

Pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil / *Poverty and Citizenship in times of neo-developmentalism in Brazil*

SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA¹

MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA²

Resumo: Sistematização das reflexões desenvolvidas sobre o debate relativo à pobreza e às políticas de combate à pobreza no Brasil, tomando como referência empírica o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). Adotam-se como baliza dois eixos analíticos. O primeiro articula pobreza e cidadania e o segundo pobreza e neodesenvolvimentismo como modelo político adotado pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas.

Palavras-chave: política pública; pobreza; cidadania; neodesenvolvimentismo.

Abstract: Systematization of reflections developed about the debate related to poverty and to poverty fight polices in Brazil, taking as empiric reference the Fund for Combating and Eradication of Poverty (FCEP). Two analytical axes are adopted as guidelines. The first articulates poverty and citizenship and the second poverty and

1 Assistente social, doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora Associada IV do Departamento de Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e integrante do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). (salvi200@globocom)

2 Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social da UFMA e membro do Gaep. (eunicepereira.ufma@gmail.com)

neo-developmentalism as political model [adopedet] by Brazilian governments in the past two decades.

Keywords: public policy; poverty; citizenship; neo-developmentalism.

No presente artigo, reflete-se sobre a questão da pobreza no Brasil, tomando como referência dois eixos analíticos. O primeiro relaciona pobreza e cidadania e o segundo relaciona pobreza e neodesenvolvimentismo como modelo político privilegiado pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas. Faz uma articulação dessas categorias com informações disponíveis sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil (FCEP) (PEREIRA, 2012; SOUSA; PEREIRA, 2010, 2012, 2013, 2013a), instrumento de gestão orçamentária regulamentado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

O pressuposto teórico que orienta as reflexões desenvