruturais de dominação e subordinação.

Em terceiro lugar, Fraser (1990) concebe a igualdade de forma combinada. Por um lado, a igualdade substantiva, entendida como a superação das assimetrias socioeconômicas geradas pela divisão de classes e, por outro, a igualdade objetiva, como mecanismo da paridade participativa para superar as relações de dominação e subordinação cultural.

Para Fraser (1990), a concepção burguesa da esfera pública não seria adequada para a teoria crítica contemporânea. Apresenta o modelo hipotético de sociedade pós-burguesa, essa sendo igualitária e que permite a igualdade substantiva e objetiva, como possibilidade de combinar a igualdade social com a diversidade cultural por meio de uma democracia participativa através de públicos fortes e fracos, bem como formas híbridas⁴⁴.

A ideia central de Fraser (1990) sobre a esfera pública burguesa é a impossibilidade de essa ser homogênea; e por isso sinaliza a necessidade do reconhecimento efetivo de certos públicos subversivo ou *subaltern counterpublics*, espaços múltiplos nos quais possam circular uma comunicação alternativa ou de discursos de oposição aos da esfera pública oficial ou homogênea. Fraser é contra essa noção unitária da esfera pública burguesa e apresenta os espaços múltiplos, como alternativa frente à participação política hegemônica. Ela questiona as condições sob as quais tendem as linhas entre as esferas públicas e privadas e define alternativas positivas para a igualdade social e reconhecimento cultural. A proposta de Fraser é a existência de múltiplas esferas públicas que possam contribuir para a propositura de políticas relevantes para os públicos sistematicamente marginalizados pelo espaço público burguês. Essa categoria de múltiplas esferas públicas, de arenas alternativas para os públicos subalternos é de fundamental importância para a análise da participação dos beneficiários no Programa Bolsa Família.

⁴⁴ *The bourgeois conception of the public sphere, therefore, is not adequate for contemporary critical theory. What is needed, rather, is a post-bourgeois conception that can permit us to envision a greater role for (at least some) public spheres than mere autonomous opinion formation removed from authoritative decision-making. A post bourgeois conception would enable us to think about strong and weak publics, as well as about various hybrid forms. In addition, it would allow us to theorize the range of possible relations among such publics, thereby expanding our capacity to envision democratic possibilities beyond the limits of actually existing democracy.* (FRASER, 1990, p. 76-77)

Bernardes, ao citar Habermas sobre as esferas públicas, sinaliza para a opinião pública:

Esferas públicas funcionam como amplificadores para os impulsos gerados no mundo da vida, que são filtrados, sintetizados e problematizados até que se tornem feixes de “opinião pública” capazes de alcançar as esferas de tomada de decisão do sistema político e influenciar publicamente as decisões políticas HABERMAS, 1996, p. 360. (Apud BERNARDES, 2014, p. 273)

A democracia contemporânea, nas sociedades cada vez mais plurais, com estruturas societárias fragmentadas, precisa abrir espaço para as aspirações emancipatórias de todas as classes, grupos, gêneros e diversidades, para além dos Estados Nacionais.

Bernardes amplia essa característica do conceito de esfera pública na sua pluralidade, quando define que, “em vários níveis, do local ao global, existem distintas esferas públicas que se sobrepõem”.

O surgimento das esferas públicas transnacionais, que processam *inputs* da sociedade civil, de organizações internacionais, de agentes do mercado e de funcionários do Estado, foi possibilitado em razão de transformações políticas e jurídicas, assim como a importantes inovações tecnológicas, que facilitaram a comunicação e mobilização em nível global. (Idem, p. 290)

Fraser (2009) ressalta a importância da esfera pública no enquadramento da justiça no mundo globalizado. Para superar os paradoxos da esfera pública contemporânea, ela introduz o conceito de justiça tridimensional que será objeto de análise nas seções seguintes.

3.2 Desafios para a Concepção da Justiça Contemporânea

Em um de seus primeiros escritos clássicos⁴⁵, Fraser (1995), devido às especificidades e dilemas do mundo contemporâneo advindo da era *pós-socialista*⁴⁶, aponta os desafios na formulação da concepção de justiça.

⁴⁵ *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age.* (1995)

⁴⁶ A identidade de grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política. A dominação cultural suplanta a exploração como a injustiça fundamental. E o

O surgimento da era *pós-socialista* tem centrado suas análises frente à fragmentação e ao esgotamento de um único projeto emancipatório proveniente da análise marxista, centrada exclusivamente em classe. O novo contexto pós-socialista do pós-queda comunista coloca como protagonismo a política do reconhecimento.

Diante do fortalecimento do neoliberalismo, que consagra a vitória do capitalismo global, as políticas de identidade ganham relevância. Como consequência dessa política, assistimos ao enfraquecimento/descentramento das demandas por redistribuição, que, mais tarde, resultará em deslocamento e *mau enquadramento*. Fraser (1995), nesse contexto pós-socialista, afirma que outras dimensões de discriminação exigem uma série de ações judiciais, pelo fato de que as disputas de igualdade e reconhecimento se misturam. O objetivo⁴⁷ de Fraser será mitigar a dissociação entre a política social clássica e a nova política cultural.

No embate com o monismo moral de Honneth, Fraser (1995) reconhece a importância e a pertinência das demandas por reconhecimento; e argumenta que os defensores das políticas de identidade e diferença deixam de lado a dimensão da redistribuição. Por isso, diante dos novos desafios⁴⁸, que a autora chama de “*pós-socialistas*”⁴⁹, a política deverá articular⁵⁰ as demandas por reconhecimento⁵¹ com as demandas por redistribuição⁵². A autora propõe a

reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política. (FRASER, 1995, p. 68)

⁴⁷ O objetivo de Fraser será comparado com o seu desacoplamento atual, associar redistribuição e reconhecimento em uma concepção de justiça que, no entanto, não renega as tensões e dilemas que ambas as abordagens exigem. (FRASER, 1997a, 12)

⁴⁸ Uma ausência de qualquer projeto emancipatório abrangente crível a despeito da proliferação das frentes de luta; um desacoplamento geral da política cultural do reconhecimento da política social da redistribuição; e um descentramento das reivindicações por igualdade face à agressiva mercantilização e agudamente crescente desigualdade material. (FRASER, 1997a, p. 3)

⁴⁹ Colocamos entre aspas o termo “pós-socialista”, no entanto, para indicar o esforço para manter uma posição crítica neste horizonte, apesar de estar aí situado. (IDEM, p.1)

⁵⁰ Somente articulando reconhecimento e redistribuição, podemos chegar a um arcabouço teórico-crítico que seja adequado às exigências de nossa era. (FRASER, 1995, p. 69)

⁵¹ O reconhecimento vem da filosofia hegeliana e, especificamente, da fenomenologia da consciência. Nesta tradição, reconhecimento designa uma relação recíproca ideal entre indivíduos em que cada vê o outro como o seu igual e também como separado uns dos outros. Estima-se que esta relação é constitutiva da subjetividade: uma pessoa se torna um sujeito individual somente em virtude de reconhecer outro sujeito e ser reconhecido por ele. Portanto, o

concepção bidimensional de justiça que deve ser capaz de contemplar, ao mesmo tempo, as dimensões do reconhecimento e da redistribuição.

A concepção bidimensional de justiça de Fraser (1997a) está alicerçada⁵³ na teoria crítica do reconhecimento. Abordagem compreensiva, que visa a integrar⁵⁴ o socioeconômico e o cultural. A alternativa que Fraser vai oferecer exige uma política diferenciada para as diferenças, ou seja, nem todos podem ser tratados da mesma forma e com o mesmo respeito. O modelo que Young apresenta privilegia o grupo étnico. Fraser critica esse modelo por minimizar a atenção para a relação entre a desigualdade e as diferenças. A autora afirma que, às vezes, a "justiça pode exigir, precisamente, reduzir a diferenciação do grupo, por exemplo, a reestruturação da divisão do trabalho" (FRASER, 1997a, 196).

Para Fraser (1997a), a consideração das diferenças necessita maior rigor analítico. As dimensões de discriminação social em relação a gênero, raça, cultura ou orientação sexual exigem análises diferenciadas para possibilitar a compreensão de suas dificuldades e suas interações. As tensões entre as demandas de redistribuição e reconhecimento nos confrontam com questões sobre quais diferenças devemos preservar ou sacrificar.

Segundo Fraser (1997a, p. 204), a proposta de Young da política redistributiva cega às diferenças⁵⁵ "pode reforçar a injustiça ao universalizar

"reconhecimento" implica em tese hegeliana, considerada oposta ao individualismo liberal, que as relações sociais são anteriores aos indivíduos e intersubjetividade é anterior à subjetividade. (FRASER, 2008, p. 85. Tradução livre)

⁵² A redistribuição vem da tradição liberal, especialmente a sua filial anglo-americana do final do século XX. Nos anos 1970 e 1980, esta tradição é muito mais rica quando os filósofos "analíticos", como John Rawls e Ronald Dworkin desenvolveram teorias sofisticadas de justiça distributiva. Tentando sintetizar a ênfase liberal tradicional sobre a liberdade individual com o igualitarismo da socialdemocracia, eles propuseram novas concepções de justiça que poderiam justificar a redistribuição socioeconômica. (IDEM)

⁵³ Numa teoria crítica do reconhecimento, distinguindo aquelas reivindicações pelo reconhecimento da diferença que promovam a causa da igualdade social daquelas que a retardam ou a solapam. (FRASER, 1997a, p. 5)

⁵⁴ Muitas vezes redistribuição e reconhecimento são retratados como alternativas mutuamente excludentes. Alguns proponentes da primeira, tais como Richard Rorty, Brian Barry, e Todd Gitlin, insistem que a política de identidade é um desvio contraprodutivo das questões econômicas reais. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 15)

⁵⁵ Contrariamente, alguns proponentes do reconhecimento, tal como Iris Marion Young, insistem em que uma política de redistribuição cega-às-diferenças pode reforçar a injustiça ao

falsamente normas do grupo dominante e não reconhecendo a peculiaridade dos últimos”. Nesse caso, a autora propõe que as diferenças não podem ser entendidas apenas como *simples variações* e que "não deveriam ser nem removidas nem universalizadas, mas sim afirmadas como diferenças; valorizadas como expressões da diversidade humana".

Fraser (2003), a partir de um marco liberal democrático, aborda o problema da distribuição como reivindicação, travado⁵⁶ pelos atores sociais na esfera pública, que lutam pelo reconhecimento através do sistema legal e político das sociedades contemporâneas. Na perspectiva da autora, os grupos que lutam por reconhecimento argumentarão que a injustiça cultural está enraizada em padrões de exclusão cultural, e, por sua vez, os atores sociais que reivindicam distribuição demonstrarão que ela está enraizada na estrutura econômica da sociedade. Porém, para a autora, as classes exploradas encontram-se tanto na falta de distribuição como na falta de reconhecimento.

Quando nós tratamos uma divisão social que se localiza no meio do espectro conceitual, encontramos uma forma híbrida que combina características das classes exploradas com características da sexualidade desprezada. Eu chamo essas divisões de bidimensionais. Enraizada ao mesmo tempo na estrutura na estrutura econômica e na estrutura de *status* da sociedade, elas envolvem injustiças que podem ser tratadas como econômicas e culturais. (FRASER, 2003, p.19)

Segundo Fraser (2003), as políticas de redistribuição requerem transformação estrutural⁵⁷ das condições socioeconômicas, as quais garantem que

universalizar falsamente normas do grupo dominante, requerendo que públicos alternativos subalternos as assimilem, e não reconhecendo a peculiaridade dos últimos. (FRASER; HONNETH, 2003, p.15)

⁵⁶ Visto dessa forma, o paradigma da redistribuição pode englobar não apenas orientações políticas centradas no conceito de classe, tais como o liberalismo do *New Deal*, social democracia, e socialismo, mas também aquelas formas de feminismo e antirracismo que olham para a transformação socioeconômica como o remédio para a injustiça de gênero e étnico-racial [...]. O paradigma do reconhecimento, da mesma forma, pode englobar não apenas movimentos objetivando revalorizar identidades injustamente desvalorizadas – por exemplo, feminismo cultural, nacionalismo cultural negro, e política de identidade gay – mas também tendências desconstrutivas, tais como política *queer*, política crítica de “raça”, e feminismo desconstrutivo. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 12)

⁵⁷ Devo aceitar que eliminar os obstáculos que impedem a participação em conjunto não é o mesmo que garantir uma completa equidade de participação. Cabe a possibilidade de que ao remediar a exclusão social surja a subordinação social, o que segue sendo uma violação de

os grupos subalternos tenham reconhecimento. A justiça social parte da premissa de que as políticas de redistribuição estabeleçam o acesso a grupos subalternos a recursos e oportunidades estratégicos para seu reconhecimento.

Para Fraser (2007), as forças políticas atuais estão divididas em dois campos antagônicos. De um lado, encontram-se os que lutam pela *redistribuição*, e de outro, os que propõem o *reconhecimento*. Ao mesmo tempo, há um problema ontológico: enquanto os defensores da redistribuição apontam a concepção de reconhecimento como falsa consciência, os partidários do reconhecimento afirmam que redistribuição sem reconhecimento não quebra a hegemonia de culturas.

Na visão da autora, esse debate entre redistribuição e reconhecimento cria uma concepção truncada, tendo como resultado políticas parciais de justiça social. Na complexidade das sociedades modernas é necessário que, no plano ontológico, haja uma concepção dual de justiça, que possa equacionar tanto questões da redistribuição quanto do reconhecimento. Soluções híbridas que combinem aspectos socioeconômicos com identitários, porque, no campo das políticas do enfrentamento da injustiça, não há oposição. Por isso, Fraser propõe um conceito amplo de justiça que possa contemplar redistribuição e reconhecimento como estratégias combinadas.

A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença (FRASER, 2007, p. 103)

Fraser (2007), a partir dessa noção ampla da justiça⁵⁸ acredita que o alinhamento das políticas de reconhecimento e redistribuição só será possível caso

justiça. Apesar disto, em minha análise, este seria um passo da direção correta. (FRASER, 2003c, p. 59)

⁵⁸ Na filosofia moral a tarefa é formular uma concepção abrangente de justiça que possa acomodar tanto as reivindicações defensáveis por igualdade social quanto as reivindicações defensáveis por reconhecimento da diferença. Na teoria social a tarefa é conceber uma explicação da sociedade contemporânea que possa acomodar tanto a diferenciação entre classe e status quanto a sua mútua imbricação. Na teoria política, a tarefa é prefigurar um conjunto de arranjos institucionais e reformas políticas que possam remediar tanto má distribuição quanto falta de reconhecimento, ao tempo em que minimizam as interferências mútuas que provavelmente surgirão quando as duas espécies de reparação forem buscadas simultaneamente. Na política

seja efetuada uma avaliação das reivindicações de direitos e garantias, priorizando a perspectiva da moralidade, distanciando-se ao máximo de análises realizadas pela perspectiva ética.

A análise com viés ético⁵⁹ pressupõe valoração das condutas entre boas e más, estabelecendo gradações de valores, chegando a nomear o que seria uma boa ou má conduta. Por outro lado, a perspectiva da moralidade⁶⁰ possibilita que uma reivindicação se avalie a partir de regras políticas e jurídicas preestabelecidas no campo democrático tendo como base formal a paridade de participação. Segundo Fraser (2007), na base dessa discussão há um problema filosófico⁶¹.

Liberais e filósofos morais deontológicos insistem que o correto tem prioridade sobre o bem. Para eles, por conseguinte, as demandas de justiça ultrapassam as alegações da ética. Comunitaristas e teleologistas respondem que a noção de uma moralidade universalmente vinculadora independente de qualquer ideia do bem é conceitualmente incoerente. Preferindo explicações “densas” da experiência moral às “fluidas”, eles colocam os reclames substantivos de valores culturalmente específicos da comunidade acima dos apelos abstratos à Razão ou Humanidade. (FRASER, 2001, p. 22)

Para a autora (2007), geralmente as políticas de redistribuição são associadas à moralidade kantiana e as políticas de reconhecimento vinculadas à ética hegeliana, por envolver valores culturais que permitem ser qualificados. Esses dois modelos são assim descritos pela autora:

prática, finalmente, a tarefa é fomentar o engajamento democrático em meio às divisões atuais para construir uma orientação pragmatista abrangente que integre o melhor da política de redistribuição com o melhor da política de reconhecimento. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 26-27)

⁵⁹ Em teorias teleológicas as ações são corretas em razão do modo pelo qual contribuem para o bem, seja, como no caso do utilitarismo, porque contribuem para o bem comum, seja, como é o caso das teorias da autorrealização como as dos teóricos antigos da virtude ou dos Hegelianos, porque contribuem para o florescimento do agente. Deontologistas rejeitam esta ligação direta entre o correto e o bom. (BRÄNNMARK, 2006, p. 153)

⁶⁰ A deontologia trata conceitos deônticos de “obrigação”, “direito” e “dever” como as preocupações morais centrais, teóricos da virtude sustentam que noções como “excelência” e “admirável” são mais importantes, pois estão mais preocupados com os estados internos do caráter e da motivação. Embora “deontologistas possam também estar preocupados com o caráter moral, sua preocupação é derivativa: o caráter importa apenas por fazer as pessoas mais inclinadas a promover o bem ou seguir regras morais”. (LAFOLLETTE, 2000, p. 10)

⁶¹ O cerne da discussão se dá entre moralidade e ética, entre correto e bem, entre a justiça e a boa vida. O problema central é saber se os paradigmas de justiça usualmente alinhados com a “moralidade” podem dar conta de reivindicações pelo reconhecimento da diferença – ou se é necessário, ao contrário, voltar-se para a “ética”. (FRASER, 2007, 103)

Normas de justiça são pensadas como universalmente vinculatórias; elas sustentam-se independentemente do compromisso dos atores com valores específicos. Reivindicações pelo reconhecimento da diferença, ao contrário, são mais restritas. (FRASER, 2007, p. 104)

Ao invés de reafirmar ou de rejeitar a política da identidade⁶² seria necessário considerar uma nova tarefa intelectual e uma nova prática que Fraser denomina “a teoria crítica do reconhecimento”⁶³. Nessa perspectiva, a autora propõe examinar, de forma complementar,⁶⁴ as duas dimensões - redistribuição e reconhecimento - pelo fato de que, no campo político, as duas problemáticas serem enfrentadas de forma dissociada.

Partindo de uma perspectiva integradora de justiça social, Fraser (2003) propõe que, no plano político, possam ser desenvolvidos programas de caminhos médios, ações denominadas de *reformas não reformistas*, isto é, normas ou programas com uma *dupla face*⁶⁵. Ações afirmativas que sejam politicamente exequíveis e ações transformadoras que sejam suficientemente sólidas.

⁶² O resultado é, frequentemente, impor uma identidade de grupo única, drasticamente simplificada, que nega a complexidade das vidas das pessoas, a multiplicidade de suas identificações e as pressões cruzadas de suas várias afiliações. Em acréscimo, o modelo reifica a cultura. Ignorando os fluxos transculturais, trata a cultura como agudamente delimitada, ordenadamente separada e não-interativa. Como resultado, tende a promover o separatismo e o enclave de grupo ao invés da interação transgrupal. Negando a heterogeneidade interna, ademais, o modelo de identidade obscurece as lutas dentro dos grupos sociais pela autoridade, na verdade pelo poder para representá-los. Consequentemente, ele mascara o poder de frações dominantes e reforça a dominação intragrupal. Em geral, então, o modelo de identidade entrega-se muito facilmente a formas repressivas de comunitarismo. (FRASER, 2001, p. 24)

⁶³ Que identifique e assuma a defasagem somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade. (FRASER, 2006, p. 231)

⁶⁴ Pensar em como conceituar reconhecimento cultura e igualdade social de forma a que sustentem um ao outro, ao invés de se aniquilarem. [...] Significa também teorizar a respeito dos meios pelos quais a privação econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam simultaneamente. (Idem)

⁶⁵ Por um lado, elas envolvem as identidades das pessoas e satisfazem algumas de suas necessidades como interpretadas dentro das estruturas existentes de reconhecimento e distribuição; por outro lado, elas põem em movimento uma trajetória de mudança na qual reformas mais radicais podem se tornar praticáveis com o tempo. Quando bem-sucedidas, reformas não reformistas mudam mais do que os aspectos institucionais que elas explicitamente miram. Em acréscimo, alteram o terreno sobre o qual lutas posteriores serão empreendidas. (FRASER, 1995, p. 89)

Para evitar a colisão de políticas afirmativas e transformativas, Fraser introduz a abordagem *perspectiva dualista*⁶⁶, que nos habilita a “monitorar tanto as implicações distributivas das reformas de reconhecimento quanto as implicações de reconhecimento das reformas distributivas” (FRASER; HONNETH, 2003, p. 83)

Outras ferramentas sugeridas seriam a *reparação cruzada*⁶⁷ e a *consciência de fronteira*⁶⁸. A *reparação cruzada* possibilita usar medidas associadas para remediar iniquidades associadas entre as duas dimensões, abordando a articulação de *classe* e *status* para mitigar, respectivamente, as duas formas de subordinação. Consideremos o caso do gênero, em que o aumento da redistribuição pode mitigar a falta de reconhecimento.

Os teóricos da escolha racional argumentam que o aumento dos ganhos amplia a capacidade das mulheres de saírem do casamento e melhorarem a sua barganha nos lares. Como consequência, as mulheres evitariam os danos ao *status* associados ao casamento - violência doméstica ou estupro marital.

Por outro lado, as políticas de reconhecimento podem ajudar a corrigir a má distribuição quando esta for estreitamente ligada à subordinação de *status*. Como exemplo, Fraser afirma que gays e lésbicas sofrem várias desvantagens econômicas decorrentes da subordinação de *status*. A autora sugere que medidas de legalização do casamento *gay* ou a criminalização da discriminação poderiam resultar em direitos igualitários na seguridade social, na herança, bem como nos empregos e no serviço militar, proporcionando aumento de rendimentos e melhoria no reconhecimento.

⁶⁶ Com a perspectiva dualista, então, alguém pode avaliar a justiça de qualquer prática social, a despeito de onde ela está institucionalmente situada, de dois vantajosos pontos normativos analiticamente distintos, perguntando: a prática em questão trabalha para assegurar tanto as condições objetiva e intersubjetiva da paridade participativa? Ou, ao contrário, ela as solapa? (FRASER & HONNETH, 2003, p. 63)

⁶⁷ Significa usar medidas associadas com uma dimensão da justiça para remediar iniquidades associadas com a outra. (Ibidem, p. 83)

⁶⁸ Equivaleria a consciência do impacto das várias reformas sobre as fronteiras dos grupos. (Ibidem, p. 85)

No enfrentamento das injustiças decorrentes de subordinação de *classe* e *status*, Fraser (2003) sinaliza que é necessário ter a *consciência de fronteira* de grupos, uma vez que os remédios podem ter impactos diferentes dos inicialmente almejados pelas políticas corretivas das injustiças resultantes da má distribuição ou da falta de reconhecimento. Como exemplo, a autora aponta que as políticas afirmativas distributivas, objetivando reduzir ou eliminar as divisões de *classe*, tendem a minimizar ou abolir fronteiras grupais em oposição às políticas afirmativas do reconhecimento, que buscam valorizar as fronteiras existentes.

Fraser (2003), por meio do modelo de *status*, visa a integrar redistribuição e reconhecimento tendo como ponto de partida a dinâmica da consciência de fronteira dos grupos. A *consciência de fronteira* deve ser instrumento de alerta sobre as contradições⁶⁹ das políticas afirmativas ou transformativas que poderão resultar em direções opostas. Como exemplo, a autora aponta que uma política transformativa, visando à correção da má distribuição racista pela abolição da divisão racial do trabalho, poderá solapar as fronteiras raciais; e, por outro lado, que uma política afirmativa da correção da falta de reconhecimento racista, ao valorizar a negritude, poderá consolidar a diferença racial.

Em outro artigo, Fraser (2006) discute a mesma problemática, enfatizando que os dois modelos de enfrentamento das injustiças⁷⁰ surgiram a partir da mudança de paradigma da desigualdade material e de reconhecimento, centrada no imaginário político *pós-socialista* em torno das noções de identidade, de diferença e de reconhecimento. A questão que deve ser colocada, na visão da

⁶⁹ Reivindicações por reconhecimento frequentemente tomam a forma de chamar a atenção para de afirmar o valor daquela especificidade. Logo, elas tendem a promover a diferenciação do grupo. Reivindicações por redistribuição, ao contrário, exigem a abolição dos arranjos econômicos que servem de base para a especificidade de grupo [...]. Dessa forma, elas tendem a promover a desdiferenciação de grupo [...]. Enquanto a primeira [forma de política] tende a promover a diferenciação, a segunda tende a solapá-la. Os dois tipos de reivindicação, portanto, encontram-se em tensão; elas podem interferir entre si, ou até atrapalhar uma a outra. (FRASER, 1995, p. 74)

⁷⁰ Lutas pelo reconhecimento ocorrem num mundo de exacerbada desigualdade material – desigualdades de renda e propriedade; de acesso a trabalho remunerado, educação, saúde e lazer; e também, mais cruamente, de ingestão calórica e exposição à contaminação ambiental; portanto, de expectativa de vida e de taxas de morbidade e mortalidade. A desigualdade material está em alta na maioria dos países do mundo – nos EUA e na China, na Suécia e na Índia, na Rússia e no Brasil. Ela também aumenta globalmente, de modo mais dramático, do outro lado da linha que divide norte e sul. (FRASER, 2006, p. 231)

autora, é se essa virada representaria uma *falsa consciência* ou uma *compensação da cegueira* do colapso do comunismo soviético. Observe-se:

Como, então, devemos ver o eclipse de um imaginário socialista centrado em termos como “interesse”, “exploração” e “redistribuição”? E o que devemos fazer com a emergência de um novo imaginário político centrado nas noções de “identidade”, “diferença”, “dominação cultural” e “reconhecimento”? Essa virada representa um lapso de “falsa consciência”? Ou seria mais um meio de compensar a cegueira cultural de um paradigma marxista posto em descrédito pelo colapso do comunismo soviético? (FRASER, 2006, p. 231)

Segundo Fraser (2006), diante da divergência⁷¹ de enfrentamento de uma política de identidade, a teoria crítica do reconhecimento deve identificar e assumir somente a defesa do paradigma da política cultural da diferença que possa fazer, de forma associada, a política distributiva.

Segundo Fraser (2007), esse enfrentamento dissociado é, em grande parte, decorrente da filosofia moral contemporânea, ao alinhar-se em torno de duas ordens de normatividade. De um lado, encontram-se os alinhados com as filosofias morais *deontológicas*⁷², políticos liberais que priorizam o correto sobre o bem; e de outro lado, os *teleologistas*⁷³, *comunitaristas*,⁷⁴ que rebatem a noção

⁷¹ Essa mutação é um desvio que conduzirá a uma forma de balcanização da sociedade e à rejeição das normas morais universais? Ou oferece a perspectiva de corrigir a cegueira cultural associada a certa leitura materialista, desacreditada pela queda do comunismo de tipo soviético, que, cego à diferença, reforçaria a injustiça ao universalizar falsamente as normas do grupo dominante? Essas perguntas revelam duas concepções globais de injustiça. Na primeira, a injustiça social resultaria da estrutura econômica da sociedade e se concretizaria na forma de exploração ou miséria. A segunda, de natureza cultural ou simbólica, decorreria de modelos sociais de representação que, ao imporem seus códigos de interpretação e seus valores, excluiriam os “outros” e engendrariam a dominação cultural, ou o não reconhecimento ou, finalmente, o desprezo. (FRASER, 2012, p. 34 e 35)

⁷² Kant constrói os pressupostos da razão fundamentados na ideia de que a característica central dos seres humanos é possuírem um potencial comum de racionalidade. A partir disso, ele criou os pressupostos da razão prática, no qual as ações são justificadas e validadas pelo seu caráter universalista. [...] Para Kant, a fonte da moralidade é o monólogo do sujeito consigo mesmo, as ações são baseadas nos imperativos da razão. (MATTOS, 2004, p. 149-150)

⁷³ Hegel defende que a circunstância primordial do sujeito moral é a de que ele está, desde sempre, “situado” dentro de um contexto ético maior que o define, em grande medida, também como ator moral. [...] Para Hegel, a fonte da moralidade são os acordos intersubjetivos baseados no reconhecimento mútuo, que estão em constante transformação, uma vez que a sociedade e os indivíduos os evoluem a cada nova etapa de reconhecimento. (Idem)

⁷⁴ Os comunitaristas têm as suas raízes no aristotelismo, em Hegel e na tradição republicana da Renascença (como por exemplo, Maquiavel e “O Príncipe”). O comunitarismo propõe que o indivíduo seja considerado membro inserido numa comunidade política de iguais. E, para que exista um aperfeiçoamento da vida política na democracia, exige-se uma cooperação social, um

de uma moralidade universalmente vinculante. Na visão da autora, esses posicionamentos filosóficos dificultam⁷⁵ a problemática em torno da redistribuição e reconhecimento.

Fraser (2000), ao analisar as lutas por reconhecimento no final deste século, afirma que as lutas das décadas de 70 e 80 estavam carregadas com promessas emancipatórias; e que, na virada desse século, houve um distanciamento daquele ideal emancipatório por causa da ambivalência do reconhecimento concebido como identidade, que, em sua visão, é o principal equívoco atribuído ao seu principal interlocutor do debate⁷⁶ - Axel Honneth. E como solução desse equívoco, a autora elabora seu conceito de reconhecimento como *status* social.

Do ponto de vista de Fraser (2007), a questão da distribuição e do reconhecimento poderá ser feita sem se cair numa esquizofrenia filosófica. Para fugir dessa esquizofrenia, Fraser introduz o modelo de *status* social a partir de uma concepção ampla de justiça, orientada pela paridade participativa⁷⁷. Sinalizamos que o conceito do modelo de *status* será uma das bases de análise do Programa Bolsa Família.

empenhamento público e participação política, isto é, formas de comportamento que ajudem ao enobrecimento da vida comunitária. Consequentemente, o indivíduo tem obrigações éticas para com a finalidade social, devendo viver para a sua comunidade organizada em torno de uma só ideia substantiva de bem comum. (FERREIRA, 2013, p. 1)

⁷⁵ Esses alinhamentos filosóficos complicam o problema de integrar redistribuição e reconhecimento. A distribuição evidentemente pertence ao lado da moralidade dessa disputa. O reconhecimento, entretanto, à primeira vista, parece pertencer à ética, uma vez que exige o julgamento sobre o valor de práticas, características e identidades variadas. (FRASER, p. 2007, 105)

⁷⁶ Nas décadas de 1970 e 1980, as lutas pelo ‘reconhecimento da diferença’ pareciam imbuídas com promessa emancipatória. Muitos que se mobilizavam com as bandeiras de sexualidade, gênero, etnicidade e ‘raça’ aspiravam não só alcançar as identidades até então negadas, mas também trazer uma dimensão lateral, mais rica, para as batalhas sobre a distribuição de riqueza e poder. Com a virada do século, os problemas de reconhecimento e identidade tornaram-se ainda mais centrais, porém muitos agora carregam uma marca diferente: de Ruanda aos Balkans, questões de ‘identidade’ abasteceram campanhas por limpeza étnica e mesmo genocídio - assim como movimentos que se mobilizaram para resisti-los. (FRASER, 2000, p. 107)

⁷⁷ A paridade de participação é uma condição por meio da qual a intersubjetividade possa ser concretizada e os pedidos de justiça possam ser vocalizados no âmbito da esfera pública. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 36-37)

3.3

A Política de *Status* em Detrimento da Política de Identidade

A estratégia central de Fraser (2007) é romper com o modelo padrão do reconhecimento, associado à “identidade”. A proposta da autora é privilegiar uma política de *status* em detrimento de uma política de identidade,⁷⁸ desvinculando o reconhecimento com identidade, o que permite afastar-se da formação de identidades culturais de grupos que impedem a paridade participativa e levam à estagnação cultural. Já investir em um modelo de *status*, por sua vez, significa o reconhecimento da igualdade de condições dos parceiros de participação social, política e jurídica.

Mas note precisamente o que isso significa: visando a não valorizar a identidade de grupo, mas superar a subordinação, as reivindicações por reconhecimento no modelo de *status* procuram tornar o sujeito subalterno um parceiro integral na vida social, capaz de interagir com os outros como um par. Elas objetivam, assim, desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam. (FRASER, 2007, p. 109)

Nessa perspectiva, segundo a autora, a política de reconhecimento deverá ter como norte a paridade participativa, na qual os atores sociais tenham igualdade de acesso às instituições, participem em iguais condições da vida social e desfrutam igualmente de reconhecimento na sociedade. A política de reconhecimento alicerçada no modelo de *status* deverá buscar a paridade participativa⁷⁹, rompendo com o modelo de identidade baseado na subordinação de *status*.

⁷⁸ A abordagem habitual à política de reconhecimento – que chamarei de “modelo de identidade” – parte da ideia hegeliana de que a identidade é construída na forma de diálogo, através de um processo de reconhecimento mútuo. De acordo com Hegel, o reconhecimento assinala uma relação recíproca ideal entre os sujeitos, na qual cada um vê o outro como seu igual e também separado de si. Esta relação é fundamental para a subjetividade: uma pessoa se torna sujeito individual somente em virtude de reconhecer e de ser reconhecido por outro sujeito. O reconhecimento dos outros é, deste modo, essencial para o desenvolvimento da percepção de si mesmo. Ter o reconhecimento negado, ou ser “não reconhecido”, é sofrer tanto uma distorção da relação de alguém consigo mesmo, quanto um dano à identidade de alguém. Os que propõem o modelo de identidade transferem o esquema de reconhecimento hegeliano para o terreno cultural e político. Eles afirmam que pertencer a um grupo que é desvalorizado pela cultura dominante é ser não reconhecido, é sofrer uma distorção em sua relação consigo mesmo. (FRASER, 2000, p. 108)

⁷⁹ Reivindicações por reconhecimento só podem ser justificadas sob condições de paridade de participação, as quais incluem o reconhecimento recíproco. A circularidade não é viciosa, contudo. Longe de refletir algum defeito de conceituação, ela fielmente expressa o caráter

Para Fraser (2007, p. 109), o modelo de *status* evita muitas dificuldades apontadas no modelo de identidade entre as quais ela aponta: evita essencializar as identidades de grupos; “resiste à tentação de substituir a mudança social pela reengenharia da consciência”, valoriza a interação entre os grupos em oposição ao separatismo; evita reificar a cultura; e distancia o reconhecimento do campo da ética. Nesse sentido, a autora argumenta que o “modelo de *status* permite que se combine reconhecimento com redistribuição, sem cair na esquizofrenia filosófica”.

Fraser (2007) acredita que, para enfrentar outro problema filosófico em torno da problemática da distribuição e reconhecimento, faz-se necessário ampliar o paradigma da justiça. Ela critica a posição de Honneth,⁸⁰ que, a seu ver, teria assumido uma visão cultural reducionista da distribuição ao conceber a má distribuição como um subproduto do não reconhecimento. Na visão da autora (Ibidem, p. 118), abordagens unilaterais, que procuram estabelecer, seja na cultura, seja na economia, todas as causas das injustiças caem num reducionismo. Por essa razão, ela propõe uma concepção que aborde os dois problemas sob a perspectiva da justiça ampla. “Sem reduzir uma perspectiva à outra, ela encampa ambas as dimensões dentro de um modelo mais abrangente e inclusivo”. O centro normativo se dá pela paridade participativa⁸¹, uma vez que, “nessa norma, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da

reflexivo da justiça compreendida de uma perspectiva democrática. Na perspectiva democrática, a justiça não é uma exigência imposta externamente, determinada acima das cabeças daqueles que ela obriga. Diversamente, ela vincula somente até o ponto em que seus destinatários possam também corretamente referir a si mesmos como seus autores. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 44)

⁸⁰ Honneth alega adotar uma visão mais ampla de reconhecimento, que não se restringiria à dimensão cultural da justiça, encampano os aspectos econômicos. Na visão do autor, a luta por reconhecimento dá-se a partir da construção relacional da identidade, onde os sujeitos lutam o tempo todo por reconhecimento mútuo. A chave de compreensão do autor está na possibilidade da autorrealização da identidade. Ele sintetiza a teoria do reconhecimento, afirmando que “são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades”. (HONNETH, 2003a, p. 156)

⁸¹ A justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir entre si como pares. São necessárias pelo menos duas condições para que a paridade participativa seja possível. Primeiro, deve haver uma distribuição de recursos materiais que garanta a independência e “vos” dos participantes. [...] a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social. (FRASER, 2002, p. 13)

sociedade interagir uns com os outros como parceiros”. No seu modelo de reconhecimento *deontológico* desenvolvido,⁸² as duas condições são necessárias para a paridade de participação. Ela defende uma concepção bidimensional da justiça em vista da efetividade da paridade de participação que leve em consideração tanto o aspecto cultural da justiça quanto econômico, porém, sem reduzir um ao outro⁸³.

Fraser (2007) aborda o reconhecimento como um problema da justiça/moralidade⁸⁴, em contraposição a outros autores contemporâneos, como Charles Taylor e Axel Honneth, que vinculam o reconhecimento como um problema da boa vida/ética. Ao fazer uma abordagem ética sobre o não reconhecimento, esses dois teóricos estariam sinalizando para uma subjetividade prejudicada e para uma autoidentidade danificada, impossibilitando, dessa forma, que o sujeito alcance a boa vida. Na perspectiva de Fraser, a questão deveria ser colocada no campo da justiça/moralidade.

Deve-se dizer, ao contrário, que é injusto que, a alguns indivíduos e grupos, seja negada a condição de parceiros integrais na interação social, simplesmente em virtude de padrões institucionalizados de valoração cultural, de cujas construções eles não participaram em condições de igualdade, e os quais depreciam as suas características distintivas ou as características distintivas que lhes são atribuídas. Deve-se dizer, então, que o não reconhecimento é errado porque constitui uma forma de subordinação institucionalizada – e, portanto, uma séria violação da justiça. (FRASER, 2007, p. 112)

Para Mattos (2004), Fraser, ao utilizar o método *deontológico*, prioriza a participação paritária, justificada a partir de critérios universais da razão.

⁸² Minha abordagem não requer uma explicação ética dos tipos de participação necessários ao florescimento humano, os participantes decidirão isso por si mesmo, por suas próprias luzes. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 232)

⁸³ Em ambos os casos, precisa-se de uma descrição do critério e/ou procedimentos para distinguir as reivindicações justificadas das não justificadas. Teóricos da justiça distributiva têm buscado fornecer tais descrições, seja apelando para um critério objetivista, tal como a maximização da utilidade, seja apelando para normas procedimentais, tal como aquelas da ética do discurso. Teóricos do reconhecimento, ao contrário, têm sido mais lentos em enfrentar essa questão. Eles ainda têm que fornecer qualquer base principiológica para distinguir reivindicações justificadas das não justificadas. (FRASER, 2007, p. 124)

⁸⁴ Construindo a redistribuição e o reconhecimento como duas dimensões da justiça mutuamente irreduzíveis, e submetendo-as a uma norma deontológica de paridade participativa, ela posiciona ambas em um terreno comum da *Moralität*. Evitando voltar-se prematuramente para a ética, essa abordagem parece prometer uma rota de escape da esquizofrenia filosófica. (IDEM, p. 120)

As vantagens da análise do reconhecimento como sendo um critério da justiça ao invés de autorrealização permitiria justificar as lutas como moralmente obrigatórias em condições modernas de pluralismo, deixando os componentes da autorrealização e do valor ético de práticas num segundo plano, sendo, portanto, de fácil justificação. O método adotado aqui é o deontológico. A participação paritária pode ser reconhecida como sendo o principal objetivo da teoria da justiça, podendo ser facilmente justificada de acordo com os critérios universalistas da razão. (MATTOS, 2004, p. 150-151)

A partir do modelo de teoria crítica⁸⁵, fundado na ideia de paridade de participação, Fraser (2003) postula, como resposta aos dilemas do antagonismo no enfrentamento da redistribuição e do reconhecimento, a possibilidade de incorporar as duas dimensões da justiça, problematizando, ao mesmo tempo, as estruturas de governança assentadas na transparência dos procedimentos da tomada de decisão. Todos têm direitos iguais na condição de oportunidades e na estima social. Esse aspecto será de fundamental importância para a análise da correlação entre o PBF e o pensamento de Fraser, no capítulo posterior.

Fazendo a abordagem da primeira questão filosófica do reconhecimento como um problema da justiça/moralidade, a autora acredita que essa traz vantagens importantes em relações aos teóricos *teleologistas*.

Na visão da autora (2007, p. 113), a primeira vantagem de reconhecimento de *status deontológico* está em apresentar as “reivindicações por reconhecimento como moralmente vinculantes sob as condições modernas de pluralismo valorativo”, em que a liberdade subjetiva é definida pela paridade participativa de todos os indivíduos.

A segunda vantagem, segundo Fraser (*idem*, p. 113), ao tratar o reconhecimento como justiça/moralidade, está em “conceber o não reconhecimento como uma subordinação de *status*, localizando o equívoco nas relações sociais, e não na psicologia individual ou interpessoal”. Esse equívoco no reconhecimento resultaria não só em uma desvalorização cultural, mas negaria a

⁸⁵ Uma teoria crítica da sociedade contemporânea deve incluir uma avaliação da relação de subordinação de *status* com a *subordinação de classe*, de não reconhecimento com má distribuição. Acima de tudo, ela deve esclarecer os prospectos de mudança emancipatória para uma época na qual as lutas por reconhecimento estão crescentemente desacopladas das lutas por redistribuição igualitária – mesmo porque a justiça requer que as duas estejam juntas. (FRASER, 2003, p. 59)

condição de parceiro integral, impedindo a participação paritária na vida social, tanto no reconhecimento, como na redistribuição.

Fraser (2007) apresenta, como proposta para romper com o modelo de identidade alicerçada na subordinação de *status*, que a luta por reconhecimento seja construída no espaço público onde todos os atores sociais tenham uma participação paritária, garantida pela igualdade de acesso às instituições; e que esses atores desfrutem igualmente de reconhecimento e de condições igualitárias na vida social. O modelo da paridade participativa pressupõe a possibilidade de reconhecimento e redistribuição convergirem entre si. A autora ressalta a importância do reconhecimento como *status*, assegurando assim a possibilidade da paridade integral. Essa posição é contrária à dos que defendem a noção de reconhecimento no modelo de identidade, que reforçaria muito mais a autoestima do reconhecimento do que a participação dos atores sociais como membros integrais da sociedade.

Fraser (2002) contextualizava que a igualdade liberal se expressa tanto nos ideais de mercado quanto nas trocas equitativas, enquanto que os ideais democráticos se manifestam tanto na igualdade de *status* quanto na cidadania equitativa. É justamente na hierarquização do *status* que todos esses ideais caem por terra. Na sociedade contemporânea, a subordinação⁸⁶ de *status* continua - a subordinação entrecruzada -, ainda que disfarçada e transformada qualitativamente.

Fraser (2007) salienta que é necessário ter como chave de leitura não uma concepção de boa vida, mas uma concepção de justiça baseada na moralidade universalmente aceita, mesmo por aqueles que tenham concepções divergentes de boa vida em paridade participativa. O não reconhecimento é um equívoco localizado nas relações sociais instituídas, e não na identidade individual ou interpessoal, pois o falso reconhecimento poderia significar a negação da condição

⁸⁶ No regime moderno, nem há uma pirâmide de corporações ou estados sociais, nem cada ator social é designado para um único 'grupo de status' exclusivo que defina sua posição em termos gerais. Antes, os indivíduos são nódulos de convergência para eixos de subordinação entrecruzados. Frequentemente em desvantagem em alguns eixos e simultaneamente em vantagem em outros, eles lutam pelo reconhecimento em um regime dinâmico moderno. (FRASER, 2002, p. 19)

de parceiro integral na interação social. A problemática não pode estar acima dos efeitos psicológicos da negação do reconhecimento, de um modelo baseado na identidade, mas nos bloqueios impostos pelo sistema à paridade de participação dos indivíduos na sua integralidade social.

A luta pelo reconhecimento não poderá vincular-se à valorização da identidade grupal, mas, sobretudo na superação da subordinação institucional, para transformar esse reconhecimento num parceiro integral na vida social, política e jurídica, para emancipá-lo em paridade participativa. Fraser (2007) frisa que a paridade participativa é uma *norma universalista*, uma vez que implica a inclusão de todos os atores sociais, de forma paritária, nos campos sociais, políticos e jurídicos, posicionando-os em igualdade moral.

A autora (2007, p. 121) aponta que a paridade participativa é uma norma universalista em dois sentidos. De um lado, todos os parceiros (adultos) devem estar em interação; e de outro lado, pressupõe-se a igualdade do valor moral. Porém a questão da condição intersubjetiva da paridade participativa exigida pela justiça fica em aberto, e essa questão não poderá ser respondida, *a priori*, pelo reconhecimento de que as pessoas necessitam.

Entretanto, muitas vezes o reconhecimento exige especificidades do participante que o reivindica, como também há casos em que o argumento⁸⁷ se faz necessário pelo reconhecimento de uma “humanidade comum”. Nessa perspectiva, percebe-se que o modelo de *status* desenvolvido por Fraser busca travar a luta por reconhecimento no espaço público,⁸⁸ e a resolução dos conflitos deve efetivar-se independentemente de universalidades ou especificidades que as reivindicações por reconhecimento exigem por meio da paridade participativa integral.

⁸⁷ A busca de soluções para a destruição de padrões sociais de comportamento e interpretação tidos como consensos cristalizados permeados por preconceitos. (MATTOS, 2004, p. 146)

⁸⁸ Outro aspecto marcante da resposta de Honneth (2003b) é sua acusação a Fraser por restringir os conflitos sociais a lutas organizadas e visíveis na esfera pública, negligenciando toda uma ampla gama de injustiças que afetam e depreciam identidades sem serem tematizadas. Para ele, Fraser generaliza a experiência dos conflitos norte-americanos, abordando apenas as lutas de atores que ultrapassaram a barreira da invisibilidade pública. (MENDONÇA, 2007, p. 12)

Os reivindicantes da redistribuição devem mostrar que os arranjos econômicos existentes lhes negam as necessárias condições objetivas para a paridade participativa. Os reivindicantes do reconhecimento devem mostrar que os padrões institucionalizados de valoração cultural lhes negam as condições intersubjetivas necessárias. Em ambos os casos, portanto, a norma da paridade participativa é o padrão para justificar a reivindicação. (FRASER, 2007, p. 125)

Fraser (2007) analisa a questão da justificação pelo viés da esfera pública; e neste, a centralidade se dá pela paridade participativa na sua integralidade. Essa abordagem permite à autora a possibilidade de fazer a crítica às teorias da identidade e do reconhecimento, afastando-se dos limites da justificação, centrados no modelo identitário. Ela afirma que o modelo de *status* poderá abarcar as duas justificações, permanecendo totalmente deontológico.

Em geral, então, o modelo de *status* estabelece um rigoroso padrão para justificar demandas pelo reconhecimento de diferença cultural. No entanto, ele permanece totalmente deontológico. Aplicada dessa dupla forma, a norma da paridade participativa é suficiente para descartar reivindicações não justificadas, sem nenhum recurso à avaliação ética. (FRASER, 2007, p. 131)

Percebe-se que essa abordagem reconhece a crítica das teorias redistributivas, que postulam o ponto de partida mediante o paradigma do liberalismo econômico, acreditando que este seja supostamente neutro em relação às identidades. A perspectiva da norma da paridade participativa na integralidade constitui um autêntico esforço para sair dos quadros conceituais tradicionais do liberalismo, abrindo a discussão à paridade participativa em políticas democráticas. Fraser introduz a noção da justiça dual para viabilizar a justiça democrática por meio de políticas que ela chama de *via média, reformas-não-reformistas*: “reformas que parecem ser afirmativas em abstrato podem ter efeitos transformativos em alguns contextos” (FRASER, 2003a, p. 78).

Fraser (2007, p. 120) acredita que, para fugir da “esquizofrenia filosófica” sobre a questão da luta pelo reconhecimento e pela redistribuição, deve-se conceber como exigência da justiça “o reconhecimento daquilo que é distintivo de indivíduos ou grupos, além e acima do reconhecimento da nossa humanidade comum”.

No caso de uma política transformativa em relação à sexualidade, Fraser (2006, p. 237) afirma: “a questão não é dissolver toda a diferença sexual numa

identidade humana única e universal; mas sim manter um campo sexual de diferenças múltiplas, não binárias, fluidas, sempre em movimento”.

Uma possível resposta a essa demanda intersubjetiva deverá ser dada pelo pragmatismo da teoria social, que concebe o “reconhecimento como um remédio para a injustiça social, e não a satisfação de uma necessidade humana genérica”. Fraser sugere que a justiça aplique remédios diferentes de acordo com a negação do reconhecimento, podendo ser universalista ou de especificidade.

A abordagem *pragmatista*, na visão da autora (2007, p. 122), contrapõe-se à fragilidade das perspectivas, defendida de um lado, pelos “teóricos distributivos, de que a justiça requer a limitação do reconhecimento público apenas para aquelas capacidades que todos os humanos compartilham”; e de outro lado, “de que todos sempre precisam ter suas particularidades reconhecidas”.

Fraser reconhece que há duas espécies fundamentais de injustiça; uma tem suas causas na estrutura econômica e política da sociedade, e outra, em padrões sociais de representação, de interpretação e de comunicação. Diante dessas duas injustiças - uma socioeconômica e outra cultural ou simbólica -, os teóricos apresentam dois remédios diferentes⁸⁹. O grupo que defende a redistribuição para restaurar a justiça social, e o grupo que defende o reconhecimento para reparar os danos da negação do reconhecimento, causado pelos estereótipos e estruturas de subordinação.

Ao considerar a importância da diversidade e da pluralidade para a restauração da justiça, buscando remédios contextualizados a partir do pragmatismo originado pela moralidade, Fraser (2007, p. 122) critica o caráter

⁸⁹ O remédio para a injustiça econômica é a reestruturação político-econômica de algum tipo. Isto pode envolver redistribuir renda, reorganizar a divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada democrática de decisões, ou transformar outras estruturas econômicas básicas. O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é algum tipo de mudança cultural ou simbólica. Isto poderia envolver reavaliar positivamente identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos execrados. Também poderia envolver reconhecer e positivamente valorizar a diversidade cultural. Mais radicalmente ainda, poderia envolver a transformação completa dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação em formas que modificariam o sentido de eu de todos. (FRASER, 1995, p. 73)

limitado das políticas distributivas e afirmativas⁹⁰. Na visão da autora, as políticas afirmativas estariam alicerçadas nas consequências provocadas pelos arranjos sociais injustos, sem atacar suas causas. Buscando reparar as consequências, a política do reconhecimento ficará reduzida sobre indivíduos ou grupos, sem questionar suas estruturas da dominação. Por outro lado, as políticas de transformação centram-se na reestruturação dos quadros sociais que causam⁹¹ as injustiças, e o remédio para a restauração da justiça seria a “desconstrução das dicotomias conceituais que produzem os efeitos de dominação social”.

A proposta *pragmatista*⁹², segundo Fraser, difere dessas duas soluções, ao levar em consideração as necessidades dos parceiros de acordo com os contextos sociais e das especificidades que cada caso requer.

Tudo depende do que as pessoas não reconhecidas hoje em dia necessitam a fim de serem capazes de participar como parceiros na vida social. E não há razão para assumir que todas elas necessitem da mesma coisa em qualquer contexto. Em alguns casos, elas podem necessitar de serem aliviadas de excessiva distinção

⁹⁰ Tomemos como exemplo a questão das desigualdades econômicas. Remédios afirmativos tendem a enfatizar medidas de transferência de renda através de programas de seguro social, de assistência pública etc. Longe de abolir as diferenças de classe, esses remédios as suportam e as modelam, deixando intacta a estrutura que produz as desvantagens de classe. Além disso, tendem a criar uma estilização do grupo “favorecido” como sendo inferior por não conseguirem por si mesmos uma situação favorável de vida, colocando, assim, em xeque a concepção universalista do igual valor das pessoas. Remédios transformativos, ao contrário, combinam programas universalistas de bem-estar social, impostos progressivos, políticas macroeconômicas voltadas para a criação do emprego e tomadas de decisões democráticas sobre prioridades macroeconômicas. A tendência é, portanto, a minar a diferença de classes. Os remédios afirmativos podem ter um efeito perverso na promoção da diferenciação entre classes, estigmatizando a diferença, somando o insulto da falta de reconhecimento à injúria da privação. A redistribuição transformativa, em contraste, pode promover a solidariedade e ajudar a rever formas de não reconhecimento. (FRASER, 2001, p. 270-271)

⁹¹ Segundo Mendonça, a autora defende, uma vez mais, que soluções transformativas (preocupadas com as raízes dos problemas) tendem a ser mais eficazes e aptas a conciliar a dimensão econômica à cultural. Mas, como, nem sempre, essas soluções são exequíveis ou desejadas, pode-se pensar em reformas não reformistas: mudanças mais pontuais, capazes de gerar efeitos profundamente transformadores a longo prazo. Ela assinala, ainda, a importância de que decisões sejam revisáveis e do uso cruzado de soluções que, endereçadas a uma das dimensões da justiça, resolvam problemas da outra. (MENDONÇA, 2007, p. 9)

⁹² Em alguns casos, elas podem precisar ser aliviadas do fardo de distinções excessivamente atribuídas ou construídas. Em outros casos, podem precisar que seja considerada sua distinção até então sub-reconhecida. Ainda em outros casos, elas podem precisar mudar o foco para os grupos dominantes ou favorecidos, expondo a especificidade destes últimos, que tem sido falsamente colocada como universal. Alternativamente, podem precisar desconstruir os próprios termos nos quais as diferenças atribuídas são correntemente elaboradas. Finalmente, elas podem necessitar de todas as coisas acima, ou de várias delas, em combinação umas com as outras e em combinação com a redistribuição. (FRASER & HONNETH, 2003, p. 47)

atribuída ou construída. Em outros casos, elas podem necessitar de que suas particularidades, até agora não reconhecidas, sejam levadas em consideração. (FRASER, 2007, p. 123)

Contrapondo-se a essas duas concepções tradicionais entre reconhecimento e distribuição, a proposta *pragmatista* propõe políticas públicas *multisetoriais* e *integradas*, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas, realizada no campo da distribuição e do reconhecimento. A autora analisa a paridade participativa e o problema da justiça a partir dos limites que essas duas teorias apresentam, de um lado, das questões de justiça vistas exclusivamente sob o ângulo da distribuição ou de outro lado, exclusivamente sobre o ângulo do reconhecimento. Através de políticas *multisetoriais*, restabelece-se a complexidade das questões, uma vez que, na prática, os dois tipos de injustiça se misturam e se reforçam mutuamente.

A proposta *pragmatista* será uma das chaves de análise para ver como as necessidades, contextos e especificidades dos beneficiários do Programa Bolsa Família são contemplados na formulação, implantação e gestão do programa, bem como para avaliar se a política segue a proposta multisetorial e de integração entre as várias políticas públicas.

Por outro lado, a proposta pragmática de Fraser sofreu críticas de seu principal oponente. Honneth critica o procedimentalismo de Fraser ao resolver a questão da injustiça somente por via da moralidade. Ele acredita que a justiça não pode se ver inteiramente despida da ética: “sem antecipar uma concepção de boa vida é impossível criticar quaisquer das injustiças contemporâneas” (HONNETH, 2003b, p.114). Segundo Mendonça, Fraser o teria interpretado mal sobre a eticidade formal.

Mas ele não propõe um simples relativismo em que as definições de uma comunidade decidiriam sobre o justo e o injusto. Com razão, ele afirma que Fraser o mal interpretou, deixando de observar sua preocupação com uma eticidade formal, a qual seria a medida para justificar (ou criticar) reivindicações sociais. (MENDONÇA, 2007, p. 12)

Igualmente, para Lima Vaz (2000), no campo da ontologia do agir humano não tem como separar ética e direito, cuja unidade está na própria essência do

conceito da justiça clássica⁹³. Contudo, segundo o mesmo autor, essa ideia da justiça clássica sofreu grandes mudanças na modernidade⁹⁴. Sob a influência do positivismo jurídico, houve uma ruptura entre ética e direito. O conceito de justiça equipara-se ao procedimento legal. As raízes dessa separação foram estabelecidas por Kant⁹⁵ pelo imperativo categórico do dever ser, proposta *deontológica* defendida por Fraser (2007).

Lima Vaz (2000) afirma que a modernidade abandonou a teleologia do Bem Comum, viga mestra do edifício da ética clássica, em que a justiça se manifestava indissolúvelmente com o agir comunitário da ética e do direito. O que contribuiu para a dissociação do agir ético e do direito foi a inversão da razão antropológica e ética da Filosofia clássica sobre a ideia de justiça, que direcionava para o ser e para o bem, enquanto a Filosofia moderna aponta na direção do sujeito e do útil. A consequência prática para a justiça é o utilitarismo e legalismo, cujas manifestações se dão na hipertrofia da justiça como lei e a separação da justiça como virtude.

A ideia de justiça passa a ser pensada em termos rigorosamente utilitarista (Hume e o utilitarismo inglês), ou também, em termos convencionalistas como nas teorias modernas do direito natural e nas concepções de pensadores que

⁹³ Aristóteles aceita a existência do bem e da justiça como valores inerentes à razão. É a razão do sujeito que define segundo os critérios racionais práticos, o que é bom e justo na prática da virtude. É a razão do sujeito, ou o sujeito, através da racionalidade, que delibera o que é bom e justo. (RUIZ, 2007, p. 24-25)

⁹⁴ A ruptura com o pensamento clássico, embora tenha suas raízes na Idade Média tardia, foi consumada com o desenvolvimento de um novo tipo de racionalidade científica, correlativo de uma nova concepção de natureza. A ciência moderna da natureza, com seu método empírico-matemático, substituiu a compreensão metafísica e qualitativa das essências pelo estabelecimento de leis, resultantes da verificação de hipóteses explicativas, criadas pelo sujeito, que captam a regularidade dos fenômenos mediante a determinação de suas relações funcionais expressas quantitativamente. Trata-se da razão tecno-científica, que constrói mentalmente o mundo como objeto do pensamento, o que lhe permite transformá-lo pela ação, segundo seus projetos, comandados pela vontade de poder. A natureza deixa de ser *physis*, como dinamismo teleológico e cosmo ordenado e inteligível em si mesmo, que dita as leis do próprio comportamento humano, individual e coletivo, para converter-se em matéria prima a ser modelada pelas formas a priori do entendimento e dominada e explorada pela aparelhagem sempre mais potente da técnica. Da visão cosmocêntrica dos antigos ou teocêntrica da Idade Média cristã, passa-se ao antropocentrismo moderno, que absorve na imanência do sujeito toda a realidade e absolutiza a razão humana, conferindo-lhe as prerrogativas de criadora da natureza e redentora da história. (MAC DOWELL, 2007, p. 241)

⁹⁵ [...] a obrigação interior, tendo como único motivo o dever, e a obrigação exterior cujo motivo é a coação legítima prevista na lei. (LIMA VAZ, 2000, p.181)

constroem seus pensamentos a partir da hipótese do contrato social. (LIMA VAZ, 1999, p.182)

Por sua vez, Ruiz (2007) também critica os clássicos do contratualismo, que fundamentaram a teoria da justiça alicerçada na teoria do contrato social, no qual o critério da justiça passou a ser o procedimento. Essa hermenêutica interpretativa privilegiou os princípios e métodos de fazer a justiça em detrimento do sentido clássico da justiça como virtude. A justiça perde a dimensão da ética, e começa a prevalecer a dimensão da virtude moral, de cunho particular e válido somente nas relações privadas e pactuadas. Embora haja divergência em legitimar os procedimentos, tanto os utilitaristas como os deontologistas ficam presos aos procedimentos administrativos, sem fundamentar a justiça em princípios⁹⁶.

Há divergência quanto ao modo de legitimar os procedimentos da justiça, porém todas as visões procedimentalistas fundamentam a justiça diretamente nos procedimentos (utilitarismo) ou nos princípios que, por sua vez, legitimam os procedimentos (deontologia). John Rawls critica os procedimentos das éticas utilitaristas e teleológicas que só levam em conta os resultados das ações como critério de validação da justiça e não se preocupam com os princípios em que se fundamentam. (RUIZ, 2007, p. 26)

Na visão de Ávila (2005), os princípios seriam normas imediatamente finalísticas, de caráter *deôntico-teleológico*,⁹⁷ porque teriam a finalidade de prever um comportamento num “estado ideal de coisas”, permitido que o intérprete dos princípios possa elaborar uma regra que alcance sua finalidade, enquanto que as regras impõem imediatamente dever da conduta descrita pelo legislador e

⁹⁶ Os princípios pensados por Rawls querem superar o desejo por não ser um critério universalizável, porém, e contraditoriamente, contemplam o interesse particular como o elemento natural que regula a sua lógica. (RUIZ, 2007, p. 26)

⁹⁷ Os princípios, ao estabelecerem fins a serem atingidos, exigem a promoção de um estado de coisas - bens jurídicos - que impõem consultas necessárias à sua preservação ou realização. Daí possuírem caráter deôntico-teleológico: deôntico, porque estipulam razões para a existência de obrigações, permissões ou proibições; teleológico, porque as obrigações, permissões e proibições decorrem dos efeitos advindos de determinado comportamento que preservam ou promovem determinado estado de coisas. Daí afirmar-se que os princípios são *normas-do-que-deve-ser* (*ought-to-be-norms*): seu conteúdo diz respeito a um estado ideal de coisas (*stateofaffairs*). (ÁVILA, 2005, p. 63-64)

necessária para a concretização do “estado de coisas”; portanto, de caráter *deôntico-deontológico*⁹⁸.

Já de acordo com o filósofo Mac Dowell (2007), as propostas da modernidade, baseadas no utilitarismo ético e no positivismo jurídico e imbuídas pelo relativismo, são incapazes de fugir à anomia ética da sociedade atual.

O positivismo jurídico é rechaçado implicitamente na refutação do reducionismo cientificista, na medida em que, pretendendo ser não apenas o método próprio da ciência jurídica propõe a autofundamentação da ordem jurídica pela própria lei positiva. Sua rejeição do utilitarismo está contida na classificação desta Ética como uma forma de naturalismo, incapaz de fundamentar o valor moral, no seu caráter absoluto e intrínseco à própria ação humana. Se estas duas correntes apenas povoam, por assim dizer, o campo ético-jurídico, esvaziado pela ruptura da tradição jusnaturalista, a desconstrução da Ética é levada a cabo propositalmente pelos chamados “mestres da suspeita”, como Marx, Nietzsche e Freud. (MAC DOWELL, 2007, p. 245)

Na análise de Lima Vaz (1999), a proposta de Jonh Rawls⁹⁹ para superar o problema da separação entre justiça como virtude e justiça como lei, colide no paradigma contratualista preso ao individualismo inerente ao antropocentrismo da ética e do direito moderno. A perspectiva contratualista dificilmente conseguirá romper a visão individualista e legalista da justiça.

Igualmente, Ruiz (2007) critica a identificação da justiça com a legalidade por promover a obediência fiel à ordem vigente¹⁰⁰. Na visão do autor, esse

⁹⁸ As regras são prescrições cujo elemento frontal é o descritivo. Daí possuírem caráter deôntico-deontológico: *deôntico*, porque estipulam razões para a existência de obrigações, permissões ou proibições; *deontológico*, porque as obrigações, permissões ou proibições decorrem de uma norma que indica "o que" deve ser feito. Daí afirmar-se que as regras são normas-do-que-fazer (*ought-to-do-norms*): seu conteúdo diz diretamente respeito a ações (*actions*). (Ibidem, p. 64)

⁹⁹ Apesar do enorme esforço despendido por Rawls em sua obra já clássica, *A Theory of Justice*, para restaurar a noção de justiça, central no pensamento ético-político e jurídico, a persistência do esquema contratualista torna discutíveis, pensa Lima Vaz, os fundamentos de sua teoria. (MAC DOWELL, 2007, p. 246)

¹⁰⁰ Toda ordem se legitima por um direito que por sua vez é instituído como regime legal da ordem. Nessa equação, a justiça é transferida para dentro da ordem a modo de corpo legal do direito vigente. A injustiça, neste caso, se identifica com a transgressão legal da ordem e da lei positiva. Nesta equação, a administração da justiça terá como objetivo primeiro restaurar a transgressão legal contra a ordem, conferindo-lhe o máximo de estabilidade e evitando sua transformação. Esta é uma justiça útil (para a ordem) que se legitima pelos procedimentos. (RUIZ, 2012, p. 53)

silogismo, de identificar a justiça com a legalidade dos procedimentos leva a uma justiça procedimental sujeito à ordem preestabelecida.

Dentro da lógica do procedimentalismo a justiça se identifica com a lei, e a injustiça é definida como a transgressão da lei. A injustiça é correlativa à transgressão dos procedimentos e uma agressão contra a ordem estabelecida. (RUIZ, 2007, p. 27)

Mac Dowell, ao fazer uma análise do pensamento de Lima Vaz sobre a crise da modernidade, afirma que as duas abordagens modernas para a solução do problema da ideia da justiça clássica, a da virtude e da lei, estão fadadas ao fracasso:

Estão fadadas ao *fracasso* as tentativas de estabelecer uma teoria da justiça ou uma Ética universal sobre as bases do *contrato social* ou do *discurso consensual*, justamente porque se situam no solo fugidio da *imanência* e não logram alcançar o plano da universalidade nomotética. (MAC DOWELL, 2007, p. 247)

Para o autor, o cerne da crise moderna encontra-se no interior do próprio antropocentrismo, que, ao desprezar o paradigma clássico da construção dialética da identidade, resultante do intelecto e do ser, insere como objeto do conhecimento intelectual, a própria ideia ou representação mental¹⁰¹.

Igualmente, para Ruiz (2007), a justiça procedimental é parte do modelo antropológico da modernidade que concebe o sujeito num estado de natureza autossuficiente. O sujeito de direitos está imbuído da natureza individualista e dos interesses correlatos. O estado de natureza moderno dispensa a alteridade como componente constituinte da natureza justiça. Nesse sentido, a justiça se reduz a preservação dos interesses individuais, regulamentados numa ordem estabelecida sem a interdependência ontológica que vincula os sujeitos numa comunidade de sentido intersubjetivo.

¹⁰¹ Encerrado no interior do discurso da razão, ele situa o fundamento do sentido na imanência, seja do sujeito, seja da linguagem (Escritos. III p. 179-185). Destarte, continua Pe. Vaz, não será possível superar os impasses da civilização moderna e pós-moderna enquanto não se universalizar a experiência da inanidade do não-sentido do humanismo antropocêntrico. Somente essa experiência poderá dirigir as energias espirituais da civilização para o reencontro da fonte transcendente do sentido ou para descobrir uma nova estrutura da experiência do Transcendente que se torne princípio inspirador de uma realização mais autenticamente humana dos grandes ideais da modernidade. Ibidem, p. 174s. (Apud MAC DOWELL, 2007, p. 247).

Mesmo sujeita a críticas, Fraser (2007) acredita que a questão crucial, sem precisar entrar no modelo *teleológico*, seja apresentar um quarto problema filosófico, abordando os critérios e procedimentos para distinguir as reivindicações justificadas das não justificadas, por meio da justiça distributiva e da justiça do reconhecimento. Segundo a autora, em ambos os casos não há uma unanimidade sobre a justificação das reivindicações nas duas políticas.

Em ambos os casos, precisa-se de uma descrição do critério e/ou procedimentos para distinguir as reivindicações justificadas das não justificadas. Teóricos da justiça distributiva têm buscado fornecer tais descrições, seja apelando para um critério objetivista, tal como a maximização da utilidade, seja apelando para normas procedimentais, tal como aquelas da ética do discurso. Teóricos do reconhecimento, ao contrário, têm sido mais lentos em enfrentar essa questão. Eles ainda têm que fornecer qualquer base principiológica para distinguir reivindicações justificadas das não justificadas. (FRASER, 2007, p. 124)

Segundo Lima (2010), Honneth, em embates anteriores, não concorda com essa concepção relativista¹⁰² em que Fraser teria interpretado a visão *teleológica* sobre os procedimentos adotados pela comunidade em definir reivindicações justificadas de não justificadas. Na visão do autor, Fraser o teria interpretado mal, deixando de observar a sua preocupação. Como uma eticidade formal seria a medida para justificar (ou criticar) reivindicações sociais?

Da mesma forma, segundo Mendonça (2007), para Honneth a justiça seria consequência do progresso moral da sociedade, avaliado em termos do reconhecimento de novas partes da personalidade ou da inclusão de outras pessoas nas relações de reconhecimento.

Do nosso ponto de vista, Fraser (2007) aborda seu modelo moral de reconhecimento de uma forma que este não invalida as reivindicações da justiça econômica. A exigência do regime de paridade participativa pressupõe, como condição de possibilidade, que tanto as condições objetivas quanto as subjetivas

¹⁰² O ganho da abordagem proposta pela norte-americana, se comparada ao antidualismo pós-estruturalista, é permitir a distinção entre distribuição e reconhecimento e, por conseguinte, a análise das relações entre as duas categorias. Evita, ainda, ao contrário do economicismo e do culturalismo, a redução de uma das categorias à outra, o que conduziria à desconsideração da complexidade de suas ligações. Além disso, escapa da dicotomização cultura *versus* economia que obscurece a imbricação mútua das mesmas - erro cometido pelo dualismo substantivo. (LIMA, 2010, p. 53)

possam ser efetivadas. Ela entende como condições objetivas aquelas que eliminam graus de dependência econômica e desigualdades que impeçam a participação paritária. Por sua vez, as condições subjetivas demandam institucionalização de valores culturais que promovam igualdade de participação e garantam a paridade participativa, de forma que os indivíduos possam, assim, alcançar a autoestima social.

Essa abordagem admite a crítica das teorias distributivas que adotam um ponto de partida supostamente neutro em relação às identidades e cujo paradigma é constituído pelo liberalismo econômico. A perspectiva da norma da paridade participativa na integralidade constitui um autêntico esforço para sair dos quadros conceituais tradicionais do liberalismo, abrindo a discussão à paridade participativa em políticas democráticas. E, segundo Lousao, John Rawls e Robert Dahl, foram importantes nesse novo paradigma participativo, vale dizer, na organização de uma sociedade justa.

No amplo espectro de perspectivas criado pelas teorias inovadoras dos anos 1960 e 1970, como a de John Rawls no campo da justiça e a de Robert Dahl¹⁰³ no campo da democracia, fica aberta a questão do tipo de democracia que pode servir de pedra angular para a organização de uma sociedade justa. (LOUSAO, 2010, p. 2)

Nesse contexto, para além da soberania nos Estados e na paridade participativa metapolítica, Fraser (2009, p. 1) desenvolve a tridimensionalidade do conceito de justiça social, discussão intitulada como “reenquadrando a justiça em um mundo globalizado”.

3.4

Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado

Para Fraser (2009), o mundo globalizado altera as questões de justiça de primeira ordem, relativas à substância assentada na redistribuição e no

¹⁰³ DAHL (1972 e 1989). A teoria empírica da democracia centrada nas bases decisórias foi pioneiramente desenvolvida por Robert Dahl, que sugere uma reorganização teórica dos conceitos políticos de modo a submeter as problemáticas de justiça aos problemas teóricos da democracia decisória. (LOUSAO, 2010, p. 2)

reconhecimento; ilumina questões de segunda ordem, referentes ao meta-nível, sobre demandas ajustadas ou desajustadas em torno da distribuição e do reconhecimento; e exige também uma terceira dimensão da justiça, concernente à incorporação da dimensão política.

A discussão em torno da justiça social, segundo Fraser (2009), pressupõe o “enquadramento *keynesiano-westfaliano*”.

Já que normalmente aconteciam no interior dos Estados territoriais modernos, supunha-se que as discussões acerca da justiça concerniam às relações entre cidadãos, deveriam submeter-se ao debate dentro dos públicos nacionais e contemplar reparações pelos Estados nacionais. Isso se aplicava para cada um dos dois grandes tipos de reivindicações por justiça – reivindicações por redistribuição socioeconômica e reivindicações por reconhecimento legal ou cultural. (FRASER, 2009, p. 11)

As discussões sobre justiça eram desenvolvidas a partir da concepção *keynesiana-westfaliana*, e questões de distribuição/reconhecimento se davam entre concidadãos que estavam sujeitos à argumentação frente a públicos nacionais, seja quanto à estratificação social, seja quanto à hierarquia de *status*, pressupondo que o Estado territorial moderno seria a unidade dentro da qual a justiça seria aplicada.

Para Fraser (2009), o tema da justiça social deverá focar a dimensão social de três formas. De um lado, o indivíduo quer reconhecimento e redistribuição; e de outro lado, ele solicita a participação nas decisões políticas. Nesse processo tridimensional, o Estado deve ser garantidor da cidadania participativa, uma vez que tem a legitimidade perante a lei de dar o cumprimento do direito da igualdade de oportunidades. Embora essas três dimensões sejam conceituadas distintivamente, elas não podem ser compreendidas de forma autônoma,¹⁰⁴ e muito menos reduzidas somente à dimensão representativa.

Na concepção de Fraser (2009), a representação nas sociedades *pós-westfalianas* extrapola os limites de territórios dos Estados nacionais e aponta para o âmbito transnacional. E caso haja, nesse contexto globalizado,

¹⁰⁴ Dada a visão de justiça como paridade participativa, isso significa que pode haver obstáculos distintamente políticos à paridade, irredutíveis à má distribuição ou ao falso reconhecimento, apesar de novamente estarem a eles entrelaçados. (FRASER, 2009, p. 20)

enquadramento desajustado, podemos afirmar que esta é uma das piores injustiças, que é a não participação política. A justiça requer paridade de participação numa multiplicidade de contextos de interação, que incluem os mercados de trabalho, as relações sexuais, a vida familiar, a esfera pública e as associações voluntárias da sociedade civil.

A multiplicidade de esferas públicas garante o enfrentamento do problema do *mau enquadramento* ou da falsa representação e possibilita uma verdadeira paridade participativa das minorias sociais. Somente um conjunto de enquadramentos múltiplos e uma concepção de soberania com múltiplos níveis poderá restaurar a dimensão política da justiça. Focado nas hipóteses de *quem* pode ser sujeito da justiça e de *qual* estrutura mais apropriada, a *esfera pública* deve ser o espaço político que engloba as lutas contra o mau enquadramento, eliminando os obstáculos¹⁰⁵ que impedem as pessoas desfavorecidas de lutar por suas reivindicações de justiça.

No entanto, há também um segundo nível de representação, um meta-nível, onde a questão não é como o poder político é organizado dentro de uma comunidade política existente, com suas fronteiras assumidas como tal, mas sim como é imaginado e concebido o espaço político mais amplo no qual diferentes comunidades vinculadas são integradas: como são constituídos, sobretudo as fronteiras dessas comunidades, como determinar quem está dentro, quem está incluído e quem está excluído. Esta é uma questão premente para mim, pois a minha teoria da justiça gira em torno do princípio da "paridade de participação". Este princípio estabelece que a sociedade é justa se e somente se todos os seus membros são capazes de participar como pares, de igual para igual, com respeito a outras pessoas dentro do espectro completo de interação social ao redor. (FRASER, 2008, p. 98)

As estratégias das políticas transformativas da estruturação, mediante os princípios *pós-Westfalianos*, visam a mudar a gramática do estabelecimento de estrutura, alterando as injustiças do mau enquadramento, transformando, ao mesmo tempo, as fronteiras do *quem* da justiça e o *modo* de sua constituição. Nessa perspectiva, Fraser (2007c) apontava o princípio de *todos-os-afetados* por uma estrutura ou instituição social em que aqueles são sujeitos de justiça dessa.

¹⁰⁵ Estados e elites transnacionais monopolizam a atividade de estabelecimento da estrutura, negando voz àqueles que podem ser prejudicados no processo, e impedindo a criação de arenas democráticas onde as reivindicações dos últimos possam ser examinadas e remediadas. (FRASER, 2005b, p. 85).

Porém, desde o início, Fraser se deparou, em decorrência desse princípio, com o problema do efeito borboleta e das diferentes visões teóricas. Devido aos embates teóricos em torno do princípio de *todos-os-afetados*, a autora apresenta, mais tarde, por meio da *justiça anormal*, o princípio de *todos-os-sujeitados*. (FRASER, 2008a, p. 166)

Fraser sinaliza que os debates contemporâneos sobre justiça nem sempre apresentam a forma estruturada do discurso normal, mas muito mais, um discurso *anormal*. Nesse debate, de um lado, encontram-se os que concedem posição moral a todos os seres humanos na arena pública; e de outro, aqueles que limitam a fala a seus concidadãos. Alguns admitem apenas a justiça redistributiva; outros, a justiça do reconhecimento, e outros aceitam somente a justiça da representação. Os dilemas contemporâneos multiplicam os discursos sobre a justiça sem qualquer normalidade, independentemente do enfoque da questão (socioeconômica, cultural ou política).

Segundo Fraser (2008a), a supremacia do *quê* das políticas distributivas entrou em choque tanto com as políticas do reconhecimento - travadas desde multiculturalistas a etno-nacionalistas - quanto pelas políticas de representação, de movimentos feministas - na luta pelas cotas de gênero -, até minorias nacionais, na disputa pela divisão de poder.

Da mesma forma, a hegemonia do *quem westfaliano* foi questionada pelo menos por três paradigmas: por globalistas e cosmopolitas que defendem a igualdade a partir dos direitos humanos; pelos regionalistas e transnacionalistas, defensores de um círculo mais amplo, embora não universal, como “Mercosul” ou “Europa”; e por localistas e comunalistas que advogam por estruturas com unidades subnacionais.

E por último, a hegemonia do *como* é questionada pelo fortalecimento de expectativas democráticas decorrentes dos movimentos mobilizados, tanto populistas quanto democratizantes, que visam a desestabilizar as prerrogativas da soberania nacional, pautando a gramática da justiça a partir dos interesses das grandes cooperações.

Fraser apresenta a *Justiça anormal*¹⁰⁶, contextualizada nas disputas *pós-Westfalianos* por meio de discursos da anormalidade.

Logo, no despertar da produção transnacionalizada, do mercado financeiro globalizado, do comércio e regimes de investimento neoliberais, as reivindicações por redistribuição crescentemente trespagam as fronteiras das gramáticas centradas no estado e das arenas de discussão. Da mesma forma, dada a migração transnacional e os fluxos midiáticos globais, os clamores por reconhecimento dos outrora distantes “outros” adquirem uma nova proximidade, desestabilizando horizontes de valor cultural que eram previamente assumidos tacitamente. Finalmente, em uma era de hegemonia de superpoder contestada, governança global e política transnacional, reivindicações por representação cada vez mais quebram a estrutura anterior do estado territorial moderno. (FRASER, 2008a, p. 51)

Segundo Fraser, nesse contexto há três nós dessa *anormalidade* no discurso sobre o *quê*, *quem* e do *como* da justiça.

Eu acho que existem três centros ou nós principais da "anormalidade" no discurso atual sobre a justiça. Uma delas é a anormalidade do "o quê": para alguns reside em redistribuição, outros em reconhecimento; e ainda para outros, na representação. ... A segunda anomalia do nó refere-se a "quem": chama-se de "quem" nacional, global, regional, subnacional, etc. Finalmente, a terceira anormalidade do nó, o "como" da justiça, refere-se a como as disputas sobre o "o que" e "quem" são resolvidos. (FRASER, 2008, p. 96)

As questões que se colocam são as relações dos cidadãos entre si e as relações desses com o Estado; e o desempenho desses atores no desenvolvimento de uma sociedade que seja justa e igualitária num mundo injusto, com desigualdades sociais, marcadas pela má distribuição de renda e pela falta de reconhecimento cultural e legal.

Para Fraser (2009), a ação política como dimensão específica da justiça, como elemento constitutivo da justiça, determina os procedimentos de como as reivindicações de justiça são apresentadas: “quem está incluído e quem está excluído do círculo daqueles que são titulares de uma justa distribuição e de reconhecimento recíproco” (idem, p. 19). Assim, torna-se necessário identificar e analisar as especificidades e demandas de cada grupo para alcançar sua

¹⁰⁶ A noção de "justiça anormal" aparece como um resultado de uma observação na cultura política à maneira pela qual são feitas afirmações. Neste caso, todos os pressupostos anteriormente compartilhados sobre justiça não são mais aceitos com antecedência; eles são, agora, explicitamente disputados. (FRASER, 2008, p. 96)

legitimação, uma vez que a falsa representação política é obstáculo à participação social paritária, desvirtuando a finalidade da justiça social.

Fraser (2009, p. 21) discute, em três esferas específicas, a falsa representação. A primeira falsa representação política-comum acontece quando as regras de decisão política negam a paridade participativa a alguns dos incluídos. A segunda falsa representação se dá no mau enquadramento da justiça, quando a fronteira da espera pública exclui todas as chances da participação paritária; e a terceira falsa representação se dá na exclusão de pertencimento a qualquer comunidade política, tornando-se *não-sujeitos* no espaço democrático de direito ao acesso à justiça.

Bernardes (2014), ao parafrasear Fraser sobre a viabilidade de projetos cosmopolitas, recupera a noção de esfera pública sob a perspectiva de públicos fortes e públicos fracos para a definição da legitimidade democrática desses projetos.

Voltando aos critérios de Fraser, entendo que há problemas relativos tanto à legitimidade democrática quanto à eficácia política de projetos cosmopolitas. Não há clareza quanto ao *público forte* global cujas decisões terão eficácia política. Seriam as organizações internacionais? Ou seriam os Estados, que constantemente bloqueiam as negociações importantes e depois receberiam o encargo de implementar internamente as decisões globais “democráticas”? Tampouco há clareza quanto ao *público fraco* que deverá participar dessas mobilizações de modo a conferir legitimidade normativa às opiniões públicas globais: quem são as ONGs que participam da política internacional em nome do cidadão do mundo? Quem as financia? Quem define a pauta? Quais assuntos são de interesse global? (BERNARDES, 2014, p. 281)

Fraser (2008a) afirma que os sujeitos de direitos são formados pelo princípio de “*todos-os-sujeitados*”, compartilhado num enquadramento estrutural ou institucional global com regras de interação social quanto à distribuição, reconhecimento e representação sejam pautados por organismos internacionais que garantam a isonomia participativa e representativa de todos os sujeitados.

Filgueiras (2010), parafraseando Bohman, conclui que Fraser, por meio da dimensão tridimensional da justiça, conseguiu reduzir o impulso monista que marca o debate entre redistribuição e reconhecimento. Porém, o modelo de *status* abordado pela paridade de participação, como remédio contra a injustiça, seria

reducionista na base de seu debate público, por deixar de lado o problema das condições amplas da liberdade política na dimensão do Estado¹⁰⁷.

Igualmente Avritzer (2007), ao analisar a concepção fraseriana da justiça tridimensional como resolução do conflito contemporâneo entre distribuição, reconhecimento e representação, expõe a fragilidade dessa concepção pela ausência da explicitação da dimensão política. Para o autor, o reconhecimento é um *status* político¹⁰⁸, construído historicamente, e uma maneira de fazer política e de reivindicar direitos entre pares e estruturas de direito do Estado moderno; e passa, necessariamente, entre a interseção dos movimentos sociais e do Estado. Na visão do autor, a ausência de uma concepção política, na teoria de Fraser, seria uma falha, uma vez que somente a institucionalização política é o espaço privilegiado para o diálogo ou para a luta da reivindicação de novos direitos.

Apenas uma concepção política pode levar à constituição de um novo *status* cujo elemento principal precisa ser o reconhecimento pela totalidade da comunidade política, essa é uma falha na concepção de justiça de Fraser. A correção desta falha que pode surgir ou do diálogo ou da luta social e devem corresponder a novos direitos cuja institucionalização política é condição *sine qua non* para a sua vigência. (AVRITZER, 2007, p. 20)

Contudo, para Fraser (2007, p. 137), mesmo que o conceito de justiça da representação tenha saído dos quadros conceituais tradicionais do liberalismo, abrindo a discussão à paridade participativa em políticas democráticas, permanece a questão: “como podemos desenvolver um modelo que integre o que permanece imprescindível e não superado na visão socialista com o que é imprescindível e irrefutável na nova - aparentemente *pós-socialista* - visão do multiculturalismo?”

¹⁰⁷ O problema não é reduzir as perspectivas da justiça à redistribuição e ao reconhecimento, mas atentar nas condições mais amplas de legitimidade do domínio dos indivíduos e grupos sobre outros indivíduos e grupos. Desta forma, não é possível omitir o problema do Estado das perspectivas da justiça como teoria social. Segundo Bohman, o conceito de paridade de participação de Fraser não dá conta do problema da liberdade e de lealdades políticas fundamentais que ocorrem na dimensão do Estado. Falta, portanto, ao paradigma da justiça social (redistribuição e reconhecimento) a atenção aos problemas políticos, em particular ao problema da liberdade, da representação e do Estado. (FILGUEIRAS, 2010, p. 78)

¹⁰⁸ A construção histórica de uma posição desprivilegiada no que diz respeito ao reconhecimento entre os pares e as estruturas de direito do estado moderno parece ser o pano de fundo de uma política cultural e de novos direitos. No entanto, o seu principal elemento não pode deixar de ser a anulação de um status desprivilegiado pela ação correlata entre movimentos sociais e estado. É nesta interseção que irão aparecer os elementos principais de uma pauta de direitos que tem que incluir a reparação de injustiças culturais, econômicas e políticas. (AVRITZER, 2007, p. 20)

A sociedade pós-guerra definia cidadania alicerçada pelas sociedades de consumo e bem-estar. Percebe-se que, no final desta década, novas reivindicações por distribuições e reconhecimento afloram a partir do pluralismo e das diversidades próprias destas sociedades democráticas que fazem avançar a noção de cidadania em face dos novos conceitos de justiça no mundo globalizado e pelo surgimento de novos movimentos sociais que buscam participação para além dos Estados Nacionais.

Segundo Meirelles (2012) essa é uma novidade do pensamento de Fraser, ao pensar um projeto político de justiça social a partir do princípio normativo da paridade de representação. A categoria de representação que Fraser (2007c) começa a usar na suposta virada *pós-nacional* permitiu problematizar, também, as estruturas do governo e da tomada de decisão.

[...] que pelas lentes das disputas por democratização, a justiça inclui uma dimensão política, enraizada na constituição política da sociedade e que a injustiça correlata é a representação distorcida ou a afonia política, uma abordagem que combine uma ontologia social multidimensional com um monismo normativo. (FRASER, 2007c, p. 128)

O conceito de *justiça anormal* de Fraser será parâmetro para a avaliação do Programa Bolsa Família quanto ao seu reconhecimento nacional e internacional, por meio das regras de interação social quanto à distribuição, ao reconhecimento e à representação, pautadas por organismos nacionais e internacionais que garantam a isonomia participativa e representativa de todos os sujeitos.

A análise do Bolsa Família focará seu olhar a partir do modo como as esferas públicas transacionais impactam nas esferas públicas nacionais e vice-versa, possibilitando uma nova forma de o mundo da vida pautar a opinião pública e de essa influenciar o sistema político.

4

Análise do Programa Bolsa Família à Luz da Teoria de Justiça de Fraser

No primeiro tópico, discutimos o Programa Bolsa Família; e no segundo, a teoria da justiça de Fraser aplicado ao BF.

4.1

Programa Bolsa Família

Nesta parte, descrevemos mais detalhadamente o Programa Bolsa Família (PBF) nos dois governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e no primeiro mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff (Dilma), para verificar em que medida as dimensões de justiça social são contempladas no programa, principalmente as três dimensões da Justiça desenvolvidas por Nancy Fraser.

A eleição de um ex-operário como presidente da República do Brasil trouxe a uma grande parcela do povo pobre deste País a possibilidade real de uma era de desenvolvimento social, com a inclusão e a realização de políticas públicas que diminuíssem as desigualdades regionais e sociais, mediante a implantação de políticas estruturantes em vista da geração de emprego e renda e da equidade na socialização dos bens.

O grande mérito do governo Lula foi a unificação e o aperfeiçoamento das políticas compensatórias e assistenciais de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, em um único programa focado em públicos prioritários de extrema vulnerabilidade social. Esse programa recebeu o nome de Bolsa Família, como prioridade de atuação do governo, de forma descentralizada na gestão, monitoramento e fiscalização.

Nosso estudo sobre o Programa Bolsa Família centra-se nos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e no primeiro mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff (Dilma).

Apresentaremos, no primeiro tópico, um histórico sobre os programas de transferência de renda; e no segundo tópico, a trajetória e a concepção do Programa Bolsa Família: objetivos, perfil dos beneficiários, alcance e condicionalidades, acompanhamento, fiscalização, controle social e monitoramento. No terceiro tópico, apresentamos os resultados do programa: redução da pobreza e das desigualdades sociais; focalização do Programa Bolsa Família; quebrando “mitos”; caráter intersetorial e multisetorial do PBF; rompimento do ciclo intergeracional da pobreza decorrente das condicionalidades e reconhecimento institucional do PBF.

4.1.1 Programas de Transferência de Renda

No Brasil os programas de transferência de renda começaram na década de 80, a partir do debate¹⁰⁹ internacional sobre as transformações da economia e de seu reflexo na vida dos trabalhadores. O debate nacional ganhou força diante do agravamento do desemprego e da precarização das condições e relações de trabalho segundo os autores Silva, Yazbek e Giovanni¹¹⁰.

Os Programas de Transferência de Renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua face estrutural e pelo que se convencionou denominar de “nova pobreza”, decorrente da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico. (IDEM, 2007, p. 36)

¹⁰⁹ Mesmo já tendo sido implantados programas de transferência de renda em diversos países da Europa a partir dos anos 1930, esse debate só assume visibilidade contemporânea, no plano internacional, nos anos 1980. Situa-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação, direcionando-se para o enfrentamento da questão social. Essa é representada, sobretudo, pelo desemprego e empobrecimento crescente das populações. (SILVA, 2007, p. 1431)

¹¹⁰ Em torno desse debate, destacam-se três perspectivas: a) aquela que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, como uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificado dos Sistemas de Proteção Social; b) aquela que considera os programas de transferência de renda como mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) a que considera os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego. (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2007, p. 36)

Segundo Ivo (2008), os programas de transferência de renda já eram utilizados na Inglaterra no Século XVIII, como forma de enfrentamento da pobreza.

Desde a formação de um mercado livre de trabalho na Inglaterra do século XVIII, quando a *Speenhamland Law* (1795 a 1834) ocupou uma posição estratégica na regulação do mercado de trabalho, tem-se registro de estratégias de atribuição de renda mínima no enfrentamento da pobreza. Essa lei se constituía num sistema de abonos, criado como medida de urgência, que visava regular o mercado de trabalho. (p.180)

Segundo Paugam (1999), em vários países¹¹¹ havia sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social.

De acordo com os autores Silva, Yazbek e Giovanni (2007), as experiências brasileiras em relação aos programas de transferência de renda dão-se em duas orientações político-ideológicas. De um lado, os programas compensatórios e residuais, que atendem aos fundamentos do mercado em vista da manutenção do sistema e da sobrevivência dos pobres no limiar da linha de pobreza; e de outro lado, os programas orientados pelo critério da cidadania universal, em vista da autonomia dos cidadãos com a perspectiva da inclusão social.

a) Transferência de Renda como programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza;

b) Transferência de Renda como programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos os que necessitando benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida

¹¹¹ Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco em 1990) e em Portugal (1996). (Apud SILVA, 2007, p. 1431)

digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social. (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI (2007, p. 36-37)

Por sua vez, Theodoro & Delgado (2003) alertam para a fragilidade dos programas de transferências de renda ao associar a questão social a um problema técnico e/ou de engenharia associado à eficácia. Na visão desses autores, a perda da dimensão política da pobreza mantém um perfil distributivo muito limitado.

Ignora-se, na perspectiva tecnicista/focalista, que: *I)* a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; *II)* a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; e *III)* a política social não deve ser dissociada dos direitos sociais. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 124)

Na visão de Theodoro & Delgado, o debate da política social universalista e inclusiva não pode ser feito sem a referência constitucional. O desenho da política social, ancorado na Constituição, deve observar três agrupamentos¹¹², (1) direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado, 2) direitos sociais previstos no ordenamento constitucional e 3) situações emergenciais, tendo em vista o alcance e as características de cada um deles. Porém, deve-se estar ciente

¹¹² Na perspectiva das políticas sociais onerosas, reconhecidas constitucionalmente, os autores argumentam que se podem agregar outros programas e ações em três grupos: a) Aquelas que respondem pela garantia dos direitos sociais básicos estruturados no aparelho de Estado. Apresentam três características simultâneas, que as distinguem das demais: I) são exercitadas por iniciativa do cidadão; II) caracterizam-se como direitos permanentes, independentemente dos governos; e III) são protegidas de cortes orçamentários, explicitamente assim declaradas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego); b) Aquelas que também respondem pela garantia dos direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas que, diferentemente do primeiro grupo, dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercer os direitos ali designados. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, como no grupo “a” (Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental-Fundef, Programa de Merenda-Escolar, etc.); e c) Aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho de Estado. Grosso modo, não gozam de recursos orçamentários vinculados ou “insusceptíveis a cortes orçamentários”. A essa demanda difusa corresponde uma variedade de situações não albergadas nos tópicos anteriores: riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais (no tempo e no espaço), grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos em “a” e “b” e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. O grupo “c” comporta uma gama variada de programas, entre os quais uma grande variedade de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos “a” e “b”. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 125-126)

da complexidade da temática da pobreza sem cair na ilusão que é papel exclusivo da política social a redução efetiva da pobreza.

Não constitui, portanto, papel exclusivo da política social a redução efetiva da pobreza. Essa tarefa é mais ampla, extrapola os limites da política social, perpassa uma nova concertação social e envolve um novo projeto de país, uma nova e mais progressiva estrutura tributária (mesmo porque uma política social efetiva necessita de um significativo aporte de recursos), uma verdadeira Reforma Agrária e um novo pacto previdenciário. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 125-126)

No Brasil, o debate sobre instituição de programas de transferência de renda começa com o Projeto de Lei n. 80/1991,¹¹³ do senador petista Eduardo Suplicy, apresentado e aprovado no Senado Federal. O senador Eduardo Suplicy fundamenta o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM - a partir de vários autores¹¹⁴. Ele faz a justificativa a partir do artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que trata da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais. A transferência de renda monetária em forma de renda mínima fundamenta-se, também, no imposto negativo,¹¹⁵ que tem como mecanismo prover a todos os que não conseguem suprir as suas necessidades básicas. O programa, entre outros objetivos, propunha ao beneficiário a liberdade para escolher como gastar o dinheiro recebido e a possibilidade de fixar as famílias na sua região de origem, evitando o inchaço das cidades.

¹¹³ O projeto do Senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares. O avanço de propostas e experiências em nível de municípios e estados brasileiros fez com que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso acatasse a proposta de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), sendo esta aprovada, com algumas modificações, na Câmara dos Deputados, no dia 3 de novembro de 1996 e, posteriormente, aprovada no Senado (Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997) e sancionada pelo Presidente da República em 2 de junho de 1998 (Decreto n. 2.609). (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 41)

¹¹⁴ Fundamenta seu programa desde ideias teóricas marxistas a teóricas de cunho liberal, como é o caso dos economistas Milton Friedman, com a da proposta do imposto negativo e John Kenneth Galbraith pela renda alternativa, propondo o salário mínimo e a garantia de uma renda mínima aos que não estivessem empregados ou não pudessem se empregar, como forma de equiparação do lucro do sistema de mercado ao lucro do sistema de planejamento. No Brasil, a referência teórica adotada foi a do Prof. Antônio Maria da Silveira que iniciou a discussão sobre a renda mínima e imposto negativo em 1975. (IVO, 2008)

¹¹⁵ O imposto de Renda Negativa é uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 87)

Quanto à evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, observam-se quatro modelos de aplicação.

O primeiro Modelo é o *Benefício de Prestação Continuada* - BPC -: constitui-se a partir de direitos sociais básicos de caráter constitucional. O BPC é um direito garantido por lei (Constituição Federal de 1988) e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993). O benefício consiste em pagamento mensal de 1 (um) salário mínimo a idosos com mais de 65 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiência, de qualquer idade, que comprovem ter renda *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo.

O segundo Modelo são programas de *Transferência de Renda de natureza distinta*, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Ivo, os programas de transferência de renda, no final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, eram de naturezas distintas, já que uns se constituíam de direitos básicos constitucionais, e outros, de ações temporárias e emergenciais.

Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, havia um conjunto de programas, como Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono salarial PIS/PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e Pensões Rurais, Benefício de Prestação Continuada, os quais, juntos, foram considerados como uma “Rede de Proteção Social”. (IVO, 2008, p. 186)

Em parte, a permanência dos desafios do Programa Bolsa Família deve-se pela continuidade do programa à política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. A submissão da política brasileira às regras impostas pelas agências internacionais - como o FMI e o Banco Mundial - trouxeram, sem dúvida, contradições às políticas sociais. As políticas sociais mostram sua fragilidade econômica ao ter que submeter o esforço do Estado para atingir as metas do superávit primário¹¹⁶, comprometendo a ampliação de investimentos e a

¹¹⁶ O *superávit* primário é o resultado da arrecadação total de impostos, taxas e contribuições menos as despesas do governo, excluindo-se desta conta o pagamento dos juros e a correção monetária (a inflação). O superávit nas contas governamentais é chamado de primário

universalização de serviços públicos de qualidade. A consequência dessa política econômica foi a desconstrução de direitos sociais e a focalização de políticas já existentes.

O terceiro Modelo é o *Programa Bolsa Família (PBF)*, instituído no primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que introduz mudanças quantitativas e qualitativas em direção de uma política focalizada no enfrentamento da fome e da pobreza com abrangência nacional.

Nesse sentido, o novo governo indica como prioridade o enfrentamento da fome e da pobreza no país. O entendimento seria de que as Políticas Sociais são importantes mecanismos para enfrentamento à pobreza, desde que articuladas à Política Econômica. Isto é, uma Política Econômica que considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social, a efetivação de reforma agrária com assistência ao trabalhador do campo. (SILVA, 2007, p. 1432)

Finalmente, o quarto Modelo é a ampliação do PBF por meio do *Brasil Sem Miséria - BSM* -, criado no mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff e que tem como objetivo principal a elevação da renda e a erradicação da pobreza extrema no País. A proposta articula três eixos fundamentais: transferência de renda; acesso a serviços básicos; e a oportunidade de melhoria da inserção produtiva dos mais pobres. “As famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades” (BRASIL, 2011, p. 1).

A seguir, apresentaremos a trajetória e a concepção do programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família.

4.1.2 Trajetória e Concepção do Programa Bolsa Família

Nossa intenção não é apresentar um detalhamento minucioso sobre o programa, uma vez que há vasta referência de fácil acesso; mas para o leitor ter

exatamente porque exclui aquilo que deve ser pago necessariamente, ou seja, os juros e a correção monetária devido aos credores da dívida externa e interna. (VALLA, 2005, p. 40).

uma rápida abordagem, faremos destaque sobre seus principais pontos, como: objetivos, perfil dos beneficiários, alcance e condicionalidades, acompanhamento, fiscalização, controle social e monitoramento do PBF, que serão analisados à luz da teoria da Justiça de Nancy Fraser.

4.1.2.1

Objetivos do Programa Bolsa Família

O Bolsa Família inscreve-se nos Programas de Transferência de Renda e tem como objetivo a transferência de renda com *condicionalidades*¹¹⁷ (art.1), acesso à justiça distributiva e de reconhecimento, conforme cinco enfoques:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (Art. 4º, Decreto n. 5.209/04)

O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e alterado pelo Decreto n. 6.157 de 16 de julho de 2007. E já no governo Dilma Rousseff, o programa é ampliado por meio do Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, com a Instituição do Plano Brasil Sem Miséria, conforme seus objetivos¹¹⁸:

I - elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. (Art. 4º, Decreto n. 7492/11)

¹¹⁷ O objetivo das condicionalidades é assegurar ao beneficiário acesso às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, proporcionando a melhoria das condições de vida e a inclusão social. (Portaria GM MDS n. 551/05)

¹¹⁸ Promover “consciência”, “autonomia”, “empoderamento” e “independência” (MDS).

4.1.2.2 Perfil dos Beneficiários do PBF

O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Com base nos valores de 2014¹¹⁹, ele beneficia famílias pobres, (com renda mensal *per capita* de R\$ 77 a R\$ 175 reais), e extremamente pobres, (com renda mensal por pessoal de até R\$ 77 reais). O benefício variável pago por gestante, criança ou adolescente até 15 anos de idade é de R\$ 35 reais, com limite de R\$ 175 reais mensais por família; e o benefício variável vinculado ao adolescente até 17 anos é de R\$ 42 reais mensais, até o limite de R\$ 84 reais mensais por família¹²⁰.

O orçamento total previsto para o ano de 2014 era de R\$ 25,3 bilhões; e de acordo com o governo, no mês de abril de 2014 o Bolsa Família foi pago a 14.145.274 famílias, atingindo cerca de 50 milhões de pessoas.

Existiam três situações diferentes para quem desejava entrar no PBF: 1) quem já era beneficiário de algum dos programas remanescentes do governo Fernando Henrique (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás) devia aguardar sua inclusão que dependia de vários fatores: pactuação entre os governos: União, Estados e Municípios; disponibilidade de vagas no Estado/Município; expansão dos recursos orçamentários etc. Até ser incluído no PBF, o beneficiário continuava recebendo normalmente seus benefícios, sem nenhuma mudança; 2) quem não era beneficiário de programas remanescentes, mas já estava inscrito no *CadÚnico* do Governo Federal, devia aguardar sua inclusão como beneficiário do PBF, de acordo com suas regras; e 3)

¹¹⁹ O Decreto n. 8.232/2014 também altera os valores que definem a situação de pobreza e extrema pobreza para entrada no rol de beneficiários do Bolsa Família. Antes, o programa atendia famílias com renda per capita de até R\$ 140 mensais. O teto agora foi alterado para R\$ 154. Para o cálculo de famílias em situação de extrema pobreza, antes o governo considerava renda per capita mensal até R\$ 70 e agora vai incluir famílias que tenham renda mensal por pessoa até R\$ 77. As famílias nessa situação têm direito a uma complementação, mesmo após o recebimento dos outros benefícios, para chegar a renda mensal per capita de R\$ 77,01 e ultrapassar o limite da extrema pobreza.

¹²⁰ Há, ainda, o Benefício Variável de Caráter Extraordinário - BVCE -, que é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.

quem ainda não estava inscrito no *CadÚnico*, deveria procurar a Prefeitura para seu cadastramento.

O Programa Bolsa Família, visando à focalização do público-alvo em vista da erradicação da pobreza, reajustou os valores pagos, ampliou os beneficiários, com a inclusão das gestantes e nutrizes. Segundo Campello, a maior mudança do programa aconteceu a partir de 2012, com a ação Brasil Carinhoso, voltado para a primeira infância, em que a incidência da extrema pobreza causa maiores impactos da crueldade da desigualdade do Brasil. Em 2013, o Brasil Carinhoso foi estendido a todas as famílias beneficiárias do programa.

Em sua vertente de renda, o Brasil Carinhoso transformou a lógica de cálculo dos benefícios do Bolsa Família, instituindo um novo benefício com valor que varia de acordo com a severidade da pobreza. Quanto menor a renda, maior o valor pago pelo Bolsa Família. Assim, o programa garantiu que todos os seus beneficiários ultrapassassem o patamar de renda da extrema pobreza, de R\$ 70,00 mensais. Dado o sucesso da iniciativa, no início de 2013, o novo benefício foi estendido a todas as famílias beneficiárias do PBF que, a despeito dos avanços observados na última década, ainda estavam na extrema pobreza. (CAMPELLO, 2013, p. 22)

4.1.2.3

O Alcance e as Condiionalidades do PBF

O PBF articula três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza, a saber: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade social e da pobreza.

As famílias beneficiadas devem cumprir as chamadas *condicionalidades* estabelecidas pelo programa, que são: o acompanhamento da saúde, inclusive pré-natal, e do estado nutricional de todos os integrantes da família; a matrícula no ensino fundamental e a frequência de 85% à escola de todas as crianças em idade

escolar; e a participação em programas de educação alimentar, quando ações dessa natureza forem oferecidas pelos governos (Federal, Estadual e/ou Municipal).

O descumprimento das condicionalidades sem justificativa, por qualquer membro da família, pode acarretar uma advertência e, permanecendo o descumprimento, a família poderá sofrer sucessivas sanções: 30 dias de bloqueio, 60 dias ou até o cancelamento do benefício. (BRASIL, 2009a)

4.1.2.4

Acompanhamento, Fiscalização, Controle Social e Monitoramento do PBF

O acompanhamento¹²¹ e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do programa são realizados a partir de vários órgãos, a saber: o Ministério de Desenvolvimento Social, no que diz respeito ao apoio, à articulação intersetorial e à supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condições do PBF. O MDS será responsável, também, por disponibilizar a base atualizada do *CadÚnico*¹²² do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde; o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao recém-nascido, da vacinação e da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condições do

¹²¹ A partir de 2011, foi criado o Acompanhamento Familiar para as famílias mais vulneráveis que tem dificuldade de cumprir as condicionalidades do programa. Constitui-se em uma atenção especial, através de reuniões ou de visitas domiciliares, desenvolvido por assistentes sociais e psicólogas, buscando um atendimento integral para a superação das dificuldades mais extremas. (BRASIL, 2009a)

¹²² CadÚnico, regulamentado pelo Decreto n. 6.135/07 foi criado para identificar o conjunto das famílias com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo. Serve para identificar as famílias a serem beneficiadas pelo PBF ou outros programas do governo. Os municípios são responsáveis para cadastrar as famílias neste perfil e as famílias devem manter seus dados cadastrais atualizados pelo menos a cada 2 anos sob pena de ter o seu benefício bloqueado. (BRASIL, MDS, 2007)

Programa Bolsa Família, também poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelos Ministérios de Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação.

A concessão do benefício é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Município é responsável apenas pelo cadastramento das famílias, devendo estar atento à veracidade das informações, pois é a partir delas que será feita a seleção. O MDS fixa os critérios, e a CAIXA, agente operacional do programa, aplica tais critérios quando seleciona os beneficiários. O recebimento do benefício será feito por meio de cartão magnético bancário (de preferência para a mulher), fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS -, de uso do Governo Federal.

Como visto acima, o papel do Município no programa consiste em: realizar a inscrição das famílias pobres do Município no *CadÚnico* do Governo Federal; promover ações que viabilizem a integração entre os setores de Educação, Saúde e Assistência Social, na esfera municipal; disponibilizar, na esfera municipal, serviços e estruturas institucionais da área da Assistência Social, da Educação e da Saúde, para viabilizar o cumprimento das condições por parte das famílias beneficiárias; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; e suspender, bloquear ou, ainda, cancelar benefícios indevidos.

Cabe também ao Município¹²³: constituir¹²⁴ e apoiar os conselhos municipais, a fim de garantir o controle social do programa; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares, com vistas

¹²³ Ao Gestor Municipal do PBF caberá: III - realizar o acompanhamento sistemático das famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades, avaliando as causas e promovendo, sempre que necessário, a redução da situação de risco por meio da inserção da família em programas e ações voltados para combater os efeitos da vulnerabilidade identificada. (Art. 9º. Portaria MDS n. 551/05)

¹²⁴ A Instrução Normativa n. 01, de 2005, estabelece diretrizes a serem seguidas na escolha dos representantes da sociedade civil: o Município deverá divulgar amplamente o processo de escolha; devem ser escolhidos com autonomia em relação ao governo; devem ser escolhidos entre líderes comunitários, representantes da sociedade civil, beneficiários; poderão ser escolhidos por meio de consultas públicas. (BRASIL, Art. 4º, Lei n. 10.836/04)

a criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias etc.

A fiscalização do programa será realizada por uma instância de controle social local, que deverá ser composta por representantes do setor público e da sociedade civil, de forma paritária (igual número de representantes). Ele deverá ser composto por integrantes das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação, segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município julgar convenientes.

O controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, desde que garantidas a paridade e a intersetorialidade. Adicionalmente, o controle externo será realizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU -, e o controle interno será realizado pela Controladoria Geral da União - CGU -, órgãos que atuarão na avaliação da execução do programa.

4.1.3 Resultados do Programa Bolsa Família

Os resultados serão apresentados a partir do levantamento de dados secundários, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - ou por pesquisadores do programa, em seis eixos: redução de pobreza e das desigualdades sociais; quebrando mitos; focalização do Programa Bolsa Família; caráter intersetorial e multisetorial do PBF e rompimento do ciclo intergeracional da pobreza decorrente das condicionalidades e reconhecimento institucional do programa.

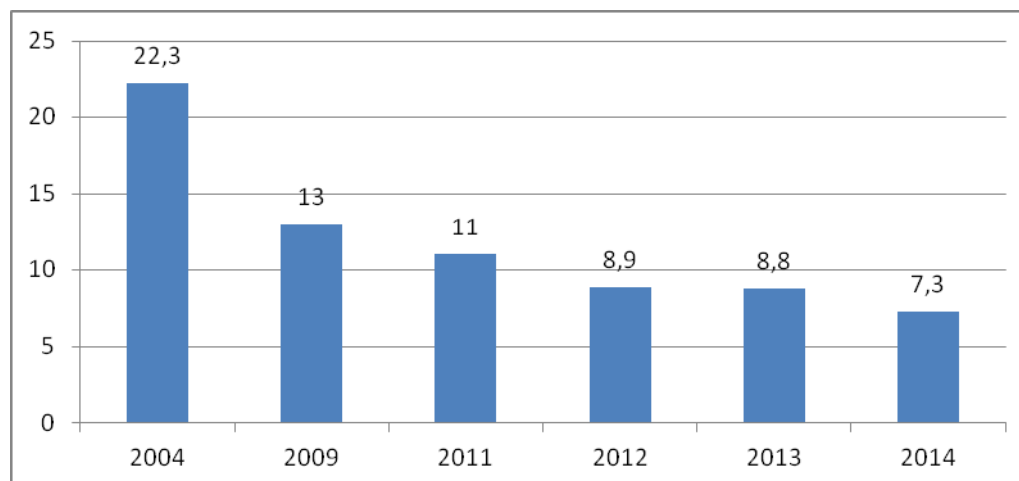
4.1.3.1 Redução de Pobreza e das Desigualdades Sociais

Pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios¹²⁵ - PNAD - divulgados no ano de 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - a renda mensal média real dos 10% mais pobres do País quase duplicou em dez anos, com crescimento de 91% entre 2004 e 2014.

Em dados percentuais, a taxa de extrema pobreza no Brasil caiu de 7,6% da população, em 2004, para 2,8%, no ano passado, o que equivalia a quase um terço do percentual da população que estava nessa faixa de renda em 2004, no início do Programa Bolsa Família.

Segundo os dados revelados pela PNAD, a taxa de pobreza manteve a tendência de queda no País, passando de 22,3%, em 2004, para 7,3% da população em 2014, o que representa uma queda de quase 70% em relação a 2004.

Gráfico 1 – Queda percentual do índice da taxa de pobreza no Brasil de 2004 a 2014



Fonte: PNAD 2015

Pelo gráfico acima, observa-se que os índices da redução da pobreza são obtidos desde a implantação do PBF, sobretudo a partir do ano de 2011 quando o

¹²⁵ A PNAD é uma pesquisa anual que cobre todo o território nacional, trazendo informações diversas sobre características do domicílio e de seus moradores.

programa avança em direção a uma política social mais inclusiva¹²⁶, por meio do Plano *Brasil Sem Miséria*, já no governo da presidenta Dilma, tendo como objetivo principal a superação da extrema pobreza¹²⁷.

O relatório global da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO -, divulgado no dia 16 de setembro de 2014, em Roma, considera que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome. O relatório da FAO considerou dois períodos distintos para analisar a subalimentação no mundo: de 2002 a 2013 e de 1990 a 2014. Segundo os dados analisados, entre 2002 e 2013, caiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação. A organização aponta também que, entre 1990 e 2014, o percentual de queda foi de 84,7%. Segundo o IPEA, esses resultados são consequência direta do PBF e do aumento de salário entre os mais pobres.

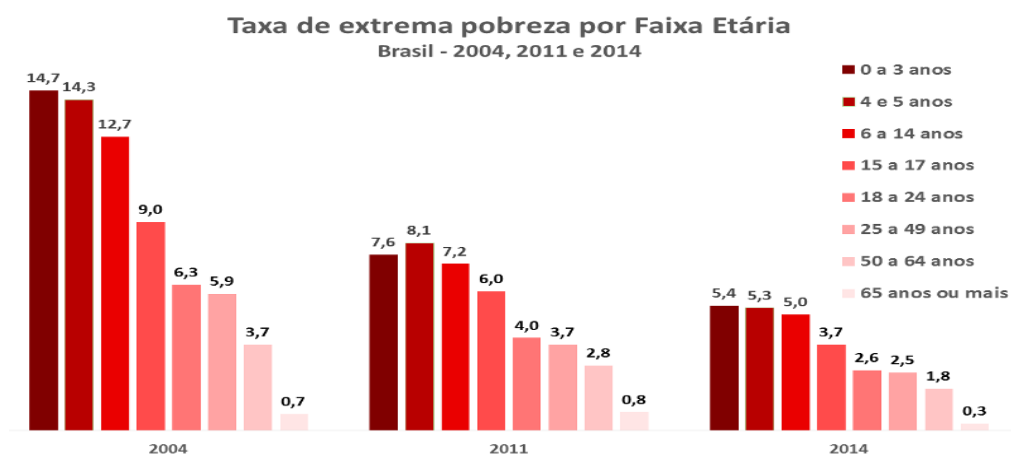
No total, um a cada quatro brasileiros são beneficiados. Graças ao programa, somado a outras iniciativas de inclusão social, 36 milhões de pessoas saíram da faixa da pobreza entre 2003 e 2013 (22 milhões apenas no governo Dilma). O Bolsa Família ajudou, em média, 3,2 milhões de brasileiros a superarem a miséria todo ano. Todo esse investimento tem retorno: a cada R\$1 real investido no Bolsa Família, o PIB nacional aumenta R\$ 1,78; o impacto total na economia é de R\$ 41 bilhões. E as melhorias não param aí: com o programa, caiu a evasão escolar (para receber o benefício, os filhos devem estar matriculados na escola), houve redução de 58% na mortalidade infantil por desnutrição e ainda há auxílio na emancipação feminina: 93% dos cartões estão em nome de mulheres. (IPEA, PBF 11 anos, 2014)

Igualmente, pelos dados do PNAD divulgados em 2015, verifica-se, pelo gráfico abaixo, que houve uma queda expressiva da extrema pobreza no período desses dez anos, em todas as faixas etárias. Porém a queda mais acentuada foi entre crianças de até 5 anos de idade, sendo que o percentual caiu de 14,7% para 5,4%, nesta faixa etária, e para 0,3%, na faixa etária de 65 anos ou mais.

¹²⁶ Desta maneira, houve um forte aumento no orçamento de benefícios do programa (que saltou de R\$ 15 bilhões, em 2010, para praticamente R\$ 24 bilhões, em 2013), voltado para famílias em situação de extrema pobreza. O benefício médio, no mesmo período, passou de R\$ 95,00 para R\$ 152,00, alcançando R\$ 216,00 nas famílias que recebem o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. (PAIVA, *et al.*, 2013, p. 40)

¹²⁷ O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, entretanto, retirou o programa da situação de conforto e o lançou - juntamente com o Cadastro Único para Programas Sociais - no centro das iniciativas para a superação da extrema pobreza no Brasil. O desafio passou a ser formidável: o de se tornar um instrumento ainda mais efetivo no combate à extrema pobreza no País, mantidos o complexo arranjo intersetorial e federativo e as condições institucionais relativamente espartanas nas quais havia sido implementado. (PAIVA, *et al.*, 2013, p. 38)

Gráfico 2 – Queda da taxa de extrema pobreza por faixa etária, nos anos 2004, 2011 e 2014



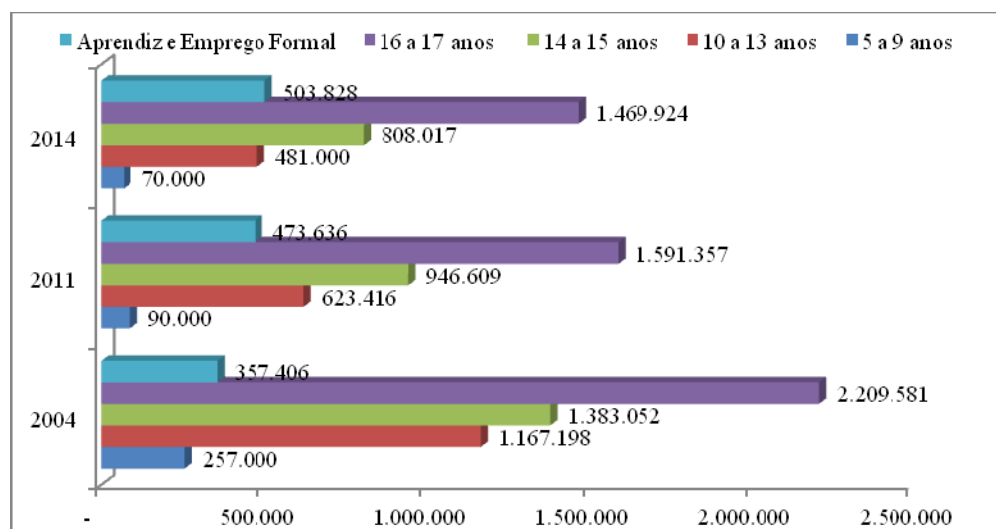
Fonte: PNAD 2015

A partir desses resultados, podemos dizer que a focalização do programa, nas famílias mais pobres, trouxe uma proteção social abrangente e universal, atingindo todas as faixas etárias, mas, sobretudo as faixas etárias da primeira infância. Segundo comunicado do Ipea n. 155, mesmo com o aumento de mais de 70% do número de famílias beneficiárias, o programa manteve sua focalização nos mais pobres.

De acordo com os dados administrativos, entre 2005 e 2011 o número de famílias beneficiárias cresceu mais de 70%, mas isso não piorou o coeficiente de concentração do programa, muito pelo contrário. O PBF permanece, de longe, a fonte de renda mais progressiva, isto é, com maior focalização entre os mais pobres. (IPEA, 2012, p. 28)

Na mesma pesquisa do PNAD 2015, podemos observar a evolução ocupacional a partir de três períodos de pesquisa através das faixas etárias entre 5 e 17 anos. Percebemos que, na faixa de ocupação de 5 a 9 anos, houve a maior redução - mais de 73% de ocupados em 10 anos. Nas outras faixas etárias também houve redução, e a única que aumentou foi a de aprendiz e a de emprego formal. Houve uma redução de, aproximadamente, 40% das pessoas ocupadas nessas faixas etárias, caindo de cinco milhões para menos de três milhões, o que significa que o programa PBF, além de transferir renda, consegue que as crianças possam estar estudando em vez de trabalhar.

Gráfico 3 – Evolução da ocupação por faixas etárias nos anos de 2004, 2011 e 2014



Fonte: PNAD 2015

Na pesquisa de Silveira, *et al*, (2013) os resultados apontam nessa mesma direção¹²⁸, mostrando as diferenças entre beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família entre os que frequentam a escola e os que trabalham. Na faixa etária de 15 a 17 anos, cerca de 80% dos beneficiários do programa que trabalham vão à escola, contra pouco menos de 70% dos não beneficiários.

O economista Emmanuel Skoufias¹²⁹, especialista do Banco Mundial na América Latina e em redução de pobreza, também comenta que o declínio nos índices de pobreza no Brasil e corrobora os resultados do PNAD sobre a redução da pobreza no País:

De maneira geral o Brasil é um dos países mais bem-sucedidos na redução da pobreza nos últimos 15 anos. Apesar de todos os países latino-americanos terem se beneficiado do *boom* das commodities nos anos 2000, no Brasil o declínio da taxa de pobreza foi mais rápido do que no resto da região. (SKOUFIAS, 2015, entrevista BBC)

¹²⁸ As estimativas do efeito do PBF na combinação escola e trabalho de jovens entre 15 e 17 anos, bem como de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos e de 14 a 18 anos, mostram que os beneficiários do Bolsa Família apresentam mais chances de estudar que os não beneficiários, sendo tal diferença mais marcada quando combinada com o trabalho. (SILVEIRA, *et al*, 2013, p. 322)

¹²⁹ Entrevista a BBC no dia 9 de outubro de 2015 <http://www.bbc.com/portuguese/noticias>.

Também para Pereira (2012), nos dois mandatos do governo Lula, a partir do crescimento econômico, houve melhora nos indicadores sociais. No período compreendido entre os anos de 2002 a 2010, o desemprego reduziu-se em 47%, e houve o aumento de 35% de pessoas ocupadas, atingindo, em 2009, 59% dos trabalhadores com carteira assinada.

As estatísticas também mostram que, no período compreendido entre 2002 e 2010, o desemprego caiu de 12% para 5,7%, e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35%, em termos reais. Além disso, a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico - 59% dos trabalhadores com carteira assinada - (IBGE/PNAD, 2009); e o salário mínimo teve pequena valorização em termos reais. (p. 745)

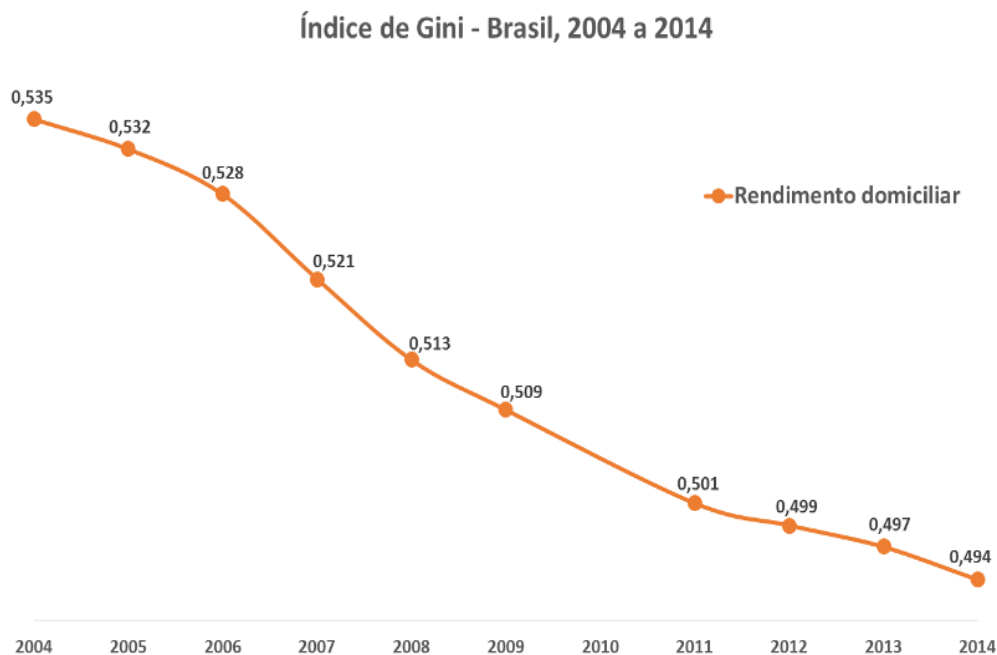
Igualmente, o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE -, divulgado no dia 21 de maio de 2015, em Paris, mostra o Brasil como país que apresentou sinais promissores de redução das desigualdades sociais atribuídas, em grande parte, aos programas de transferência de renda. Ao mesmo tempo, o relatório destaca que o Brasil ainda é o 4º país mais desigual na América Latina.

De acordo com o estudo, o Brasil conta com um coeficiente de Gini - índice usado para medir a desigualdade de renda de uma nação - de 0,55 em 2013, menor que os 0,60 apresentados na década de 90, mas bem maior do que a média dos estados-membros da OCDE, de 0,32. Quanto mais próximo de 100, mais desigual é o país, e quanto mais próximo de 0, menos desigual. (OCDE, 2015)

Ainda assim, pelos dados oficiais do governo, por intermédio do IBGE, esses divergem com coeficiente Gini medidos pela PNAD 2015. Pelo gráfico do índice de Gini¹³⁰, medido pela PNAD dos anos 2004 a 2014, nota-se uma melhor distribuição da renda no País. Houve uma redução do índice da desigualdade de mais de 7%, caindo de 0,535 para 0,494; portanto, melhor que os 0,55 apresentados pela OCDE.

¹³⁰ O índice varia de 0 a 1 e reflete maior igualdade quanto mais próxima de zero.

Gráfico 4 – Evolução do índice de Gini no Brasil nos anos 2004 a 2014



Fonte: PNAD 2015

Segundo Paiva *et al*, essa redução pode ser atribuída em parte ao PBF.

Embora não se possa dizer que a redução da desigualdade de rendimentos estivesse entre seus objetivos, o Bolsa Família também acabou tendo um impacto significativo, explicando (a depender do período considerado e de critérios metodológicos utilizados) entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini (conforme *survey* da literatura realizado por Soares *et al.*, 2010). (PAIVA, *ET AL.*, 2013, p. 36)

Segundo Hoffmann (2013), é extraordinário o fato de as transferências de renda dos programas federais terem contribuído com 16,1% da redução do índice de Gini de 2001 a 2011, sendo sua participação média na renda total declarada inferior a 1,0%. Segundo o autor, essa redução está associada à grande progressividade das transferências federais, particularmente às do PBF.

4.1.3.2 Quebrando “Mitos”¹³¹

Comumente, ouve-se falar que o Programa Bolsa Família *não constrói portas de saídas e cria uma dependência dos beneficiários*. Porém, dados divulgados no dia 23 de maio de 2014 pelo *blog* do Planalto afirmam que, “desde o lançamento do programa, em 2003, 1,7 milhão de famílias beneficiárias deixaram de receber o benefício por não precisarem mais da ajuda do governo”. Em relação ao universo total de contemplados, naquele mês de maio o índice dos que deixaram a porta de saída correspondia a 12% das 13,8 milhões de famílias contempladas. De acordo com a mesma fonte, outras 483 mil famílias teriam sido excluídas no período de 10 anos, pela fiscalização, por estarem com renda maior do que a permitida pelo programa.

Dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - constatou também que, no ano de 2010, 75,4% dos beneficiários do Bolsa Família trabalhavam, o que contradiz a opinião recorrente de um dos mitos mais comuns, de que a transferência mensal estimularia o *efeito preguiça*, levando seus beneficiários à acomodação. De acordo com Moreira (2013), pesquisas realizadas com famílias beneficiárias não mostram tendência alguma de essas deixarem o mercado formal de trabalho ou de trabalhar menos. Pelo contrário, em muitos casos, o programa estimula o empreendedorismo¹³² como forma de completar a renda. Segundo o autor, o número de microempreendedores individuais, oriundos

¹³¹ Segundo Carvalho, para Walquíria (2013), as crenças negativas em torno do Bolsa Família não passam de preconceito de uma elite que não conhece os efeitos perversos da pobreza. “Qualquer política distributiva é objeto de críticas aqui e em qualquer lugar do mundo. Na verdade, o preconceito é contra os pobres”, analisa. A socióloga reage irritada aos mitos em torno do Bolsa Família e pondera que a ajuda não é a salvação de todos os males sociais causados em mais de 500 anos de história, porém causa impactos importantes na vida das pessoas. “Mesmo pequena, a transferência de renda já trouxe muitos benefícios para a população mais pobre, garantindo não apenas o alimento, mas a segurança e o direito à vida”. (CARVALHO, 2013, p.2)

¹³² Ainda que o Bolsa Família traga principalmente resultados desejáveis, o desenho do programa levanta algumas questões sobre seu impacto no mercado de trabalho e no incentivo ao trabalho por conta própria (Oliveira e Soares, 2012). Porém, estudos empíricos demonstram que, no geral, o PBF não diminui a oferta de mão de obra (Medeiros, Britto e Soares, 2007; Soares e Sátyro, 2009). De toda forma, como um dos objetivos do programa é quebrar o ciclo de pobreza, é importante buscar formas de autossustento duradouras – as chamadas “portas de saída” –, senão para o recipiente direto do benefício, para as gerações seguintes da família. (MOREIRA, 2013, p. 21)

do Bolsa Família, saltou de pouco mais de 100 mil, em 2011, para cerca de 350 mil em 2013.

Outro mito propagado de forma geral afirma que *Bolsa Família estimula o aumento do número de filhos e faz prolongar o ciclo geracional da pobreza*. Porém, mediante a análise dos dados censitários de 2000 e 2010, do IBGE, percebe-se que houve uma diminuição proporcional maior entre as mulheres mais pobres. Os dados apontam que o grupo de mulheres mais pobres apresentou recuo de 30% no número médio de filhos, enquanto a média nacional foi de 20,17%. Na mesma direção apontam os estudos de Simões e Soares, ao concluírem que a transferência de renda por meio do Bolsa Família trouxe um efeito negativo na fecundidade¹³³.

O fator renda mostrou-se altamente significativo para a redução na expectativa de filhos, mesmo entre os mais pobres. Se considerarmos que as transferências do PBF também estão incluídas na renda total domiciliar, podemos acreditar que o programa, via transferências, também possa reforçar este efeito negativo. (SIMÕES & SOARES, 2012, p. 457)

Igualmente, Alves e Cavenaghi (2011), com base na pesquisa “Impactos do Bolsa Família na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres”¹³⁴, afirmam que o comportamento reprodutivo entre as mulheres beneficiárias e não beneficiárias do PBF não aponta para uma diferença significativa, como normalmente propagada pela sociedade de forma geral. Antes, houve uma pequena redução da fecundidade das beneficiárias do Bolsa Família em relação às mulheres não beneficiárias. De acordo com os

¹³³ Outra possível externalidade em programas de transferência de renda é o aumento da fecundidade entre os mais pobres em regiões de alta densidade populacional, visto que as despesas marginais da criança poderiam ser debitadas do benefício ganho. Como o valor destinado a cada família depende do número de filhos, num cenário de extrema pobreza, quanto maior este recurso, maior seria o estímulo a ter mais um filho para, assim, ter direito a um montante maior do benefício. Por outro lado, a assistência financeira atrelada à imposição de condicionalidades comportamentais poderia desempenhar um efeito contrário se a família decidisse investir mais nos filhos já existentes. O custo de monitoramento dos mesmos pode não ser compensado por transferências extras de baixo valor. Além disso, a assistência social e de saúde do programa é destinada a todos os membros da família subsidiada, oportunizando aos pais instrução e meios de planejamento familiar. (SIMÕES & SOARES, 2012, p. 446)

¹³⁴ LAVINAS, L. et al. (2008, p. 1). “Impactos do Bolsa Família e do BPC/LOAS na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres”. Relatório de pesquisa (mimeografado), Rio de Janeiro.

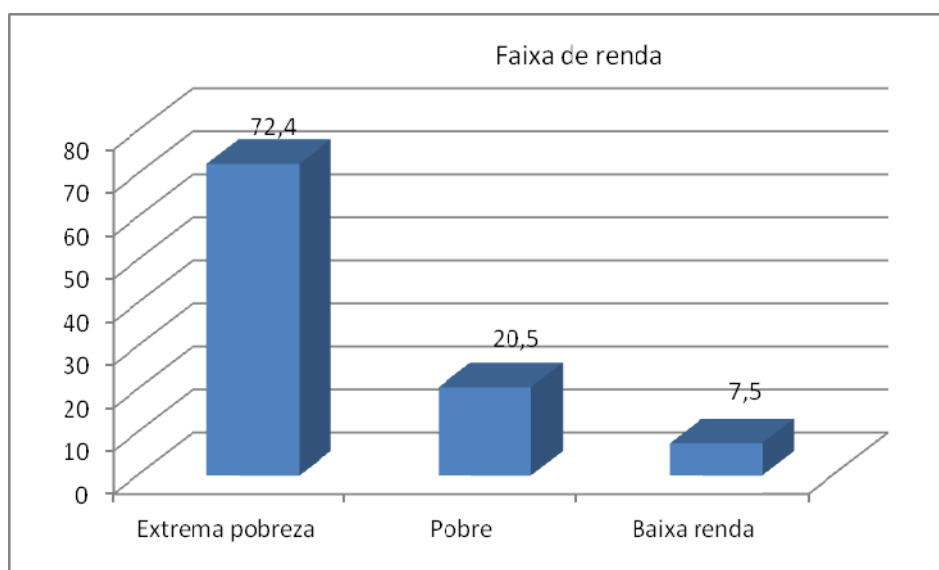
autores, de modo geral, as mulheres beneficiadas vão para o PBF porque já têm filhos e, não ao contrário, ou seja: vão ter filhos para poder entrar no PBF.

4.1.3.3 Focalização do Programa Bolsa Família

Contra as críticas recorrentes da mídia, de modo geral, sobre a má focalização do programa, apresentamos alguns resultados do estudo realizado de Camargo, *et al* (2015) “perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o cadastro único revela?”, realizado a partir da extração de dados do *CadÚnico* de 16 de fevereiro de 2013 e da folha de pagamento do PBF de março de 2013.

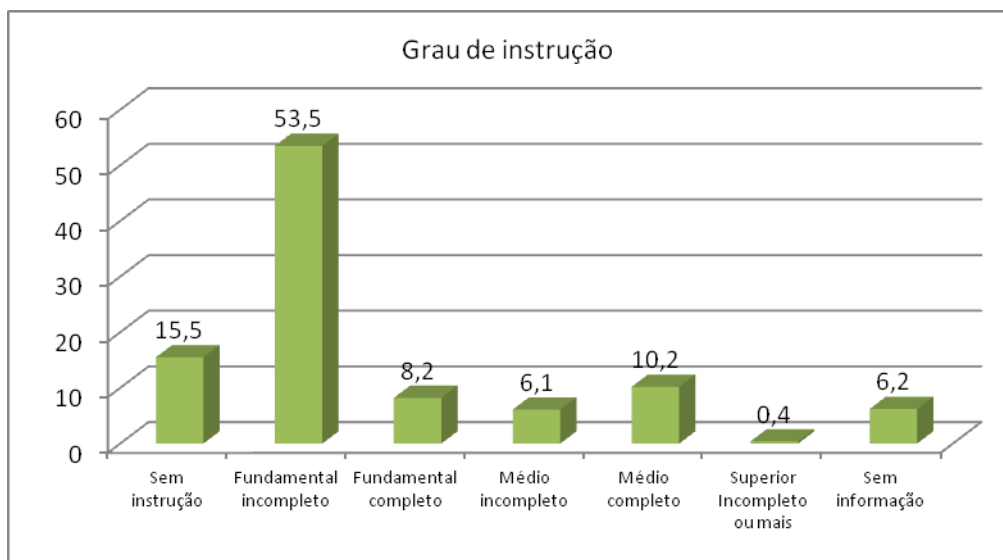
O perfil das famílias beneficiárias por faixa de renda era: extrema pobreza: 72,4%; pobreza: 20,5%; e baixa renda: 7,1%. Por grau de instrução era: sem instrução: 15,5%; fundamental incompleto: 53,5%; fundamental completo: 8,2%; médio incompleto: 6,1%; médio completo: 10,2%; superior incompleto ou mais: 0,4%; e sem informação: 6,2%. Quanto ao perfil de cor/raça: branca: 24,9%; preta: 7%; parda: 67%; amarela: 0,4%; e indígena: 0,8%.

Gráfico 5 – Perfil das famílias beneficiárias por faixa de renda, ano 2013



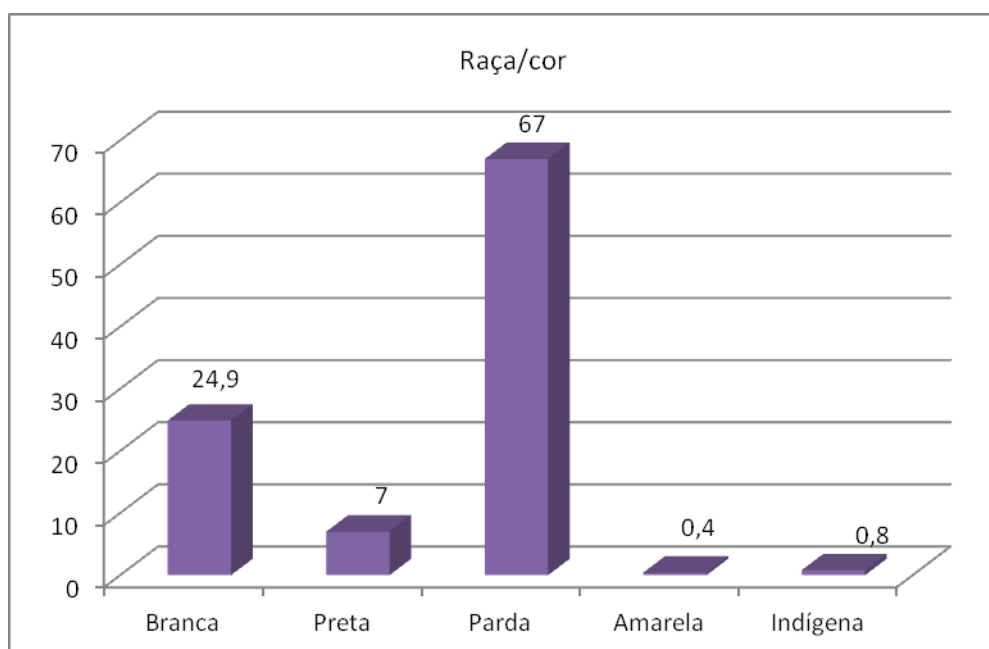
Fonte: Elaboração própria a partir de dados Camargo, et al (2015)

Gráfico 6 – Perfil das famílias beneficiárias por grau de instrução, ano 2013



Fonte: Elaboração própria a partir de dados Camargo, et al (2015)

Gráfico 7 – Perfil das famílias beneficiárias por raça/cor, ano 2013



Fonte: Elaboração própria a partir de dados Camargo, et al (2015)

Pelos resultados apresentados, podemos afirmar que há uma ótima focalização do PBF nos públicos prioritários definidos como meta. Identificamos a presença de vulnerabilidades sociais na vida das famílias beneficiárias e vislumbramos ainda os imensos desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza no Brasil.

4.1.3.4 Caráter Intersectorial e Multisetorial do PBF

O Brasil Sem Miséria, ao eleger o *CadÚnico*¹³⁵ como principal instrumento de gestão¹³⁶ do programa, conseguiu reverter várias críticas da sociedade em relação ao Programa Bolsa Família, como o de ficar restrito à transferência de renda com limitações enormes na indução de políticas públicas de caráter intersectorial¹³⁷ e de emancipação social. Na visão de Currello, *et al*, o Programa Bolsa Família possibilitou o caráter intersectorial previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, inciso X.

A intersectorialidade constitui oportunidade para se fortalecer a cooperação na atuação dos entes federativos no enfrentamento da pobreza, conforme preconiza o art. 23, X da Constituição Federal de 1988. Quando dois ou mais setores de políticas públicas interagem para enfrentar um mesmo problema ocorre uma necessária interface entre suas estruturas. Inevitavelmente, essa interação entre

¹³⁵ O sistema é um gigantesco registro administrativo que possui informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias, constituído por um formulário que reúne cerca de 100 variáveis, cujo objetivo é permitir ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza – evidenciado pelo slogan “conhecer para incluir” –, auxiliando no planejamento de inúmeras políticas públicas. (AMARAL, 2014, p. 100)

¹³⁶ Para além de quantificar as famílias e transferir renda, verificou-se uma infinidade de possibilidades de utilização do *CadÚnico*: direcionar vagas de cursos de qualificação profissional, oferecer serviços de assistência técnica e extensão rural, prover o acesso à água e a tarifas reduzidas de energia elétrica à população mais pobre do país, são apenas alguns exemplos. Neste sentido, o *CadÚnico* consolidou-se como instrumento básico para identificação do público, planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do plano. (PAIVA, *et al.*, 2013, p. 40)

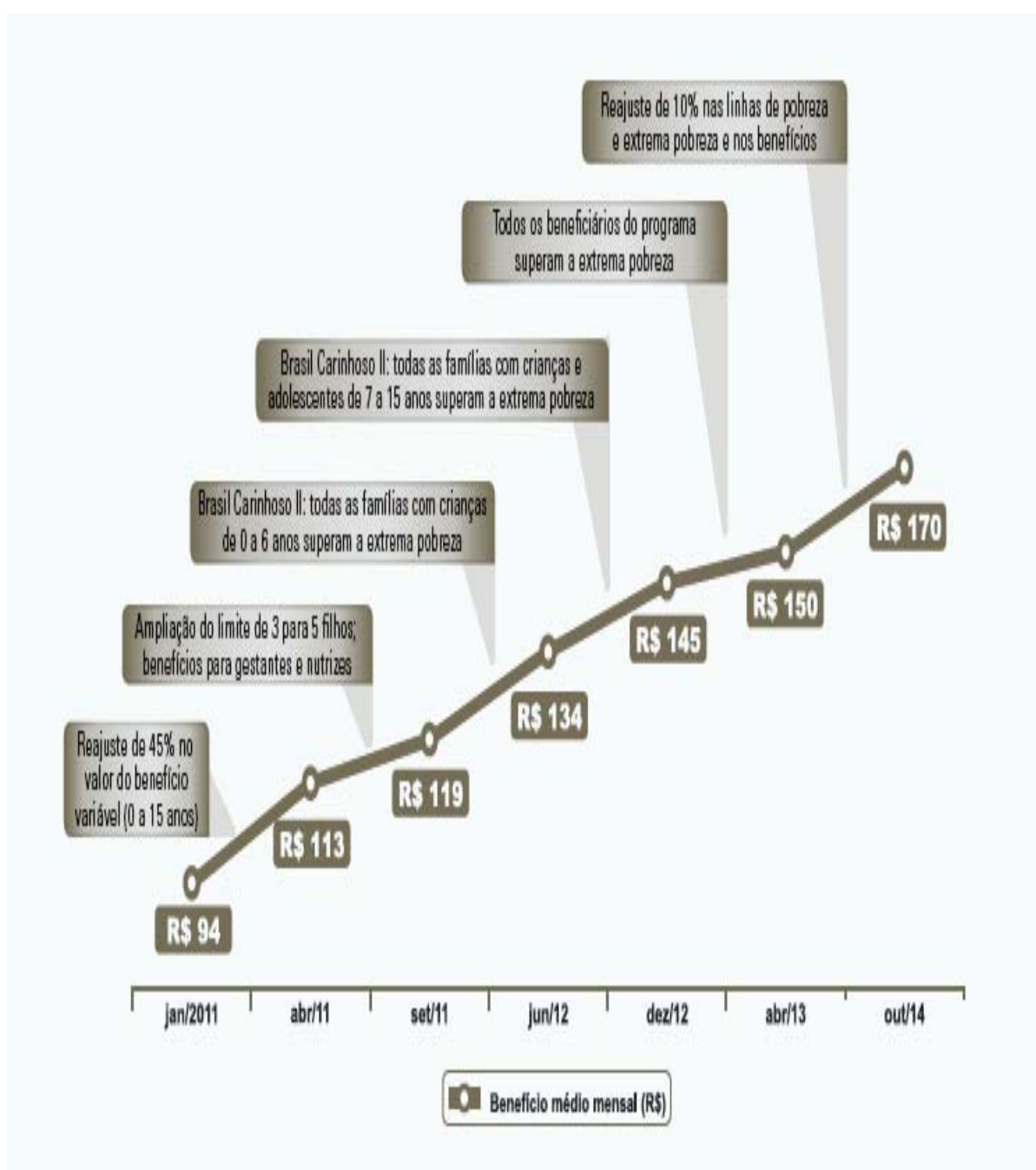
¹³⁷ Sob o aspecto intersectorial ressalta-se que a atuação do PBF se dá por meio de três dimensões – transferência de renda, acompanhamento de condicionalidades e articulação de programas complementares – as quais se propõem a enfrentar aspectos multidimensionais da pobreza, garantindo acesso à renda, aos serviços sociais básicos e a ações de desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da condição de vulnerabilidade. É, sobretudo, no âmbito das duas últimas dimensões – condicionalidades e programas complementares – que se dá sua atuação intersectorial, tendo em vista a necessidade de articulação com outras políticas sociais que operam sobre o mesmo público. (CURRELLO, *et al*, 2011, p. 12)

políticas públicas com trajetórias e arranjos federativos diferenciados faz com que seus gestores tenham que privilegiar o aspecto da negociação no sentido de acomodar interesses e demandas dos atores envolvidos. (CURRALERO, *ET AL*, 2011, p. 10)

Acreditamos que o governo de Dilma, mediante as inovações do Plano do Brasil Sem Miséria, buscou criar emancipação social focado na gestão intersetorial e multisetorial, articulou a criação de vários programas sociais, como por exemplo: o Bolsa Verde, para famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos; o Mais Educação, para a expansão da educação em tempo integral nas escolas públicas; o Brasil Carinhoso, para criança da primeira infância; o Pronatec, que oferece cursos de formação inicial e continuada para a população de baixa renda e beneficiários do PBF; incentivos ao microcrédito; assistência técnica para os agricultores do PBF; e a construção de cisternas para famílias beneficiárias no semiárido brasileiro.

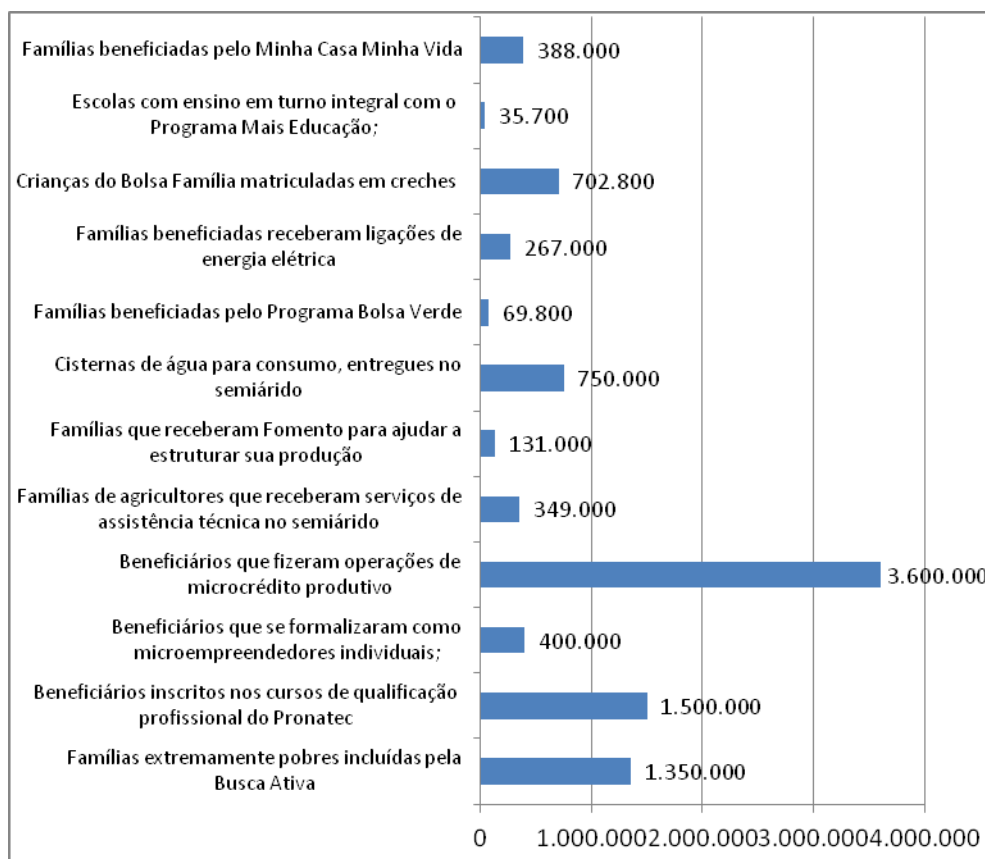
Segundo Campello, Costa e Falcão (2014), os resultados do Brasil Sem Miséria, em menos de três anos, foram fantásticos. No gráfico a seguir, observamos os valores médios em cada etapa no aperfeiçoamento do programa, entre o ano de 2011 e 2013, e uma tabela com os principais resultados. O programa, em março de 2013, a partir do objetivo principal do BSM - o da superação da extrema pobreza no Brasil -, concedeu o benefício a todas as famílias do PBF que ainda não haviam superado a miséria, independentemente da composição familiar, o que permitiu retirar 22 milhões de pessoas beneficiárias do PBF da extrema pobreza. A composição principal era: 39% com idade até 14 anos; 29% entre 15 e 29 anos; e 78% eram negros. 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família, entre outros resultados, conforme se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Etapas do aperfeiçoamento no Programa Bolsa Família e valor médio dos benefícios após cada etapa (2011-2014)



Fonte: Elaboração de Campello, Costa, Falcão (2014)

Gráfico 9 – Resultados do BSM no período de 2011 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Campello, Costa, Falcão (2014)

Por sua vez, o Índice de Gestão Descentralizada - IGD -,¹³⁸ na gestão do PBF, fornece apoio aos entes federados para o desenvolvimento das necessidades¹³⁹ do programa e mede o desempenho dos Municípios relativo ao monitoramento e ao acompanhamento das condicionalidades, fortalecendo, dessa forma, as relações intersetoriais e integradas do programa. Podemos dizer que o Programa Bolsa Família vai ao encontro da proposta *pragmatista* sugerida por

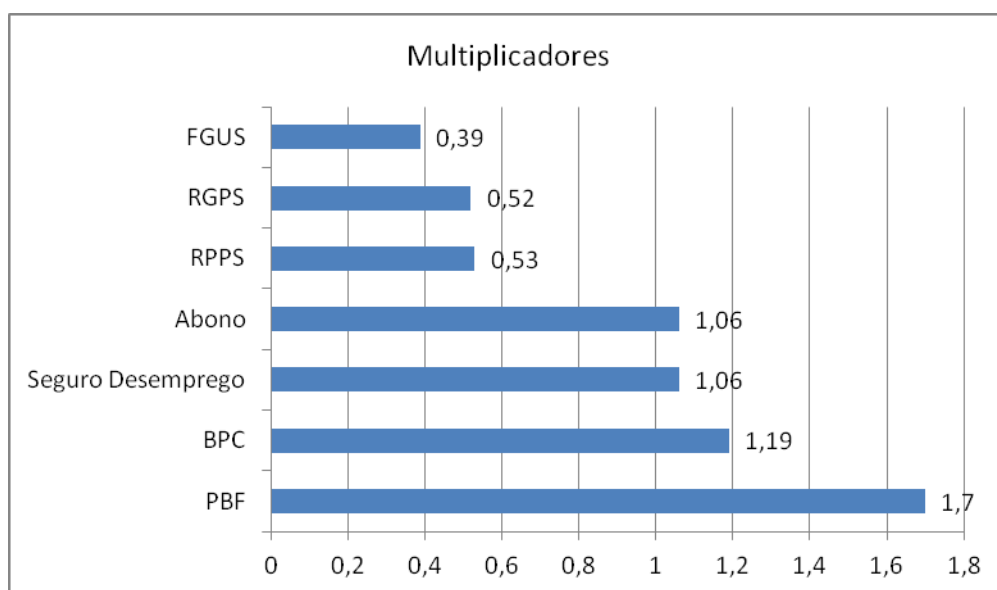
¹³⁸ Estrutura institucional basilar do PBF foi criado em 2006 como instrumento que viabilizasse a União a fornecer apoio aos entes federados para a realização das novas atribuições necessárias ao desenvolvimento do programa, e medir o desempenho e qualidade dos municípios no alcance dos resultados relativos ao cadastramento, atualização e acompanhamentos das condicionalidades de saúde e educação do programa. (CORRÊA *et al*, 2014, p.367)

¹³⁹ Ao final de 2011, para estimular os gestores municipais a fortalecer a Busca Ativa de famílias em extrema pobreza no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o valor de referência aumentou, e a fórmula de cálculo do IGD passou a considerar o número de famílias inscritas no Cadastro Único, e não as famílias beneficiárias do Bolsa Família. (AMARAL, 2014, p. 118)

Fraser (2007) ao propor políticas públicas *multisetoriais e integradas*, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas.

Segundo Neri, *et al* (2013), quando comparado com outros programas de transferências sociais, os efeitos macroeconômicos do Bolsa Família sobre o crescimento do PIB apresenta os maiores efeitos multiplicadores. Na simulação de seus estudos, o PIB aumentaria 1,78% na atividade econômica para cada R\$ 1,00 cada real adicional gasto no PBF. Esses resultados mostram que a transferência que privilegia as famílias mais pobres oferece os maiores efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o PIB em %. E, segundo os autores, o Programa Bolsa Famílias foi o programa que apresentou os melhores resultados entre os sete programas de transferências sociais comparados, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre (PIB) em %



Fonte: MCS de 2009.

4.1.3.5

Rompimento do Ciclo Intergeracional da Pobreza Decorrente das Condicionalidades

O Programa Bolsa Família objetiva promover, mediante as condicionalidades do programa, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza,

investindo no desenvolvimento de capital humano. Ao criar condições progressivas de inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias, reforça o exercício de direitos sociais nas áreas de Saúde, Educação e Assistência social, exigindo que possam sair da rua ou do trabalho precoce, penoso e degradante. (BRASIL, 2007)

Segundo Alves, as famílias antes do PBF viviam na extrema pobreza e não tinham quase acesso às políticas públicas e à proteção do Estado. O Programa Bolsa Família ajudou no processo da inclusão social, garantindo o mínimo de cidadania e emancipação para o exercício da cobrança de seus direitos, por meio de seis dimensões:

1) por meio da elevação do poder de compra das famílias possibilitando, em especial, o aumento do consumo de alimentos para eliminar a fome, a desnutrição infantil e melhorar as condições nutricionais das famílias; 2) por meio das condicionalidades, fortalecimento dos direitos à saúde e à educação, visando: a) garantir o acompanhamento pré-natal, o acesso à saúde reprodutiva e a redução da mortalidade infantil e das taxas de morbidade e mortalidade; b) garantir a permanência das crianças na escola, possibilitando a redução das taxas de reprovação e evasão e o melhor aproveitamento escolar que possa se traduzir em maior capital humano na medida em que os filhos superem as taxas de escolarização dos pais e obtenham maior acesso ao mercado de trabalho e melhores retornos salariais; 3) fortalecendo outras políticas, como alfabetização de adultos, geração de trabalho e renda, fornecimento de registro civil e acesso aos demais documentos; 4) melhorando a relação de gênero na família por meio do aumento do poder de decisão e maior autonomia feminina e de políticas de conciliação entre trabalho e família; 5) aumentando o poder de negociação dos trabalhadores de baixa renda, elevando a capacidade de barganha da força de trabalho nas atividades mercantilizadas; e 6) incentivando a criação de capital social por meio do fortalecimento da cooperação e de redes de solidariedade locais. (ALVES, 2013, p. 243)

Segundo Lima, *et al* (2013), as condicionalidades do PBF na Saúde tiveram um papel importante para o aperfeiçoamento e a expansão do atendimento no SUS, por seu caráter intersetorial e pela exigência de articulação estreita entre as várias esferas governamentais. O resultado de seu estudo, no período de 2005 a 2012, foi o aumento significativo do número de famílias acompanhadas pela atenção básica do SUS.

Desde a primeira vigência de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela saúde, em 2005, até a segunda vigência, em 2012, o número de famílias a serem acompanhadas pela Saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,8 milhões. No final de 2012, foram acompanhadas pelos profissionais da

atenção básica do SUS aproximadamente 8,6 milhões de famílias, sendo nestas monitoradas 5,1 milhões de crianças e 165 mil gestantes. (p. 96)

Por sua vez Rasella, *et al* (2013), constatou, em seu estudo, que o PBF reduziu em 17% a mortalidade geral entre crianças nos Municípios em que tinha alta cobertura do programa. Na visão dos autores¹⁴⁰, a causa da redução da mortalidade infantil está associada ao efeito que o PBF proporciona pelo acesso a alimentos e pelas condicionalidades dos benefícios relacionados aos bens da Saúde e da Assistência Social,¹⁴¹ mediante uma abordagem multisetorial. Observe-se:

Outra explicação para o efeito do PBF sobre a sobrevivência da criança está associada às condicionalidades na saúde, o que incluem visitas pré-natais, cuidados pós-natais e atividades educacionais de saúde e nutrição para as mães, bem como o respeito ao calendário de vacinação regular e de rotinas de check-up para crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos de idade. (RASELLA, *ET AL*, 2013, p. 253)

Pelos estudos apontados, percebemos que o Programa Bolsa Família teve um potencial significativo para a redução de desigualdades e iniquidades em saúde. Contudo, acreditamos que esses resultados nos indicadores da saúde ainda poderiam ser maiores, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços de saúde, como a precariedade da infraestrutura e a rotatividade dos profissionais, além de problemas de qualidade e de acesso à saúde.

Segundo os pesquisadores Bachtold, Costa, Mafra (2013), entre os anos de 2003 e 2013 houve uma diminuição de 17,6% na incidência de tuberculose nos Municípios de maior cobertura do PBF; e no caso das aldeias indígenas, além da redução da incidência, a proporção de cura foi de 82,1 % entre os beneficiários do programa.

¹⁴⁰ O efeito do PBF foi mais forte quando, além de uma elevada cobertura municipal, foi mantida uma cobertura total da população-alvo de famílias pobres durante quatro anos ou mais. Quanto aos fatores envolvidos na cadeia causal de redução da mortalidade, foi mostrado que o PBF reduziu substancialmente as taxas de hospitalização em menores de cinco anos e aumentou a cobertura vacinal e as consultas pré-natais. (RASELLA, *et al*, 2013, p. 252)

¹⁴¹ Os resultados deste estudo fornecem evidência de que uma abordagem multisetorial, que combine um Programa de Transferência de Renda em larga escala, com o potencial de agir sobre importantes determinantes sociais da saúde, e um sistema de atenção primária à saúde eficaz, capaz de às condicionalidades impostas para o Programa de Transferência de Renda, pode reduzir substancialmente a mortalidade infantil por causas relacionadas com a pobreza em um país de renda média como o Brasil. (RASELLA, *et al*, 2013, p. 254)

Em pesquisa sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família em relação à Educação, Jannuzi, *et al* (2013, p. 184) “revelam que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais maior que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias”. O mesmo estudo aponta que as crianças beneficiárias do Bolsa Família têm 11% menos chances de repetir o ano escolar; e que a frequência escolar dos estudantes de 6 a 15 anos está acima de 85%. Segundo Oliveira e Soares (2013), essa frequência alta diminui em até 40% as chances de repetir o ano letivo.

Jannuzi, *et al* corroboram seus dados mediante pesquisas de outros autores, conforme relato transcrito a seguir:

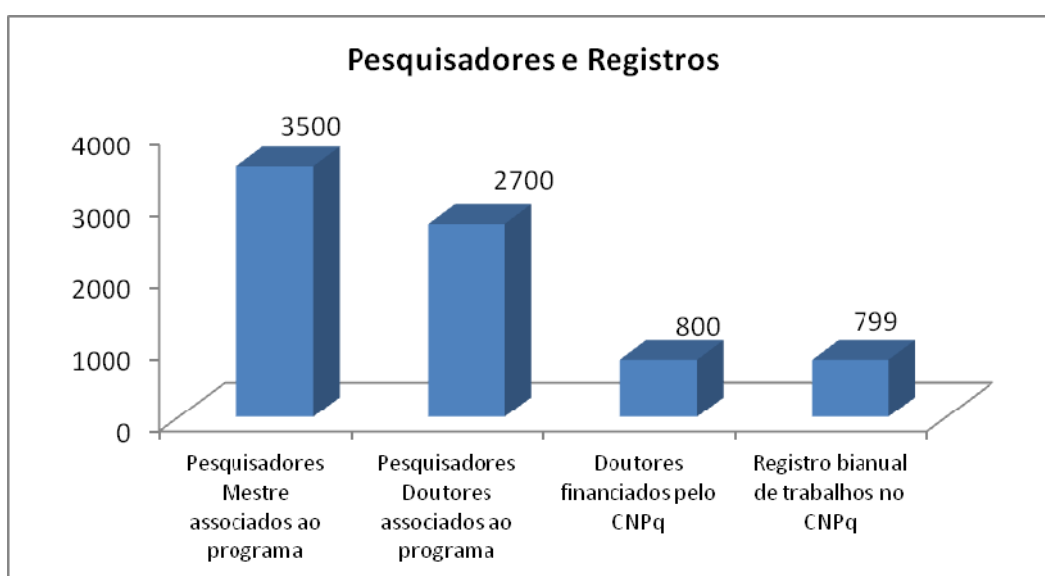
Pesquisa sobre os efeitos educacionais do PBF concluída na Universidade de Sussex, na Inglaterra, em 2012, sugere que o tempo de participação no programa, associado ao valor per capita do benefício, contribui para a melhora dos resultados escolares. Usando o teste de língua portuguesa da Prova Brasil (2007) com alunos da 4ª série do ensino fundamental, o estudo mostra que, em escolas onde todos os alunos são beneficiários, há uma diferença de 11 pontos no exame a favor das escolas em que o tempo de participação das famílias é de três anos a mais (Simões, 2012). O mesmo estudo aponta uma redução de 14 pontos na diferença dos resultados da prova de português entre escolas sem beneficiários e escolas com todos os alunos beneficiários quando o tempo médio de participação aumenta de um para quatro anos. (JANNUZI, *ET AL*, 2013, p. 184)

Se levarmos em consideração que, no ano de 2013, o Bolsa Família contemplava 17 milhões de estudantes beneficiários - o que representava um terço das matrículas nos sistemas públicos de educação - podemos inferir, pelas evidências dos resultados produzidas pelas condicionalidades na área da Educação, uma diminuição na desigualdade educacional desses alunos em comparação com alunos não beneficiários das escolas públicas. Portanto, esse resultado positivo potencializa a diminuição do ciclo intergeracional da pobreza em decorrência do aumento da igualdade educacional das crianças nas escolas públicas.

4.1.3.6 Reconhecimento Institucional do PBF

O Programa Bolsa Família tornou-se referência em políticas de redução da pobreza, de inclusão produtiva e de diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e ações de reconhecimento. É revelador o interesse investigativo do programa, pelo fato de milhares de pesquisadores estarem realizando pesquisas científicas, publicações acadêmicas em formato de livros, teses de doutorado, dissertações de mestrado, monografias e artigos científicos. Jannuzi, *et al* apresentam os dados de 2004 a 2010, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 11 – Número de pesquisadores com temas associados ao PBF até 2010



Fonte: JANNUZI, ET AL, 2013, p. 188

Internacionalmente, o Programa Bolsa Família foi reconhecido pelo Banco Mundial¹⁴², pela Organização das Nações Unidas ONU - e pelo Fundo Monetário Internacional - FMI -, por interromper a transmissão da pobreza de geração para

¹⁴² Hoje, segundo o Banco Mundial, 52 países utilizam o mesmo formato do Bolsa Família em seus programas de transferência de renda. (PORTAL BRASIL, publicado 06/01/2016)

geração, conforme notícia veiculada no Portal Brasil no dia 2 de dezembro de 2015¹⁴³.

Referência mundial em políticas de redução da pobreza e inclusão produtiva, o Brasil recebeu nos últimos quatro anos a visita de 345 missões internacionais de 92 países. A grande maioria (95%) vem dos países em desenvolvimento, mas soluções inovadoras como o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria servem de modelo também para a Europa. (PORTAL BRASIL, Publicado: 02/12/2015)

A Universidade de Oxford e a Rede Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Combate à Pobreza - NOPOOR -, que reúne vinte universidades pelo mundo, vieram à Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (Brazil Learning Initiative for a World without Poverty – WWP)¹⁴⁴ com sede no Ipea, para conhecer e entender os efeitos do PBF sobre a pobreza, a desigualdade e as condições de vida das famílias beneficiárias.

No ano de 2013, o Bolsa Família vence o ISSA. O programa¹⁴⁵ foi premiado internacionalmente pela Associação Internacional de Seguridade Social - fundada na Suíça, em 1927, e reconhecida por 157 países e 330 ONGs -, a qual concedeu seu maior prêmio da Seguridade Social ao Programa Bolsa Família, pelo sucesso do combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do Brasil. (PORTAL BRASIL, Publicado: 15/10/2013)

¹⁴³ O programa foi citado como bom exemplo de política pública na área de assistência social no Relatório sobre Erradicação da Pobreza do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, para o Conselho Econômico Social (Ecosoc, na sigla em inglês). O Ecosoc é uma plataforma da ONU para reflexão, debate e pensamento inovador sobre o desenvolvimento sustentável. (PORTAL BRASIL, Publicado: 02/12/2015)

¹⁴⁴ Evidenciando o reconhecimento do programa em escala internacional, por iniciativa do Banco Mundial, foi criada a Iniciativa Internacional de Difusão de Experiências e Políticas de Combate à Pobreza, com sede no Ipea e apoio do MDS e do International Policy Centre for Inclusive Growth (Centro Internacional de Políticas de Inclusão Produtiva) do PNUD. Tal iniciativa tem o objetivo de disseminar a experiência exitosa do Bolsa Família e outras estratégias do Plano Brasil Sem Miséria em projetos de cooperação Sul-Sul. (JANNUZI, *et al*, 2013, p. 189)

¹⁴⁵ Experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social. (ISSA, 2013)

4.2 Teoria de Justiça de Fraser Aplicada ao BF

Optamos pela análise do Programa Bolsa Família (PBF) pela concepção da justiça tridimensional de Fraser (2009), para verificar se os beneficiários do PBF se encontram no contexto descrito pela autora como de exclusão ou de subordinação social, situação subalterna de *classe* e subordinação de *status*, e se vivenciam, ao mesmo tempo, má distribuição de renda, falta de reconhecimento social e subordinação política; e quais são os impactos para reverter essa situação. Na análise, utilizamos o modelo de *status* pelo fato de Fraser (2007) apresentá-lo como “remédio” das três injustiças. Ela busca integrar, sob uma mesma concepção de justiça, os conceitos de redistribuição, de reconhecimento e de representação pelo princípio da paridade participativa.

Percorremos o processo analítico a partir de quatro dimensões: distribuição, participação, reconhecimento e justiça anormal. Escolhemos esse formato para facilitar ao leitor a compreensão dos aspectos da justiça de Fraser. Ressaltamos, porém, a importância da compreensão dialética das quatro dimensões para o sucesso do Programa Bolsa Família como política pública que promova justiça social.

É importante frisar que não é objeto de nosso estudo a abordagem dos movimentos de gênero, homossexuais, étnicos, raciais, de grupos sociais, de identidades ou de partidos políticos.

4.2.1 Beneficiários x Distribuição

Theodoro e Delgado (2003), quando analisaram o lançamento do Programa Bolsa Família a partir da tônica focalista, fizeram duras críticas ao programa.

Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de

uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas¹⁴⁶, todas passíveis de questionamento. ((THEODORO & DELGADO, 2003, p. 122)

Na visão dos autores, em linhas gerais, essa proposta transfere o debate da política social da ótica do direito para a ótica do gasto social, em oposição frontal à concepção de política social introduzida pela Constituição de 1988, que focou a Assistência Social vinculada ao direito¹⁴⁷ e a priorização das pessoas mais pobres.

O abandono da perspectiva inclusiva e a opção pela gestão da pobreza num ambiente avesso a mudanças parecem ser a tônica da proposta focalista. Contudo, é difícil imaginar um progressivo desmantelamento dos mecanismos de reprodução da pobreza produzido a partir de programas paliativos de transferência de renda. É evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de uma política social ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de se engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de transformação social do governo atual. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 125)

Alguns argumentam que a distribuição de renda vai desestimular o trabalho, uma vez que já tem garantida a sua sobrevivência. Os partidários dessa tese argumentam que o PBF estaria estimulando a preguiça, o ócio e, no limite, o uso de álcool e drogas. De acordo com Moreira (2013), pesquisas realizadas com famílias beneficiárias não mostram tendência de essas deixarem o mercado formal de trabalho ou de trabalhar menos. Pelo contrário, em muitos casos, o programa estimula o empreendedorismo como forma de completar a renda. Segundo o autor, o número de microempreendedores individuais oriundos do Bolsa Família saltou de pouco mais de 100 mil, em 2011, para cerca de 350 mil, em 2013.

¹⁴⁶ I. Que os recursos governamentais destinados, atualmente, para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); II. Que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; III. Que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e IV. Que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras”. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 122-123)

¹⁴⁷ A Constituição de 1988 foi um marco absolutamente importante porque acenou, de fato, com a possibilidade de estender a cidadania, e, portanto, as regras da equidade e da justiça para uma maioria que sempre esteve fora do contrato social - aqueles dois terços da população que estavam fora estavam submergidos no mundo obscuro da filantropia, o avesso do mundo do direito (TELLES, 2000, p. 7).

No caso do Bolsa Família, em grande parte, conforme já apontamos sobre os resultados do Bolsa Família, essa realidade de preguiça, o ócio e, no limite, o uso de álcool e drogas, não se confirmam sobre os beneficiários. Conforme a análise dos resultados, mais de 12% das famílias já deixaram o programa.

Para Pereira (2012), mesmo que os resultados sobre o trabalho ou as portas de saída apontassem para o contrário dos dados apresentados pelo PBF, esse continuaria sendo o maior paradoxo da sociedade neoliberal, pelo fato de o atual mercado de trabalho ser incapaz de empregar os desempregados que ele mesmo cria, humilha e despreza. E em meio a essas providências¹⁴⁸, cujo maior apelo *workfarista* é o de criar as chamadas portas de saída da “tutela assistencial” do Estado (considerada uma heresia pelo credo neoliberal) (p. 747).

Conforme é apontado na análise dos resultados do PBF, várias fontes demonstraram que o programa contribuiu em 21% para a redução da pobreza brasileira; e que, nestes 11 anos, mais de 40 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza extrema no Brasil mediante a transferência de renda. O PBF tem possibilitado uma vida mais digna e acesso aos direitos sociais constitucionais como educação, saúde, assistência social e alimentação, efetivando a participação paritária em condições mais iguais na esfera pública. Vimos que o Programa Bolsa Família retirou milhões de beneficiários da invisibilidade. Como exemplo, podemos citar os estudos de Campello, Costa e Falcão (2014) sobre os resultados do BSM no período de 2011 a 2013: 22 milhões dos beneficiários que deixaram a extrema pobreza, 3,6 milhões que fizeram operações de microcrédito produtivo, 1,5 milhões que estavam inscritos em curso de qualificação profissional, 400 mil microempreendedores individuais, 388 mil casas entregues, etc.

Por outro lado, os críticos do PBF de Lula, como Filgueiras & Gonçalves (2007), afirmam que as políticas do governo Lula continuaram com a precarização

¹⁴⁸ Foi certamente com base nessa ética que o governo Lula firmou convênio com a Câmara Brasileira de Indústria de Construção para que fossem reservadas vagas nas obras de construção civil do PAC para os beneficiários do Programa Bolsa Família. Contudo, mesmo esse mercado de trabalho, aparentemente capaz de absorver mão de obra pouco qualificada, tem reclamado da falta de condições básicas (que não se prendem ao aspecto profissional) desses beneficiários para o desempenho das tarefas requeridas - o que tem solicitado da educação uma interferência também precária, sob a forma de treinamentos pontuais. (IDEM)

do trabalho, “mantendo o alto grau de informalidade, os baixos salários e a criação de ocupações precárias” (p.172), e o enfrentamento da pobreza deu-se através de políticas focalizadas e flexíveis, com aumento da vulnerabilidade estrutural¹⁴⁹. (IDEM, p. 116)

Fraser (2003 e 2007) também alerta para a fragilidade das políticas distributivas nas sociedades burguesas, quando essas sejam apenas compensatórias, sem a implantação de políticas estruturantes, que possam reverter o ciclo da pobreza. Na visão da autora, as políticas de transferência de renda tornam-se, geralmente, um fim em si mesmas em vez de inserirem-se num processo maior - num conjunto de ações estruturantes, que possam contribuir para a superação das desigualdades sociais e da pobreza por meio de ações combinadas da *justiça redistributiva*, do *reconhecimento* e da *paridade participativa*.

Segundo Fraser (1995), o remédio para a injustiça econômica é a reestruturação político-econômica de algum tipo. Isto pode envolver ações como redistribuir renda, reorganizar a divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada democrática de decisões ou transformar outras estruturas econômicas básicas. O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é algum tipo de mudança cultural ou simbólica. E, nesse sentido, pela paridade participativa, que se processe a emancipação social, política e cultural dentro de um Estado Democrático de Direito.

De acordo com Nancy Fraser (2007), uma política social que desafie as injustiças sociais no contexto de expansão das políticas neoliberais deve combinar ações da *justiça redistributiva*, do *reconhecimento* e da *representação*. O remédio para a injustiça econômica não poderá ficar restrito à lógica exclusivamente econômica, da mesma forma que a luta por reconhecimento não pode travar-se unicamente sobre a injustiça cultural. E, por sua vez, a luta por representação está ancorada na perspectiva da norma da paridade participativa, como a interação de sujeitos integrais em discussão e a construção de suas demandas na esfera pública.

¹⁴⁹ A vulnerabilidade externa estrutural é determinada, principalmente, pelos processos de desregulação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Ela é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo. (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p. 62)

Nesse sentido, sustentamos que é fundamental que os beneficiários do PBF sejam assumidos pelo Estado e pela sociedade de forma geral, conforme previsto no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, nesses termos:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, CF)

O Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, tem como objetivo fundamental a igualdade. Em três incisos desse artigo fica explícita a atuação pública prioritária para erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade. O combate à pobreza (má distribuição) e à exclusão social (falta de reconhecimento) constituem imperativos constitucionais, éticos/morais e devem repercutir nas políticas locais, regionais, nacionais e internacionais, a partir de uma concepção ampla de justiça.

A Constituição de 1988 atribui explicitamente, no artigo 23, inciso X, competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - de "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos". Em seu artigo 170¹⁵⁰, incisos III, VII e VIII, a CF/88 impõe também aos agentes econômicos essa obrigatoriedade. A Constituição obriga a todos à promoção da justiça social, e, portanto, assegura aos beneficiários do PBF um direito constitucional, e não um favor como o veiculado pela grande imprensa ou até por uma parcela significativa dos próprios beneficiários.

Segundo Neves (2007), mesmo com esses avanços constitucionais de 1988 e da Política da Assistência Social implantada, ainda restam amplos setores da população fora dos sistemas de proteção, e suas famílias estão expostas em condições de extrema vulnerabilidade social e de pobreza; e, portanto, sem o

¹⁵⁰ Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego.

reconhecimento de sua cidadania¹⁵¹. Esse é o público-alvo do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, o déficit de cidadania no país é tanto em termos de direitos legais (civis, políticos e sociais) quanto em termos de direitos simbólicos, no nível imaginário. Essa é a razão pela qual precisamos pensar em uma cidadania simbólica, enquanto expressão do direito de existência simbólica de todos os cidadãos como sujeitos de direitos, para entendermos a persistência de práticas de desrespeito aos direitos de certas categorias sociais no país (os pobres, os negros, os homossexuais, as mulheres, etc.), que são vítimas de uma exclusão simbólica. (NEVES, 2007, p. 123)

A proposta *pragmatista* que Fraser (2007) apresentada difere dessas duas soluções apresentadas pela CF/88, pelo fato de essas não levarem em consideração as necessidades dos parceiros de acordo com os contextos sociais e das especificidades que cada caso requer. A proposta de Fraser inclui políticas públicas multisetoriais e integradas, realizadas no campo da distribuição e do reconhecimento, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas. Por meio de políticas multisetoriais, restabelece-se a complexidade das questões, uma vez que, na prática, os dois tipos de injustiça se misturam e se reforçam mutuamente. Nesse caso, concluímos que o *Plano Brasil Sem Miséria* se aproxima mais dessa concepção de Fraser, afirmado no seu objetivo principal.

O objetivo do Plano Brasil Sem Miséria é elevar a renda e as condições de bem-estar da população. As famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. (BRASIL, 2011)

Nesse sentido, Fraser (2003, 2006 e 2007) adverte que as soluções corretivas estão historicamente associadas ao Estado de bem-estar social liberal e, normalmente, as políticas de transferência de renda tentam corrigir as consequências decorrentes da má distribuição, mantendo intacta a estrutura econômica. As políticas corretivas da redistribuição do Estado de bem-estar social

¹⁵¹ A reconstrução da cidadania pressupunha a afirmação da igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política face à qual se ancoraria a própria legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, recuperam-se os ideais universalistas como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Estruturada na afirmação da igualdade, a democracia pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. (JACCOUD, 2005, p. 192)

estão associadas a duas formas tradicionais de transferência de renda, ou seja, a assistência social, que fornece ajuda aos trabalhadores desempregados ou precarizados, e o programa de proteção social ligado ao trabalho.

Fraser salienta que, enquanto as políticas sociais só forem corretivas da redistribuição, deixando intactas as causas das injustiças econômicas, essas serão, tão somente, compensatórias e limitadas, sem resolver o problema da má distribuição. Segundo a autora, nessa política corretiva há um desvio da atenção sobre a dominação e a divisão social do trabalho. O desvio está em não acentuar a diferenciação de *classe* entre trabalhadores e capitalistas, deslocando, em vez disso, essa diferenciação entre as *classes* de trabalhadores que trabalham daqueles que não trabalham. Essa polarização entre assistidos e não assistidos poderá trazer a hostilidade. Nesse caso, como os beneficiários do PBF, em muitos casos, estão desempregados ou precarizados, o programa de transferência de renda poderia causar um estigma duplo: o econômico e o de reconhecimento social.

Diante desse dilema institucional de política pública, Fraser propõe, como remédio para viabilizar a justiça social, políticas que ela chama de *via média, reformas-não-reformistas*: a justiça distributiva deve impulsionar políticas sociais com a adoção de ações afirmativas para remediar injustiças da má distribuição, seja mediante políticas compensatórias como a transferência de renda, mas apenas como parte de um conjunto maior de políticas públicas que possibilitem transformar as relações de poder na sociedade.

A partir do modelo de justiça tridimensional de Fraser, enfatizamos como uma política de redistribuição pode, muitas vezes, gerar impactos não intencionais que produzem, ao contrário falta de reconhecimento social ou subordinação política. Essa dimensão será problematizada a seguir ao analisarmos as ações complementares implantadas pelo PBF, principalmente pelo Brasil Sem Miséria.

4.2.2 Beneficiários x Participação

Para Fraser (2003), os desafios das políticas sociais pós-socialistas, numa perspectiva integradora da justiça social, devem efetivar-se na unificação e na articulação desses programas com políticas estruturantes, sobretudo as políticas de Educação, de Saúde, de Trabalho, e a Política Econômica; de programas com dupla face, com ações afirmativas politicamente exequíveis e ações transformadoras sólidas.

Destacamos como fundamental o novo desenho institucional da Assistência Social, resultante da evolução do Sistema Único da Assistência Social - Suas - do ano de 2005, e do aprimoramento dos serviços socioassistenciais a partir do ano 2010. O Suas passou a integrar as agendas prioritárias de governo - com destaque para o Plano Brasil Sem Miséria, que ampliou a rede de serviços -, e para programas como o Bolsa Família e o *CadÚnico*. A partir de uma gestão mais integrada, o Plano Brasil sem Miséria consolidou-se como modelo de proteção social capaz de identificar a vulnerabilidade social das famílias brasileiras em situação de pobreza, seus riscos pessoais ou sociais, e de articular a distribuição de renda com o Suas.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni, o Programa Bolsa Família apresenta essa dupla face:

uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso à políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (2004, p. 132)

Destacamos também a percepção de Silva (2006) sobre os programas de transferência de renda no Brasil, que acenam para as grandes inovações em vários aspectos, conforme se explica a seguir:

São marcados por grandes inovações: a implementação descentralizada desses programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios. (p 28)

A articulação das ações, devido às condicionalidades, exige que haja uma organização muito afinada entre os três entes federados, o que, de certa forma, cria uma corresponsabilidade na implantação do Bolsa Família.

O modelo de gestão das políticas sociais proposto pela CF/88 visa à articulação entre o alcance da gestão democrática e a consolidação dos direitos sociais. O artigo 204¹⁵² do texto constitucional determina que as demandas dos movimentos sociais devem ser descentralizadas, e a gestão deve ser compartilhada pelos órgãos públicos nas três instâncias de governo.

Segundo Silva, Yazbek e Di Giovanni, os modernos sistemas de proteção social devem ser constantemente pactuados pelo consenso político, a partir das necessidades reais da sociedade, e buscados a partir de três eixos: *quem, como e quanto* de proteção?

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (Idem, 2004, p. 16)

Nesse sentido, comungamos com Henriques e Rizzotti *et al* que, para o enfrentamento da pobreza no Brasil, exige-se uma nova racionalidade política¹⁵³ e uma nova concepção sobre a assistência social¹⁵⁴. O enfoque que paira no cenário

¹⁵² Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, CF/1988)

¹⁵³ Do ponto de vista estrutural, é fundamental reconhecer a desigualdade como principal fator de explicação do excessivo nível de pobreza do País. É preciso conceber programas de natureza compensatória, com prioridade aos mais pobres, para enfrentar o horizonte de curto prazo e programas redistributivos estruturais, direcionados, sobretudo para uma intensa redistribuição de ativos na sociedade. Redistribuição de terra, redistribuição de renda e de riqueza, acesso a crédito e educação universal de qualidade - pilares de uma política estrutural de erradicação da pobreza a partir da redução da desigualdade. (HENRIQUES, 2003, p.68)

¹⁵⁴ A inclusão da assistência social como política pública consolida a ideia de que o Estado deve colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos

da política brasileira em torno da pobreza provém de análises simplistas e reducionistas da pobreza, a partir da lógica capitalista que compreende o pobre como beneficiários,¹⁵⁵ e não como um sujeito de direitos e de cidadania. Segundo Henriques, o conceito “naturalizado” da pobreza é produto de um acordo excludente, que não reconhece a cidadania e os direitos iguais de oportunidade e horizontes.

“Naturalizada”, a desigualdade não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. No entanto, trata-se de um artifício, de uma máquina, de um produto de cultura que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes. (HENRIQUES, 2003, p.65)

Fraser (2003), ao analisar as eleições americanas, afirma que subordinação política é um obstáculo¹⁵⁶ à paridade participativa. Nesse sentido, podemos dizer que, no caso brasileiro, os beneficiários do PBF são frutos da exclusão social decorrente das ações históricas de um Estado elitista, que influenciou na produção da pobreza, da desigualdade econômica, social e política.

Ressaltamos que cabe ao Estado, em função dos princípios constitucionais pós-88, implantar políticas sociais com práticas econômicas, culturais e políticas, especialmente quanto à distribuição e quanto à alocação de recursos. Para tanto, devem-se considerar organismos e arranjos institucionais que provem a democratização dos bens, do reconhecimento das pessoas e de sua emancipação cidadã para participar como parceiros integrais na sociedade. Somente teremos

anteriormente excluídos do sistema de seguridade. É o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais, e, sim, de resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la. (RIZZOTTI, ALMEIDA E ALBUQUERQUE, 2010, p. 140)

¹⁵⁵ Assim, se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 123)

¹⁵⁶ Obstáculos “políticos” à paridade participativa incluiriam procedimentos de tomada de decisão que sistematicamente marginalizam algumas pessoas mesmo na ausência de má distribuição e de falta de reconhecimento, por exemplo, regras eleitorais de distritos uninominais, segundo as quais aquele que ganha leva todos os votos, negando voz a quase-permanentes minorias. (FRASER, 2003, p. 68)

uma nação cidadã quando todas as pessoas tiverem autonomia para agir na esfera privada e autonomia para participar, como parceiro integral, na esfera pública. Enquanto uma parcela significativa da população continuar excluída na condição socioeconômica, política e cultural, os ideais da república apregoados pela Constituição de 88 permanecerão apenas como princípios.

Segundo Chaibub (2005), a política de transferência de renda, como o Bolsa Família, inscreve-se ainda nos direitos de segunda geração, e a principal crítica é o caráter assistencialista, podendo perpetuar a situação de dependência dos beneficiários. Em vez de emancipar, reforçam o clientelismo,¹⁵⁷ e o destinatário não se vê como sujeito de direitos e exerce o controle democrático.

Porém, de acordo com Carrero *et al*, (2007) a hipótese clientelista que atribuía ao PBF a responsabilidade integral da reeleição de Lula não se evidencia claramente¹⁵⁸.

Diversas análises têm ressaltado a importância central do Programa Bolsa Família para a reeleição do Presidente Lula no pleito de 2006 (HUNTER e POWER, 2007; NICOLAU e PEIXOTO, 2007, SOARES e TERRON, 2008). Tais estudos creditam em grande parte ao Programa a explicação sobre a mudança do perfil do eleitorado de Lula em relação ao pleito de 2002. Por outro lado, Carrero *et al* (2007) questionam as análises que atribuem ao Programa Bolsa Família a responsabilidade integral pela reeleição de Lula. Afirmam que não encontraram evidências robustas de que o Programa Bolsa Família – por si só – teve efeito na sua votação. (LICIO, *ET AL*, 2009, p. 32)

¹⁵⁷ Na década de 90, há a tentativa de aprimorar os programas de transferência direta de rendas, comumente associados às práticas clientelistas e fisiológicas. Combateu-se a falta de planejamento, coordenação, indefinição de prioridades e a pouca capacidade redistributiva associadas a essas ações. O Bolsa Família insere-se no que vem se denominando “segunda geração” desses programas, que possuem como principais características: 1) estabelecimento de condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias, tendo como fim romper o círculo da pobreza; 2) A família é a beneficiária, e não os indivíduos específicos: crianças, idosos, deficientes. (CHAIBUB, 2005, p. 53 e ss.)

¹⁵⁸ Apurar em que medida o Programa Bolsa Família contribuiu para a manutenção do Presidente Lula no poder não é apenas uma questão de identificar dividendos eleitorais de um programa federal. Passa pela análise da cultura política de uma nação tradicionalmente desigual que há muito tempo vinha oferecendo poucas possibilidades de mobilidade social. O Programa Bolsa Família representou uma nítida inflexão nesta tendência e, em que pese o fato de que ele só foi possível por conta da estabilidade econômica, de reformas estruturais anteriores e da conjuntura internacional favorável, tudo indica que os beneficiários do Programa Bolsa Família o vinculam diretamente à figura do Presidente Lula. (LICIO, *et al*, 2009, p. 44)

Já para Coutinho (2013), o fato de os pagamentos serem centralizados por meio de cartão magnético, realizados por uma agência bancária, e de não passarem pelo Executivo local, tem sido um avanço em relação às tradições clientelistas, eleitoreiras e aos vazamentos ligados ao desperdício e à corrupção.

Na mesma linha, podemos citar o estudo de Peixoto e Rennó, que não pactua com os estudos do sucesso eleitoral pela via do voto clientelista.

A despeito da ausência de efeito de variáveis consideradas relevantes para explicar as eleições de 2006, como ser beneficiário do Bolsa Família e percepções sobre corrupção como problema nacional, identificamos uma certa cristalização dos fatores que explicam o voto no Brasil. Nesse sentido, podemos caminhar para uma proposta teórica mais abrangente, na qual a avaliação do desempenho do governo e lealdades pessoais a líderes e partidos políticos passam explicar o voto do brasileiro de forma contínua. A esse conjunto, acrescentamos aqui a argumentação de que é a percepção sobre mobilidade social ascendente que também garante o sucesso eleitoral de candidatos que concorrem representando o governo. (PEIXOTO e RENNÓ, 2011, p. 323)

Segundo Habermas (2003, p. 52), a democracia participativa somente se efetiva a partir de uma racionalidade comunicativa de todos. As condições para que esse processo participativo aconteça exige a igualdade participativa de membros de uma comunidade jurídica, livremente associada a partir de princípios normativos e de regras previamente reconhecidas.

Segundo Borges (2013), a competição política democrática pode ser compatível com a redução da desigualdade e da pobreza.

Ainda que o sucesso eleitoral de políticas de transferência de renda como o Bolsa Família possa levar os céticos a crer que nosso sistema político estimula a produção de programas compensatórios com efeitos de curto prazo, o caráter universalista e o forte impacto redistributivo desse e de outros programas sociais indica que a competição política democrática pode sim ser compatível com a redução da desigualdade e da pobreza, não obstante os supostos efeitos centrífugos advindos de instituições como o sistema eleitoral e o sistema federativo. (BORGES, 2013, p. 132)

Para Fraser (1990), a luta contra as desigualdades das sociedades estratificadas ocorre a partir e por meio de públicos alternativos subalternos ou de arenas discursivas paralelas, nos quais grupos subalterno de mulheres, trabalhadores ou homossexuais apresentam e circulam discursos contrários à sua identidade, necessidades, interesses produzidos pela esfera pública oficial. Esses

espaços múltiplos e paralelos contribuem para o funcionamento da paridade participativa. Sartori (1994) corrobora essa noção de participação democrática por meio dos comitês. Esses constituem uma unidade de intensidade desigual das preferências, porém são eficientes na formação das decisões e, ao mesmo tempo, permitem uma redução drástica dos riscos externos sem aumento dos custos internos. Potencializam resultados de soma positiva para coletividade em geral, aumentando a probabilidade de as reivindicações das minorias - como o público do Bolsa Família - serem atendidas.

Nessa mesma direção, Fensterseifer (2010) afirma que o pressuposto da democracia participativa é uma sociedade politizada, protagonista e criativa, não subordinada à máquina do Estado. É a cidadania exercida de baixo para cima, na construção da sociedade democrática, e que dá legitimidade ao Estado Democrático de Direito.

Igualmente, Canotilho (2010) afirma que a Constituição Federal de 1988 vincula o exercício da participação popular por meio de órgãos representativos, de eleições periódicas, do pluralismo partidário e da separação de poderes; mas, fundamentalmente, a participação popular ocorre através de canais reais de participação nos processos decisórios, exercendo-se o controle crítico das opiniões divergentes.

Acreditamos que esses princípios democráticos constitucionais se concretizaram através do Bolsa Família, ao emancipar essa *classe subalterna* e marginalizada mediante seu empoderamento, principalmente pelas ações de políticas redistributivas de renda e de reconhecimento, por meio das ações intersetoriais e multisetoriais realizadas no rol de políticas afirmativas e transformativas do Suas.

No Brasil, os resultados obtidos pelos programas de transferência de renda mostraram-se, em grande parte, eficazes na diminuição das desigualdades sociais e na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Apesar de todos os avanços diretos e institucionais do Programa Bolsa Família, ainda paira uma insegurança enquanto esse programa permanecer como uma política de governo, e não de Estado. Políticas de governo dependem de escolhas políticas e de

aprovação de orçamento. Enfraquece a mobilização das pessoas envolvidas na trama social da exclusão social pela ausência de critérios de universalização e de garantia da continuidade do programa. Neste sentido, ressaltamos que, enquanto o PBF permanecer como um “*semi-direito*”, como uma política de governo, a população beneficiária poderá continuar sofrendo falta de reconhecimento por setores da sociedade, como apontado acima.

Por outro lado, acreditamos que o Bolsa Família gerou uma *nova institucionalidade*, capaz de maximizar resultados e impactos na política social brasileira, decorrentes de seu desenho institucional. Já é um avanço significativo na política social brasileira, por si só, a experiência da gestão descentralizada com os três entes federados, a partir da avaliação, do monitoramento e do controle social constante, acrescidos das ações programáticas articuladas com a transferência monetária e com a intersectorialidade dos programas sociais e das políticas de assistência.

4.2.3 Beneficiários x Reconhecimento

Na análise dos beneficiários do PBF na luta por reconhecimento, optamos pela proposta de Fraser (2007), por privilegiar a política de *status* em detrimento da política de identidade.

Partindo do modelo de *status*, percebemos que os impactos positivos gerados pela política de reconhecimento, ocasionados pela educação, sinalizam a intencionalidade do Bolsa Família de romper com ciclo intergeracional da pobreza mediante a formação do capital humano. De certa forma, a transferência de renda minimiza os problemas de acesso e de permanência dos estudantes na escola, em situação de desigualdade social¹⁵⁹ e econômica, aumentado em decorrência da

¹⁵⁹ Essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (como o índice de desenvolvimento humano IDH), faz com que haja problemas na escola – que não são da escola. Por isso, não é desprezível o impacto desta situação fática sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e sucesso. É de se perguntar se é possível desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intraescolar dos alunos. (CURY, 2002, p.179)

universalização da educação básica obrigatória¹⁶⁰ do Estado. O processo da formação do capital humano dos beneficiários do PBF permite o reconhecimento da igualdade de condições dos parceiros de participação social, política e jurídica.

Reconhecemos que os desafios para a universalização da educação obrigatória, num país continental como o Brasil, são muitos e complexos. O Programa Bolsa Família inova ao construir uma política orgânica e estruturante em regime de colaboração entre os entes federados, de forma descentralizada, com a priorização de recursos para sua execução.

Segundo Fraser (2003, p. 65), a política distributiva, frequentemente, produz falta de reconhecimento e estigmatização dos beneficiários. No caso do Programa Bolsa Família, os beneficiários sofrem a falta de reconhecimento de *classe*, observável em atitudes de vários setores da sociedade sugerindo que eles, simplesmente, recebem o que merecem.

Pelos resultados apresentados por meio dos dados da pesquisa do PNAD 2015, houve uma redução de ocupação de 73% das crianças nas faixas de 5 a 17 anos, nos últimos 10 anos. Isso significa que o programa PBF, além de transferir renda, conseguiu que as crianças pudessem estudar, em vez de trabalhar. Os resultados de Silveira, *et al*, (2013) apontam na mesma direção. Na faixa etária de 15 a 17 anos, cerca de 80% dos beneficiários do programa que trabalham, iam à escola, contra pouco menos de 70% dos não beneficiários. Jannuzi, *et al* (2013, p. 184) revela que “crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais maior que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias”. Segundo Oliveira e Soares (2013), essa frequência alta diminui em até 40% as chances de repetição do ano letivo. Portanto, esses resultados positivos potencializam a diminuição do ciclo intergeracional da pobreza mediante o aumento da igualdade educacional das

¹⁶⁰ Art. 208, I - Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (O disposto neste inciso I deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União). (Emenda Constitucional n. 59/2009)

crianças nas escolas públicas. Eles integram as políticas redistributivas que, ao mesmo tempo, promovem ação de reconhecimento.

Nesse sentido, pode-se perceber, a partir dos dados apontados sobre os resultados do PBF, que houve avanços significativos a partir de sua implantação; especialmente o Programa Bolsa Família avançou muito desde sua implantação, em 2004, principalmente, em políticas estruturantes, em vista do cumprimento das condicionalidades e das ações para a autonomia dos beneficiários. É o caso dos programas associados ao Bolsa Família, como: o Mais Educação, para a expansão da educação em tempo integral nas escolas públicas; o Brasil Carinhoso, para a criança da primeira infância; a ampliação do número de creches, o aumento do número de escolas com turno integral e o Bolsa Verde, para famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos; o Pronatec, que oferece cursos de formação inicial e continuada para a população de baixa renda e beneficiários do PBF; incentivos ao microcrédito; assistência técnica para os agricultores do PBF; e a construção de cisternas para famílias beneficiárias no semiárido brasileiro. Todas essas medidas repercutem na viabilização da entrada e da permanência dos responsáveis familiares no mercado de trabalho e são uma porta de saída do programa.

Nesse sentido, podemos dizer que o Programa Bolsa Família vai ao encontro da proposta *pragmatista* sugerida por Fraser (2007), ao propor políticas públicas *multisetoriais* e *integradas*, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas, realizada no campo da distribuição e do reconhecimento.

Porém, embora reconheçamos que o sucesso do programa, em grande parte, foi devido às condicionalidades, não podemos deixar sinalizar algumas controvérsias¹⁶¹ que autores fazem em relação a essas condicionalidades.

¹⁶¹ Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias atendidas pelos Programas de Transferência de Renda. (SILVA, 2006, p. 23)

Para Zimmermann (2006, p. 147), as condicionalidades ferem direitos constitucionais de igualdade, uma vez que todos têm o direito de estar livres da fome, da pobreza e de ter a sua dignidade reconhecida e respeitada; direito esse que deve ser exercido independentemente das condicionalidades. “Por que as famílias mais carentes terão que se submeter a condicionalidades no gozo de direitos fundamentais, se tais previsões legais não são impostas a toda a sociedade?” Para o autor, as condicionalidades inscrevem-se na infantilização dos beneficiários e acenam para um caráter punitivo.

Demo (2003) afirma que as condicionalidades são decorrentes da lógica neoliberal, balizadas pelo princípio do mercado, e não da justiça, conforme ele expõe abaixo:

Na década de 80, a proteção social, como direito incondicional é questionado. Surge o conceito de responsabilidade cívica, em que o cidadão só tem direito ao gozo de uma política pública caso cumpra a contraprestação. O direito é condicionado. Ou seja, em conformidade com a lógica neoliberal, o princípio da justiça deixa de ser balizador das políticas públicas, tornando-se balizadas pelo princípio do mercado. (DEMO, 2003, p. 263)

Por outro lado, os defensores¹⁶² das condicionalidades opõem-se a essas críticas. O fato de as famílias beneficiárias gerirem a renda recebida mensalmente torna-as mais autônomas, reforçando a visão de direitos, o que se contrapõe à visão infantilizadora dos opositores. Ao mesmo tempo, na visão dos defensores das condicionalidades, estas proporcionam que o programa centralize suas ações de acompanhamento nas famílias mais vulneráveis.

Por meio das condicionalidades do programa os gestores podem saber o nome e o endereço de cada família que não vacinou os filhos, que não os matriculou ou que não realizou acompanhamento pré-natal. Essa identificação permite que o poder público e o conselho local possam verificar os motivos do descumprimento das condicionalidades, promovendo ações intersetoriais em vista da superação desses motivos.

¹⁶² MESQUITA, 2007, JANNUZI, *et al*, 2013, RASELLA, *et al.*, 2013, LIMA, *et al* 2013, ETC

Mesmo com esses avanços do Programa Bolsa Família, aqui apontados, podemos dizer que os beneficiários sofrem ainda falta de reconhecimento como *classe* e *status*, quando são rotulados como pobres, sugerindo-se que eles simplesmente recebem o que *merecem*. Essa questão é emblemática. Será que parte da população, sobretudo vinculada a uma perspectiva neoliberal ou por falta de consciência dos fatores que levam às desigualdades na sociedade, estaria estigmatizando os beneficiários do programa?

Para Fraser (2003b), essa falta de reconhecimento remete a uma posição social. Normalmente uma categoria aparentemente unidimensional, como *classe*, tem um componente de *subordinação* e outro de *status*; e, nesse sentido, para superar a injustiça de *classe*, faz-se necessário associar política de reconhecimento à política de redistribuição. A política de reconhecimento deve, necessariamente, reparar a injustiça com uma política afirmativa que supere a subordinação, dando aos beneficiários do PBF igualdade de condições para serem membros integrais da sociedade, capazes de participar, como um par, junto aos demais. Na visão da autora, a luta pelo reconhecimento não poderá vincular-se à valorização da identidade grupal, mas, sobretudo, na superação da subordinação institucional, emancipando os beneficiários como sujeitos sociais.

A estigmatização e a falta de reconhecimento que os beneficiários do PBF sofrem poderiam também ser decorrentes da forma como o programa foi criado e mantido como *política de governo*. A estigmatização é resultante da resistência de parcelas significativas da sociedade brasileira em não reconhecer os beneficiários como portadores legítimos do direito à redistribuição, ao reconhecimento e à representação. Fraser (2007), a partir do modelo moral de reconhecimento, propõe uma política da justiça associada, na qual a política da justiça cultural não invalida as reivindicações da justiça econômica. A exigência do regime de paridade participativa pressupõe, como condição de possibilidade, que tanto as condições objetivas quanto as subjetivas possam ser efetivadas. A autora entende como condições objetivas aquelas que eliminam graus de dependência econômica e desigualdades que impeçam participação paritária. Por sua vez, a condição subjetiva para paridade participativa demanda uma institucionalização de valores

culturais que promovam igualdade de participação e garantam a paridade participativa, para que os indivíduos possam alcançar autoestima social.

Mesmo diante dos avanços sociais do Bolsa Família, isso não significa que seus beneficiários vivam distante da tensão entre a exclusão e humilhação por parte do sistema econômico, que os coloca em subordinação em relação às classes superiores. Segundo Fraser (2003, 2007), neste caso, a estigmatização é dupla: por um lado, não são reconhecidos; e por outro, veem-se humilhados por terem que suportar uma visão de si de desrespeito, não sendo essa a sua visão de si mesmo. Ao receberem o rótulo estigmatizado de preguiçosos, inúteis e de peso social - por terem que receber ajuda - sentem-se excluídos expressamente da sociedade e, ao mesmo tempo, recaí sobre eles a responsabilidade de terem que cumprir as regras sociais de uma sociedade que não os reconhece como verdadeiros pares na vida social.

Partindo de uma perspectiva integradora de justiça social, Fraser (2003) propõe que, no plano político, possam ser desenvolvidos programas de caminhos médios, ações denominadas de *reformas-não-reformistas*, isto é, normas ou programas de *dupla face*. Fraser (2003) observa que nem sempre uma política de redistribuição gera impactos de reconhecimento. Poderão ocorrer efeitos contrários, como a falta de reconhecimento. A autora cita o caso das mulheres beneficiárias do *welfare state* norte-americano, que são reconhecidas como mães que recebem assistência do *welfare state*, e não como pagadoras de impostos.

Acreditamos que a política do Bolsa Família, ao eleger a mulher como destinatária do cartão de transferência de renda, valoriza a posição social da mulher e torna-a responsável pela gestão e pela tomada de decisões da renda do programa. Segundo Mesquita, o efeito do resgate da autoestima e a luta pelo reconhecimento de gênero são imediatos, contribuindo na ruptura da cultura machista¹⁶³. Para Fraser (2003), essa é uma ação de *reparação cruzada*. O PBF, ao usar medidas associadas para remediar iniquidades associadas entre as duas

¹⁶³A mãe reforça-se como administradora das necessidades do lar; a mãe começa a ser vista como importante na economia da família; a mãe desenvolve racionalidade no uso do dinheiro; desenvolvimento de um novo anseio de ascensão social; possibilidade de desenvolvimento de um planejamento familiar na aplicação do recurso. (MESQUITA, 2007, p. 123)

dimensões, inova no desenho institucional das políticas públicas. Segundo a autora, abordando a articulação de *classe* e *status* para mitigar, respectivamente as duas formas de subordinação, promove-se a justiça social. A autora argumenta que a categoria de reconhecimento deve, necessariamente, passar pelo modelo de *status*, no qual o reconhecimento é igualdade de *status*, e não de subordinação.

Percebe-se que houve avanços significativos entre as várias fases do Programa Bolsa Família. Muitas famílias conseguiram romper as condições objetivas e subjetivas, tornando-se sujeitos autônomos, saindo por conta própria do PBF. Sem dúvida que o maior desafio do Programa Bolsa Família é instituir portas de saída a partir de políticas estruturantes, que rompem com as condições de vulnerabilidade social e com o desalento das famílias, promovendo a dignidade e a autonomia dos beneficiários.

As condicionalidades poderão não somente resolver problemas pontuais das famílias, mas ajudar a identificar a ausência de serviços públicos que afetam toda a comunidade. As condicionalidades permitem o aperfeiçoamento da rede de serviços públicos para todos os cidadãos. A efetivação de uma política social emancipatória, construída a partir da justiça social, ainda merece atenção especial na política do reconhecimento. As políticas de transferência direta de renda, quando compreendem os beneficiários como cidadãos, afirmando o reconhecimento alicerçado pelo Estado Democrático de Direito, podem ser um importante mecanismo para uma justiça social, elevando a autoestima, o respeito, a alteridade e o pertencimento social, posicionando-os como sujeitos na sociedade.

4.2.4 **Beneficiários x Justiça Anormal de Fraser**

O enquadramento da justiça tridimensional de Fraser poderá possibilitar um arranjo social e político em que *todos-os-sujeitados*, na esfera do espaço público, têm a garantia da distribuição, do reconhecimento e da paridade participativa mediante políticas nacionais de equidade social, cultural e política.

O Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE -, divulgado no dia 21 de maio de 2015, em Paris, mostra o Brasil como país que apresentou sinais promissores de redução das desigualdades sociais atribuídas, em grande parte, aos programas de transferência de renda. Ao mesmo tempo, o relatório destaca que o Brasil ainda é o 4º país mais desigual na América Latina.

Podemos dizer que os objetivos do Programa Bolsa Família corroboram os objetivos do milênio¹⁶⁴ de erradicar a extrema pobreza e a fome, relacionando-se com o ideal do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, que explicita, em seu preâmbulo,¹⁶⁵ o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria; e, ainda, com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com o direito à autodeterminação.

Igualmente, Pereira (2012) atribuiu a melhora desses indicadores aos dois mandatos do governo Lula. No período compreendido entre os anos de 2002 a 2010, o desemprego reduziu-se em 47%, e houve o aumento de 35% de pessoas ocupadas, atingindo, em 2009, 59% dos trabalhadores com carteira assinada.

Segundo Hoffmann (2013), é extraordinário o fato de as transferências de renda dos programas federais terem contribuído com 16,1% da redução do índice de Gini de 2001 a 2011, sendo sua participação média, na renda total declarada, inferior a 1,0%. Segundo o autor, essa redução está associada à grande progressividade das transferências federais, particularmente às do PBF.

Assinalamos que os beneficiários do PBF inscrevem-se, também, no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas¹⁶⁶ de 2012 e na

¹⁶⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2000.

¹⁶⁵ Estados-Partes reconhecem que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos. (PIDESC e PIDCP 1976)

¹⁶⁶ A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos: a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional; b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região. (DOU de 12.1.2012)

Declaração do Panamá, X Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo do ano de 2000.

Os Chefes de Estado e de Governo dos 21 países Ibero-americanos, reunidos na Cidade do Panamá, República do Panamá, nos dias 17 e 18 de novembro de 2000; convencidos de que para conseguir um desenvolvimento humano sustentável, a consolidação democrática, a equidade e a justiça social, e com base nos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, é de importância estratégica dedicar especial atenção à infância e à adolescência, decidimos, mais uma vez, examinar em conjunto, a situação das crianças e adolescentes de Ibero-américa com o propósito de formular políticas e promover programas e ações que garantam o respeito dos seus direitos, seu bem-estar e desenvolvimento integral. (X Cúpula Ibero-americana, 2000)¹⁶⁷

Percebemos que houve muitos avanços no aperfeiçoamento do PBF desde a sua concepção, implantação, ampliação e seu último estágio agora, com o *Plano Brasil Sem Miséria*. Há um reconhecimento nacional e internacional do desenho institucional do Programa Bolsa Família. É revelador o interesse investigativo desse programa pelo fato de milhares de pesquisadores estarem realizando pesquisas científicas, publicações acadêmicas em formato de livros, de teses de doutorado, de dissertações de mestrado, monografias e artigos científicos. Internacionalmente, o Programa Bolsa Família foi reconhecido pelo Banco Mundial, pela ONU e pelo FMI, por interromper a transmissão da pobreza de geração para geração, conforme notícia veiculada no Portal Brasil, no dia 2 de dezembro de 2015.

¹⁶⁷ Reconhecendo que a pobreza e a extrema pobreza, a desigual distribuição da renda, a exclusão social e a violência intrafamiliar são as principais causas para que as crianças e adolescentes ingressem prematuramente no mercado do trabalho, permaneçam nas ruas, sejam objeto de exploração econômica ou sexual, migrem, entrem em conflito com a lei e estejam expostos a situações de risco, acordamos: a) Continuar realizando todos os esforços, de acordo com os compromissos assumidos no Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague + 5) e na Declaração do Milênio, para reduzir significativamente os altos índices de pobreza e extrema pobreza de parte das nossas populações. b) Continuar a desenvolver políticas econômicas e sociais que fortaleçam a família como base fundamental das nossas sociedades e que propiciem a unidade, a convivência e a integração familiar. (X Cúpula Ibero-americana, 2000)

De acordo como os dados MDS¹⁶⁸ podemos dizer que o Programa Bolsa Família enquadra-se na justiça anormal de Fraser ao atender mais de 15.707 famílias estrangeiras.

Esse reconhecimento internacional trouxe a Universidade de Oxford e a Rede Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Combate à Pobreza - NOPOOR - para conhecer e entender os efeitos do PBF sobre a pobreza, a desigualdade e as condições de vida das famílias beneficiárias.

No ano de 2013, o Bolsa Família foi premiado internacionalmente pela Associação Internacional de Seguridade Social - fundada na Suíça, em 1927 e reconhecida por 157 países e 330 ONGs - que concede seu maior prêmio da Seguridade Social ao Programa Bolsa Família, pelo sucesso do combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do Brasil. (PORTAL BRASIL, Publicado: 15/10/2013)

Bernardes (2014) sinaliza que, apesar dos desafios da legitimidade democrática e da eficácia de projetos políticos de governança cosmopolita, esferas públicas transnacionais poderiam ser arenas adicionais nas quais os cidadãos nacionais poderiam discutir suas demandas nacionais.

Concordo com a afirmação de Kathryn Sikkink de que esta alternativa parcial [ao modelo de Vestfália] não é uma nova entidade, mas sim uma rede multinivelada de diversas entidades que coordenam atividades na área das questões dos direitos humanos [...] essa rede é composta por uma série de organizações e práticas, algumas formais, outras informais, que de forma gradual e hesitante, complementam e competem com a doutrina tradicional da soberania e com a noção de divisão rígida entre relações internacionais e política nacional. (BERNARDES, 2014, p. 282)

O Programa Bolsa Família inscreve-se também na dimensão da *justiça anormal*, preconizada por Fraser (2009) - “*reenquadrando* a justiça no mundo globalizado” e por Bernardes (2014) - “esferas públicas transnacionais”, de como

¹⁶⁸ O levantamento do MDS não especifica a nacionalidade de mais de metade dos imigrantes que recebem o benefício (28.721), mas, entre aqueles com origem conhecida, os cidadãos do Paraguai são os maiores beneficiados (3.354), seguidos de Bolívia (2.458), Portugal (1.451), Japão (704), Haiti (598), Peru (591), Argentina (580), Uruguai (571), Estados Unidos (535) e Espanha (441) o que corresponde a mais de 15.707 famílias estrangeiras no programa. <https://noticias.terra.com.br/brasil/bolsa-familia> acessado dia 11 de maio de 2016.

o Direito Internacional tem influenciado as constituições nacionais e de como as esferas públicas transacionais impactam nas esferas públicas nacionais, possibilitando uma nova forma de o *mundo da vida* pautar a opinião pública e de essa influenciar o sistema político.

Nesse sentido, corroboramos a afirmação de Pinto (2015) sobre o projeto dos direitos humanos:

Assim, acreditamos que o projeto dos direitos humanos pode vir a ser uma referência central para a transformação das relações na sociedade, sejam elas sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas, educacionais, culturais, entre outras; entretanto, para que isso se viabilize é necessário que se tome consciência, mesmo nos movimentos sociais e de direitos humanos, de sua potencialidade enquanto um projeto político e emancipador da e para a sociedade; o que se exige também explorar essas potencialidades nas diferentes áreas de atuação. (PINTO, 2015, p. 31)

Essa visão de Fraser e Bernardes corrobora o crescente papel da sociedade civil na vida internacional, a exemplo da ajuda humanitária¹⁶⁹ aos refugiados sírios, resultantes das novas dimensões constitucionais, regulatórias do Direito Internacional¹⁷⁰ e da *justiça anormal*.

¹⁶⁹ Como disse o primeiro-ministro britânico, David Cameron, o dinheiro não é a solução para a grave crise dos refugiados sírios, mas ajuda a salvar vidas. Pela primeira vez em muitas semanas, é preciso celebrar uma boa notícia em relação a essa crise que põe à prova a solidez da coesão europeia. Diferentemente do ano passado, quando mal se conseguiu cobrir 43% do dinheiro solicitado pela ONU, desta vez os 60 países reunidos em Londres na conferência destinada a arrecadar fundos para os deslocados se comprometeram a dar quase 9 bilhões de euros (39,2 bilhões de reais). (JORNAL EL PAIS, 07/02/2016)

¹⁷⁰ Segundo dados do Conare (Comitê Nacional para os Refugiados), órgão ligado ao Ministério da Justiça, 2.077 sírios receberam *status* de refugiados do governo brasileiro de 2011 até agosto de 2015. (BBC, 09 de setembro de 2015)

Nesse sentido, compartilhamos com Fraser¹⁷¹ e Bernardes¹⁷² o impacto que essa interação supranacional criou sobre a governança global e local. Como as esferas públicas transacionais¹⁷³ impactam nas esferas públicas nacionais e vice-versa, possibilitando uma nova forma de o mundo da vida pautar a opinião pública e de essa influenciar o sistema político. O enquadramento da justiça deve ser pensado na esfera do espaço público internacional, no qual a representatividade política é o elemento que possibilita a distribuição e o reconhecimento no espaço local e global. A discussão sobre a justiça se dá a partir de uma reflexão explícita em torno do enquadramento dos sujeitos afetados pelas injustiças, não apenas o “*o quê*”, mas, também “*quem*” está em disputa, quem são os atores sociais que exigem paridade de participação.

¹⁷¹ Ao incorporar três dimensões e níveis múltiplos, essa abordagem torna visíveis e criticáveis as injustiças características da atual conjuntura. Ao conceituar o mau enquadramento e a falsa representação metapolítica, ela revela injustiças centrais subestimadas pelas teorias tradicionais. Focada não apenas no “*que*” da justiça, mas também no “*quem*” e no “*como*”, ela nos permite entender a questão do enquadramento como a questão central da justiça em mundo globalizado. (FRASER, 2009, p 37)

¹⁷² De fato, a crescente relevância da sociedade civil transnacional e das organizações internacionais criaram novos modos de interação no âmbito supranacional que diferem da relação contratual entre os Estados, típica do modelo westfaliano. Tais transformações na arena supranacional impactaram as discussões sobre governança global, mas elas também tiveram um efeito bumerangue ao transformar políticas internas em países diferentes. O surgimento de esferas públicas transnacionais complementa as estruturas internas e cria novos modos por meio dos quais temas são retirados do mundo da vida e se tornam tópicos de discussão pública. Essas esferas públicas também criaram novas formas de gerar influência e algumas formas de poder que aumentam as chances de o sistema político levar a opinião pública em consideração. (BERNARDES, 2014, p. 290)

¹⁷³ O texto final do acordo de Paris tem como objetivo principal impedir que o aumento da temperatura média do planeta até o fim do século, por causa das mudanças climáticas, passe 2° C, em relação aos níveis pré-industriais. E também estabelece que devem ser feitos esforços para que o aumento “*não supere 1,5° C*”. Além disso, busca criar um sistema de financiamento de 100 bilhões de dólares anuais para ajudar os países com menos recursos a se adaptarem aos efeitos das mudanças climáticas. (EL PAÍS, 12 DIC, 2015)

5

Considerações Finais

Podemos dizer que o Programa Bolsa Família - PBF - inscreve-se na política pública que faz frente a uma trajetória do Estado brasileiro, que garantia privilégios somente às classes dominantes ou às classes sociais mais organizadas. A pobreza como questão social trouxe uma interseção entre as políticas sociais, a democratização do Estado, bem como a luta pela emancipação, a cidadania e a participação. Por causa da vulnerabilidade e da invisibilidade que os beneficiários do PBF enfrentam, podemos dizer que esses se encontram tanto numa situação subalterna de *classe* quanto numa subordinação de *status*.

A proposta de unificação dos programas de Transferência de Renda e a implantação da multisetorialidade do Sistema Único da Assistência Social - Suas - mostraram-se muito exitosas como expressões do rompimento de uma marca da política pública brasileira, meramente assistencial e compensatória. Avaliamos que o alcance da intencionalidade do Programa Bolsa Família no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza trouxe avanços significativos para a política estruturante, orgânica e sistêmica, aperfeiçoando o Sistema Educacional, a área da Saúde e a do Trabalho como política universal de acesso a todos, melhorando a qualidade do ensino, do atendimento à saúde e a permanência no trabalho.

O Programa Bolsa Família conseguiu implantar ações na luta pelo reconhecimento mediante a redução de ocupação de 73% das crianças nas faixas de 5 a 17 anos, nos últimos 10 anos. Além de transferir renda, o programa conseguiu que as crianças pudessem estudar em vez de trabalhar. Podemos inferir, pelas evidências dos resultados produzidas pelas condicionalidades na área da Educação, que houve uma diminuição na desigualdade educacional desses alunos em comparação com os alunos não beneficiários das escolas públicas. Portanto, esse resultado positivo potencializa a diminuição do ciclo intergeracional da pobreza através do aumento da igualdade educacional das crianças nas escolas públicas. Nesse sentido, reconhecemos que o programa Bolsa Família avançou muito desde a sua implantação, em 2004, principalmente, em políticas

estruturantes, em vista do cumprimento das condicionalidades e das ações para a autonomia dos beneficiários.

Podemos dizer que o Programa Bolsa Família vai ao encontro da proposta *pragmatista* sugerida por Fraser (2007), ao propor políticas públicas *multisetoriais* e *integradas*, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas, realizados no campo da distribuição e do reconhecimento. Mesmo com os avanços do Programa Bolsa Família apontados, podemos dizer que os beneficiários ainda continuam sofrendo falta de reconhecimento como *classe* e como *status* quando são rotulados como pobres, sugerindo-se que eles, simplesmente, recebem o que *merecem*.

A política de reconhecimento deve, necessariamente, reparar a injustiça com uma política afirmativa que supere a subordinação, dando aos beneficiários do PBF igualdade de condições para serem membros integrais na sociedade, capazes de participar como iguais junto aos demais.

Fraser (2007), por meio do modelo de *status*, propõe que a norma da paridade participativa seja padrão da justiça, em que os reivindicantes da redistribuição possam demonstrar que os arranjos econômicos existentes lhes negam as condições objetivas; e que os reivindicantes do reconhecimento demonstrem que os padrões institucionalizados de valoração cultural lhes negam as condições intersubjetivas necessárias para a participação paritária na vida social. Reconhecemos que, em grande parte, o *Plano Brasil Sem Miséria* inova na articulação das políticas da Assistência Social, dando ênfase a ações que potencializam os beneficiários como sujeitos produtivos e os capacitam para que sejam reconhecidos, também, como sujeitos de direito. Ressaltamos que a política do reconhecimento pressupõe que os atores sociais tenham empoderamento social e político e possam afirmar-se perante os outros como sujeitos de suas ações, de suas intenções, de seus desejos, necessidades e utopias.

Fraser (2003, 2007) defende que as injustiças sofridas só poderão ser removidas quando os indivíduos dispuserem da capacidade e da possibilidade de exercer críticas, de exigir justificativas, de esclarecer sua posição em relação à realidade sentida por eles como injusta ou que essa precisa ser modificada para

que tenham condições de igualdade na esfera pública. Portanto, enquanto os beneficiários do PBF não tiverem o reconhecimento do *status* igualitário garantido, continuarão subalternos de *classe* e de *status*; permanecerão impossibilitados de articular suas exigências diferentemente do ponto de vista das classes dominantes, resultando numa inevitável perda de autonomia. É fundamental que os beneficiários do PBF sejam promovidos como parceiros integrais na discussão dessa política pública.

O PBF, ao usar medidas associadas para remediar iniquidades associadas entre as duas dimensões, inova no desenho institucional das políticas públicas. Segundo a autora, abordando a articulação de *classe* e de *status* para mitigar, respectivamente as duas formas de subordinação, promove-se a justiça social. Fraser argumenta que a categoria de reconhecimento deve passar, necessariamente, pelo modelo de *status*, no qual o reconhecimento é igualdade de *status*, e não de subordinação.

Pelos resultados do Programa Bolsa Família apresentados, percebemos que seus objetivos foram exitosos em quase todas as suas metas, principalmente na redução da pobreza, da fome, da mortalidade infantil, no aumento da educação básica e na gestão articulada de ações intersetoriais na política de Assistência Social.

O desafio permanente é que programas de transferências de renda estejam interligados com um conjunto de políticas sociais, como a geração de emprego e renda, com a valorização da renda do trabalho, a desconcentração da renda e da riqueza produzida, a democratização e a expansão dos serviços básicos para todos e a garantia do usufruto das riquezas socialmente produzidas também aos excluídos do processo produtivo. Somente uma política de Estado poderá criar as condições e garantias da continuidade e sustentabilidade de programas emancipatórios efetivados por meio do exercício de direitos constitucionais democráticos.

Acreditamos que o acesso aos direitos civis e políticos, fortalecido por uma efetivação, mesmo que parcial, dos direitos econômicos, sociais e culturais, por meio do PBF, com a perspectiva de manutenção do princípio da

progressividade e da continuidade de políticas públicas de Estado, poderão emancipar os beneficiários do programa.

A proposta de Fraser é que as normas de justiça sejam pensadas como universalmente vinculatórias e justificadas, independentemente do compromisso dos atores com valores específicos (FRASER, 2007, p. 104). Nesse sentido, o programa de transferência de renda, inserido no sistema de proteção social, deve estar legitimado socialmente e assumido como um direito universal. Caso contrário, os beneficiários do PBF sofrerão de falta de reconhecimento pela sociedade de um modo geral. O conceito tridimensional de justiça desenvolvido por Fraser é, sem dúvida, fundamental para restabelecer a justiça equitativa. Seu modelo de *status* pressupõe que todos sejam membros integrais, iguais em direitos e obrigações, em igualdade de participação social e política.

A Constituição Federal de 1988 garante a todos a promoção da justiça social, e, portanto, assegura aos beneficiários do PBF um direito constitucional, e não um favor, como veiculado pela grande imprensa ou até por uma parcela significativa da sociedade ou pelos próprios beneficiários.

A proposta de Fraser é que sejam desenvolvidas políticas públicas *multisetoriais* e *integradas*, visando a uma ação ampliada, capaz de reduzir as injustiças sociais e políticas, realizado no campo da distribuição e do reconhecimento. Mediante políticas *multisetoriais*, restabelece-se a complexidade das questões, uma vez que, na prática, os dois tipos de injustiça se misturam e se reforçam mutuamente. Nesse caso, concluímos que o *Plano Brasil Sem Miséria* aproxima-se mais dessa concepção de Fraser. Podemos dizer que o BSM está assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 23¹⁷⁴, ao obrigar os três níveis da Federação a adotar e a perseguir políticas efetivas para erradicar as causas da desigualdade social e os fatores que favorecem a marginalização, obrigatoriedade que se estende ao dever de promover a integração social dos setores desfavorecidos.

¹⁷⁴ Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. (BRASIL, CF 1988)

Como os beneficiários do PBF, em muitos casos, estão desempregados ou precarizados, o programa de transferência de renda poderia causar um estigma duplo: o econômico e o de reconhecimento social. Diante desse dilema institucional de política pública, acreditamos que a ampliação do desenho institucional do programa, a partir do BSM, vai ao encontro das políticas de *reformas-não-reformistas*, por aliar a justiça distributiva mediante a adoção de ações afirmativas para remediar injustiças da má distribuição; e, ao mesmo tempo, contempla um conjunto maior de políticas públicas que possibilitem transformar as relações de poder na sociedade. A partir do governo de Dilma, o programa Bolsa Família, com a interface das ações do Suas, buscou o resgate da dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade social, possibilitando a construção da superação das situações vivenciadas pela pobreza.

Os resultados mostram que houve um avanço significativo ao permitir que o acesso e a permanência dos mais pobres na educação e na saúde. Para que haja um monitoramento ainda maior sobre esse objetivo, recomendamos que, no processo de inscrição do ENEM, possa ser feita uma identificação dos beneficiários do Bolsa Família, permitindo assim um acompanhamento no cumprimento dessa meta.

Ressaltamos que esse novo desenho institucional das políticas públicas, decorrentes do PBF e das sinergias dos Suas, comunga com os ideais propagados por Fraser (1995, 2003, 2007), por associar a justiça distributiva à necessidade da modificação dos padrões econômicos e das relações culturais que geram e aprofundam a exclusão, sejam essas atividades da sociedade civil ou atividades do Estado, inclusive na implantação de políticas sociais, na formulação de leis e no julgamento de demandas por igualdade social.

Nessa perspectiva, segundo Fraser (2007, 2009), a dimensão da participação paritária, como princípio da justiça tridimensional, poderá dar efetividade ao artigo 3º da Constituição Federal de 1998, ao implantar políticas públicas que promovem os beneficiários do PBF como pares integrais, no respeito à autonomia da pessoa, na possibilidade da ação criativa e da interação como sujeitos de sua própria construção, na alteridade comunitária e política do País.

Ao analisarmos a gestão, o controle social e a fiscalização do PBF¹⁷⁵, há uma ampla participação da sociedade civil, dos órgãos de classe. Cabe, porém, ressaltar que é fundamental a participação dos beneficiários do programa¹⁷⁶. Pois somente com o empoderamento do autorrespeito e do reconhecimento dos beneficiários, poderemos dizer que esse é um programa verdadeiramente inclusivo, justo e cidadão. Enquanto outros terão que decidir pelos beneficiários do PBF, será apenas mais uma política compensatória, na qual o “*quê*”, “*quem*” e “*como*” serão apenas substantivos sem nenhum efeito emancipatório.

Enfatizamos que a atuação dos comitês de Sartori (1995) maximiza a participação real dos beneficiários do programa no parâmetro da justiça tridimensional de Nancy Fraser (2007). Portanto, a sustentação de programas sociais, amparado na justiça social, necessita de que o Estado conduza suas ações a partir do governo do povo, e esse só terá espaço se a democracia emancipar beneficiários como sujeitos de direito. Igualmente Weffort (1992) afirma que a democracia participativa exige condições de igualdade democrática entre os cidadãos, e essa requer algum nível de igualdade social entre os indivíduos.

A possibilidade de transformar o PBF em direito não pode ser confundido com a criação do direito à renda. Como ressaltamos anteriormente, o desenho institucional do programa cumpre funções *inter e multisetoriais* fundamentais na efetivação de vários outros direitos, ao interligar, por meio do Sistema Único da Assistência Social, a estrutura macroeconômica, políticas redistributivas e de reconhecimento, fortalecendo comunidades tradicionais, mulheres, rompendo com o ciclo intergeracional de pobreza e de classes subalternas.

¹⁷⁵ A participação social, localizadamente, dar-se-á por meio de um conselho ou comitê, instalado pelo Poder Público municipal (art.9, lei 10.836/04) ou estadual. Dar-se-á de forma paritária entre representantes do governo e sociedade civil, sendo presidido por qualquer de seus membros. Deverá ser garantida a intersetorialidade, por meio de integrantes das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar, criança e adolescente etc. Entre suas funções está acompanhar, fiscalizar, avaliar a execução do Programa Bolsa Família. (MDS, 2005)

¹⁷⁶ Caso a participação nos órgãos formais não seja sustentada por uma tomada da consciência de direitos, não se estarão cumprindo os objetivos do programa. O Conselho será um órgão dissociado do beneficiário: não se romperá com a pobreza política, não se promoverá o reconhecimento de direitos, e os conselhos serão vistos pelos beneficiários como uma estrutura distante e estanque. (DEMO, 2003, p. 36)

A justiça social parte da premissa de que as políticas de redistribuição estabeleçam o acesso a grupos subalternos a recursos e oportunidades estratégicas para seu reconhecimento. A nossa premissa é que as políticas sociais de combate à pobreza pressupõem que o Estado e a sociedade propiciam ações inclusivas com a geração de emprego e renda com o crescimento econômico e políticas estruturantes que possam emancipar os beneficiários como sujeitos de direitos. A partir da concepção de justiça deontológica de Fraser (2007), defendemos que os beneficiários sejam reconhecidos como sujeitos de direitos e potenciais partícipes da política pública que possa emancipá-los de sua vulnerabilidade social. Nesse sentido, sugerimos que os beneficiários do Programa Bolsa Família possam integrar diferentes grupos de pressão, para que seus interesses e preferências sejam atendidos, a exemplo dos comitês de Sartori.

A pactuação dos tratados internacionais, sem dúvida, tem contribuído no aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família desde o governo Lula, passando da primeira fase do Programa *Fome Zero* até a última versão do programa, em 2011, no governo Dilma, *Brasil Sem Miséria*. Acreditamos que essa política pública esteja inscrita nas metas do milênio de “reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que vive com menos de um dólar por dia” e de “reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que sofre com a fome”. E, pelos resultados apresentados, afirmamos que esses objetivos foram atingidos já no ano de 2014. O reconhecimento da melhora dos indicadores sociais do Brasil foi confirmado também pelo economista Emmanuel Skoufias (2015), especialista do Banco Mundial na América Latina em redução de pobreza, ao afirmar sobre o declínio nos índices de pobreza no Brasil.

Ressaltamos que o reconhecimento nacional e internacional, por si só, não representa o avanço desejável da justiça anormal preconizado por Fraser. A autora (2008a) afirma que os sujeitos de direitos são formados pelo princípio de *todos-os-sujeitados*, compartilhado num enquadramento estrutural ou institucional global com regras de interação social quanto à distribuição, ao reconhecimento e à representação que sejam pautadas por organismos internacionais que garantam a isonomia participativa e representativa de todos os sujeitos.

Sonhamos que, um dia, o Programa Bolsa Família possa ser assumido como uma política transnacional na erradicação da fome e da pobreza, à luz da justiça anormal de Fraser e dos tratados internacionais sobre as violações dos direitos humanos, para a efetivação de um programa de erradicação da pobreza e da fome no mundo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, M. Hermínia Tavares de. *O Sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança*. In: ALMEIDA, M. H. T. (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 191-214.

ALVES, José Eustáquio Diniz. *O programa bolsa família e as taxas de fecundidade no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

ALVES, JED. CAVENAGHI, S. *O Programa Bolsa Família e políticas públicas: saúde reprodutiva e pobreza na cidade do Recife*. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – IX ENABER, Natal, 19 a 21 de outubro de 2011. Disponível em <http://200.251.138.109:8001/artigosaprovados/12.61.pdf> acessado em 15/05/2016.

AMARAL, Aline Diniz. *O papel do cadastro único no Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

ANASTASIA, FÁTIMA. *Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo*. PUC Minas. Caderno Ciência Sociais. Belo Horizonte, V. 8 n. 11, p. 31-46, dez. 2002.

ANDERSEN, Gosta Esping. - *Welfare e experiências neoliberais: as três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, n. 24, São Paulo, set. 1991.

ANTUNES, Ricardo. *O Brasil da era Lula*. Margem Esquerda, Ensaios Marxistas. São Paulo, n. 16, 2011.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

———. *Da revolução*. São Paulo: Ática, 1988.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2005.

———. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2005.

AVRITZER, L e SOUZA SANTOS, B. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. *Do reconhecimento do self a uma política institucional de reconhecimento: uma abordagem polêmica entre Axel Honneth e Nancy Fraser*. In: ANPOCS. GT: Teoria social, 31. Caxambu. 2007. *Anais*.

———. *Modelos de Sociedade Civil: uma Análise da Especificidade do Caso Brasileiro*. In: Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

———. *Teoria Democrática, Racionalidade e Participação: uma Crítica Habermasiana ao Elitismo Democrático*. In: A Moralidade da Democracia. São Paulo: Perspectiva, 1996.

BARROS, R.; HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil: retratos de uma estabilidade inaceitável*. RBCS, v. 15, n. 42, fev. 2000.

BEAMS, Nick. *Sombras de 1929: as implicações globais do colapso bancário americano*. World Socialist Web Site. 7 maio 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BERNARDES, Márcia Nina. *Esferas públicas transnacionais: entre o realismo Vestfaliano e o cosmopolitismo*. Revista Direito GV, São Paulo 10(1) p. 269-294, jan./jun. 2014.

BOBBIO, N.. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOFF, C., *A Igreja e a Democracia*. In: Sociedade, Igreja e Democracia. São Paulo: Loyola, 1989.

BOYER, Robert. *Rapport salarial, croissance et crise: une dialectique cachée*. In: BOYER, Robert (coord.). *La Flexibilité du Travail em Europe: une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 a 1985*. Paris: La Découverte, 1986. p. 11-35.

BORGES, André. *Eleições presidenciais, federalismo e política social*. Revista Brasileira de Ciências Sociais 28.81 (2013): 117-136.

BRÄNNMARK, Johan. *Good, The*. In: ENCYCLOPEDIA of Philosophy. 2nd ed. Macmillan Reference USA, 2006, v. 4, p. 150-153.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *O Programa Bolsa Família*. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Benefício do Bolsa Família é reajustado em 10%*. Brasília: 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *O que são condicionalidades? O que é bolsa família?* Brasília: 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: 2011.

BRASIL. Presidência da República-Controladoria-Geral da União. *Resumo dos procedimentos do Bolsa Família*. Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br Acesso em: 15 dez. 2015.

BUARQUE, Cristovam. *O Colapso da Modernidade Brasileira e uma Proposta Alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

———. *A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

———. *Apartação Social*. São Paulo: Brasiliense, 1993a.

———. *O pensamento em um mundo - Terceiro Mundo*. In: BURSZTYN, M. (org.), *Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993b.

———. *A Revolução nas Prioridades. Da Modernização Técnica à Modernização Ética*. Brasília, INESC – INED, 1993c.

CAMARGO, et al. *Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o cadastro único revela?* In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPELLO, Tereza. *Uma década derrubando mitos e superando expectativas*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CARVALHO, Arlinda. *O ex-flanelinha, a carpinteira e os mitos sobre o Bolsa Família*. *Ascom/MDS*, 2013.

CASTRO, Susana de. *Nancy Fraser e a teoria da justiça na contemporaneidade*. Revista Redescrições – Revista online do GT de Pragmatismo e Filosofia Norteamericana, Ano 2, n. 2, 2010.

CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.

CHAIBUB, J. R. W. *Programas de transferência de renda e enfrentamento da pobreza no Brasil: inclusão social via trabalho ou assistência?* In: Ser Social: do Revista Programa de pós-graduação em política social da UnB. Brasília, Ser Social UnB, v.1, n.1, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Política em Espinosa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COHN, Amélia. *O PBF e seu potencial como política de Estado*. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Exigências éticas da ordem democrática*. 27ª Assembleia Geral da CNBB, Itaici, 5 -14 abr. 1989.

CORRÊA, Celso Lourenço Moreira; MOSTAFA, Joana; AGATTE, Juliana Picoli et al. *O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos. (coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

COUTINHO, Luciano. *Globalização e capacitação tecnológica nos países de industrialização tardia: lições para o Brasil*. *GESTÃO & PRODUÇÃO*, v.3, n.1, p. 49-69, abr. 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação básica no Brasil*. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 168-200.

CURRALERO, C.R.G, *et al.* *Desafios para a gestão intersetorial e intergovernamental do programa bolsa família para o enfrentamento da pobreza*. IV Congresso Consad de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília, 25-27 maio 2011.

DAGNINO, E. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEMO, Pedro. *A pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

———. *Saber Pensar*. 4.ed. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2005.

DORNELLES, João Ricardo W. *Direitos humanos, violência e barbárie no Brasil: uma ponte entre o passado e o presente*. In: ASSY, Bethania e outros. *Direitos Humanos: justiça verdade e memória*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2012.

DORNELLES, João Ricardo W. & PALOP, Maria Eugênicia Rodrigues. *O estatuto moral da vítima. Superando a justiça procedimental e a necessidade de uma perspectiva ética da Justiça*. In: ASSY, Bethania e outros. *Direitos Humanos: justiça verdade e memória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DORNELLES, João Ricardo W. *O que são Direitos Humanos*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

ESTENSSORO, Luís. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. São Paulo: Tese de doutorado, USP, 2003.

FERREIRA, Wallace. *Pensando a teoria da Justiça: aproximações entre as concepções liberal, libertária, comunitarista, igualitária e capacitária*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3496, 26 jan. 2013.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. *Estado, justiça e reconhecimento*. *Análise Social*, v. XLV (194), 2010, 63-90.

FIORI, Luiz José. *Sobre a crise do Estado brasileiro*. *Revista de economia política*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, jul./set. 1989.

FRASER, Nancy & GORDON, Linda. *Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social*. North Westem University. ISEGORIA. Traducción de Pedro Francés Gómez. 1992.

FRASER, Nancy. *Unruly Practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

———. *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. Source: *Social Text*, No. 25/26 (1990), p. 56-80 Published by: Duke University Press Stable URL: Disponível em <http://www.jstor.org/stable/466240>. Acessado em 12/02/2015.

———. *Beyond the Master/Subject Model: Reflections on Carole Pateman's Sexual Contract*. Source: *Social Text*, No. 37, A Special Section Edited by Anne McClintock Explores the Sex Trade (Winter, 1993), p. 173-181.

———. *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age*. *New Left Review*, n. 1/212, p. 68-93, jul./aug. 1995.

———. *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. The Tanner Lectures On Human Values. Delivered at Stanford University. April 30–may 2, 1996.

———. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge, 1997a.

———. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Tradutoras Magdalena Holguín, Isabel Cristina Jaramillo. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, 1997b.

———. *Rethinking Recognition*. *New Left Review*, n. 3, p. 107-120, May-June/2000. Artigo traduzido por Edna Velloso de Luna. Repensando o reconhecimento. Revista eletrônica dos alunos do PPGSA/IFCS/UFRJ. V. 9, n. 1, agosto 2010.

———. *Justice Interruptus. Critical reflections on the “Postsocialist” condition*. New York: Routledge, 1997. Tradução. “Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista”. In: SOUZA, Jessé (org.) *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 245-282.

———. *Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea*. In: *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*. UERJ, ano 4, n.1, 2002.

———. *A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 63 | 2002.

———. *Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation*. In: N. FRASER; A. HONNETH. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, p. 7-109, 2003.

———. *Recognition, Redistribution and Representation in Capitalist Global Society*. *Acta Sociologica*, December 2004, V. 47(4): 374–382.

———. *Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação*. *Constellations*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, 2005. p. 295-307. Tradução *Estudos Feministas*, Florianópolis, 15(2): 240, maio/ago. 2007, p. 291-308.

———. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”*. Tradução: Júlio Assis Simões. In: *Cadernos de campos*, São Paulo, n. 14/15, p. 232-239, 2006.

———. *Abnormal Justice*. In: K. A. Appiah, S. Benhabib, I. M. Young and N. Fraser. *Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference. Reconfigurations in a Transnational World*. Berlin, Forschungsabteilung der Humboldt-Universität, 2007a.

———. *Reconhecimento sem ética?* In: *Lua Nova*, São Paulo: 2007, p. 101-138.

———. *Feminist Politics in the Age of Recognition: A Two-Dimensional Approach to Gender Justice*. *Studies in Social Justice*, v. 1, Number 1, Winter 2007 p. 1-13.

———. *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. *Revista de Trabajo*. Año 4, n. 6, ago./dic. 2008.

———. *Abnormal Justice*. *Critical Inquiry* 34 (Spring 2008) © 2008 by The University of Chicago. 0093-1896/08/3403-0001 All rights reserved. This content downloaded from 200.130.19.155 on Wed, 11 jun. 2014.

———. *Reenquadrando a Justiça em um mundo globalizado*. In: Lua Nova, São Paulo: 2009, p. 11-39.

———. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world New York*: Columbia University Press, 2009.

———. *Igualdade, Identidades e justiça social*. *Le Monde Diplomatique Brasil*, jun./2012.

———. *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. New York: Verso, 2013.

GÓMES, José María. *Justiça transicional, humanitarismo compassivo e ordem global liberal pós-guerra fria*. In: ASSY, Bethania e outros. *Direitos Humanos: justiça verdade e memória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GUIMARAENS, Francisco de. *Direito, ética e Política em Spinoza: uma cartografia da imanência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2. ed. 2011.

GUIMARAENS, Francisco de. *O poder constituinte em Maquiavel e Espinosa: a perspectiva da imanência*. In: *Revista Lugar Comum - n.19 e 20 Estudos de mídia, cultura e democracia*. Jan/jun. 2004: Número especial - Modulações da Resistência, 2004.

HAAS, Francisco. *Democracia Política e Democracia Social: Um Desafio Ético para a Construção da Democracia no Brasil*. In: *Teorias da democracia e direitos políticos*. [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 250-266.

HAAS, Francisco e PINTO, JBM. *O poder constituinte: conceito fundador da teoria da constituição*. In: Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Emilio Peluso Neder Meyer, Paulo Roberto Barbosa Ramos, Maria Fernanda Salcedo Repoles – Florianópolis: CONPEDI, 2015, p, 184-203.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAJ, Jawdat Abu-El. *Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias*. Revista Brasileira de Ciência Política, n.13. Brasília, jan./ abr. 2014, p. 7-17.

HAYEK, F.A. *Liberalism*. In: Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de Teresa Alberó. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

HENRIQUES, Ricardo. *Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOFFMANN, Rodolfo. *Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011)*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): microdados sobre a pobreza*. Brasília, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticos de renda*. Brasília: Ipea, 25 set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155)

IVO, Anete Brito Leal. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005.

JANNUZZI, P.M. et al. *Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do bolsa família II*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

Keynes, John M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York: HBJ Book, 1964.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, Lena. *Universalizando direitos*. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 2004.

LAVINAS, L. et al. “*Impactos do Bolsa Família e do BPC/LOAS na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres*”. Relatório de pesquisa (mimeografado), Rio de Janeiro, 2008.

LEITE, Izildo Corrêa. *Novos olhares, novos lugares: por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania*. Convergência. Revista de Ciencias Sociales. Toluca (México), Universidad Autónoma del Estado de México, v. 15, n. 47, p. 73-100, mayo/ago. 2008b.

LEITE, Márcia Paula. *Modernização tecnológica e relações de trabalho no Brasil: notas para uma discussão*. In: Outras falas em processo de trabalho. Belo Horizonte: Escola Sindical 7 de Outubro, n. 2, 1992. Mimeo.

LEITE, Márcia Paula. *Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra*. In: OLIVEIRA, C.A. et al. (org.). O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Página Aberta, 1994.

LICIO et al. *Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido*. *Opinião Pública*. 15.1 (2009): 31-54.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA VAZ, Henrique Cláudio de. *Escritos de Filosofia IV: Introdução à Ética Filosófica I*. São Paulo: Loyola, 1999.

———. *Escritos de filosofia V: introdução à ética filosófica II*. São Paulo: Loyola, 2000.

LIMA, Alex Myller Duarte. *Justiça em Nancy Fraser*. Teresina: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Piauí, 2010.

LIMA ET AL. *O papel do setor saúde no programa bolsa família: histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

LO VOULO, R. et al. *La Pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires. MD-CIEPP, 1999.

LOSURDO, D. *Democracia e Bonapartimos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LOUSAO, Antoine. *Sobre a importância intrínseca das decisões democráticas para a realização da justiça – uma abordagem comparativa das teorias de Amartya Sen e Nancy Fraser*. *Revista Redescrições – Revista online do GT de Pragmatismo e Filosofia Norte-americana*, Ano 2, n. 2, 2010.

MAC DOWELL, João Augusto. *Ética e Direito no pensamento de Henrique de Lima Vaz*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 09 – jan./jun. 2007.

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

MAURIEL, A.P.O. *Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza*. - *REVISTA Em Pauta*, Rio de Janeiro: V. 6 – N. 23 - Julho de 2009.

MATHIAS, João Felipe Cury M. *Considerações sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro no século XX*. Revista CADE – FMJ. Disponível em <http://www.mackenzie.br>. Acessado em: 15 maio 2016.

MATTOS, Patrícia. *O Reconhecimento, entre a justiça e a identidade*. In: Lua Nova, São Paulo, n. 63, p. 144-161, 2004.

MATTOSO, Jorge (org.). *A desordem do trabalho*. São Paulo: Página Aberta, 1995.

———. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

———. *O Brasil herdado*. In: SADER, E; GARCIA, M. C. Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEIRELLES, Adriano Olinto. *Levando o reconhecimento a sério: análise dos dilemas da sociedade contemporânea frente às demandas por reconhecimento e justiça na perspectiva de Nancy Fraser*. Dissertação de Mestrado, PUC Minas, Belo Horizonte, 2012.

MELO, Carolina de Campos. *Memória como justiça: apontamentos sobre comissões de verdade*. In: ASSY, Bethania e outros. Direitos Humanos: justiça verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MELO, Débora. *Bolsa Família: 42 mil imigrantes já recebem o benefício*. Portal Terra, 11 de dezembro de 2014. Disponível em <https://noticias.terra.com.br/brasil/bolsa-familia> Acesso em: 11 maio 2016.

MENDES, Alexandre Pinto. *Políticas da memória e justiça no Brasil: algumas questões*. In: DORNELLES, João R.; MELO, Carolina C.; ASSY, Bethania; GÓMES, José M. Direitos Humanos. Justiça, verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano*. Revista de Sociologia Política. Curitiba: nov. 2007.

MESQUITA, C. S. O programa bolsa família: uma análise do seu impacto e alcance. Dissertação de mestrado: programa de pós-graduação em política social, Universidade de Brasília, 2007.

MOREIRA, Rafael de Farias Costa. *Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família*. In: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. N. 25 (abr. 2013) - Brasília: Ipea, 2013.

MOUFFE, C. *La paradoja democrática*. Buenos Aires: Gedisa, 2000.

NERI, Marcelo Côrtes, *Et Al.* *Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e Estado – Teoria com intenção comparativa*. Tradução Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

———. *Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

———. *Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos*. Revista Debates, Porto Alegre, v.7, n.1, p.15-114, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Paradigma da Dependência*. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. Paradigmas das relações internacionais. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

OCDE - *O Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*. Paris: divulgado no dia 21 maio 2015.

PAIVA, L. H., *et al.* *Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. *Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil*. Opinião Pública 17.2 (2011): 304-332.

PEREIRA, Camila Potyara. *A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro*. Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/UNB. Brasília, n. 18, p. 229-250, jan./jun. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PINTO, JBM. *Os direitos humanos como um projeto de sociedade*. In: PINTO, JBM e SOUZA, Eron Geraldo de (orgs). *Os direitos humanos como um projeto de sociedade: desafios para as dimensões política, socioeconômica, ética, cultural, jurídica e socioambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda. 2014.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira e SILVA, Caroline Lyrio. *Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil*. In: *Direitos dos conhecimentos* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 61-85.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa, 2004.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Lisboa: A Declaração e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. 2000.

RACHID, Alessandra. *O Brasil Imita o Japão? A Qualidade em empresas de Autopeças*. In: *Cadernos de Gestão Tecnológica*, n. 32, São Paulo, CYTED-NPGCT-USP. 1996.

RASELLA, D. *et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian Municipalities*. London: Lancet, May 2013.

RIBEIRO, Elton Vitoriano. *A categoria de justiça: momento fundamental de realização da Comunidade Humana como Comunidade Ética Segundo Lima Vaz*. Fortaleza: Argumentos, Ano 3, n. 6 – 2011.

RIZZOTI, M. L. A.; ALMEIDA, A. C.; ALBUQUERQUE, S. A. *Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira*. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. *Bolsa Família – 2003 a 2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. V. 1.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Sônia. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

RUIZ, Castor M.M. Bartolomé. *A justiça das vítimas: fundamento ético e perspectiva hermenêutica*. VERITAS, Porto Alegre, v. 52 n. 2. Jun. 2007.

———. *Justiça anamnética e alteridade ferida, por uma justiça das vítimas*. In: ASSY, Bethania e outros. *Direitos Humanos: justiça verdade e memória*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2012.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Os processos da globalização*. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia da Letras, 2000.

SILVA, Josué Pereira da. *O que é crítico na sociologia crítica?* 30º. Encontro Anual da Anpocs Caxambu, MG, 27 a 31 de outubro de 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*. Revista Ciência. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, nov./dez. 2007, p.1429-1439.

———. *A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação*. Abr./jun. 2006. Pensar BH/Política Social.

———; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo de. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

———; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. de. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

———. *As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

SILVEIRA, F.G. ET AL. *Impactos do programa bolsa família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SIMÕES, Patrícia, SOARES, Ricardo Brito. *Efeitos do Programa Bolsa Família na Fecundidade das Beneficiárias*. RBE Rio de Janeiro v. 66 n. 4 / p. 445-468. Out./dez. 2012S.

KOUFIAS, Emmanuel. *Com nova metodologia, pobreza no Brasil tem queda mais acentuada*. Entrevista de Alessandra Corrêa. BBC, Brasil: 9 out. 2015.

SOARES, Laura Tavares R. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. *Globalização e sociedade de controle: a cultura do medo e o mercado da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SPINOZA, Benedictus de, Baruch. *Ética*. Paris: Éditions du Seuil, 1988.

———. *Tratado político / Baruch Espinosa*. Tradução, introdução e notas Diogo Pires Aurélio. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo*. Caderno CRH, Salvador: Centro de Recursos Humanos, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

———. *Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia*. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 51-86, jul./dez. 2000.

THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. *Política social: universalização ou focalização*. Ipea, políticas sociais – acompanhamento e análise, 7 ago. 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América (1835/1840)*. Trechos selecionados por Francisco C. Weffort para o volume Jefferson/Federalistas/Paine/Tocqueville, da coleção “Os Pensadores” 183-317. Tradução de J. A. G. Albuquerque. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

TOURAINÉ, Alain, *Que significa democracia?* In: O Correio da Unesco. Ano 21, n. 1, janeiro, 1993.

UGÁ, Vivian Dominguez. *A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial*. Revista Sociologia Política, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UNESCO BRASIL. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. NOLETO, Marlova Jovchelovitch e WERTHEIN, Jorge (orgs). Anais, Brasília, 2003.

VALLA, Victor Vincent. *Globalização, a questão social e a nova pobreza*. In: VALLA, V. V, et al (Orgs.). Para compreender a pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VALLADARES, Lícia. *Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil*. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: IUERJ/Vértice, 1991.

WALQUÍRIA, L, R. e PINZANI, A. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.

WEFFORT, F. *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova J. *A UNESCO e o compromisso com o desenvolvimento e o combate a pobreza*. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch e

WERTHEIN, Jorge (orgs). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003.

X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo – *Declaração do Panamá*. 2000.

ZALIS, Lior Zisman. *Comissão da verdade e o direito à memória*. Departamento de Direito, PUC Rio, 2013.

ZAMORA, José A. *História, memória e justiça da justiça transicional a justiça anamnética*. In: ABRÃO, Paulo. *Justiça de transição nas américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ZIMMERMANN, C. R. *Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil*. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. n. 4, Ano 3, 2006.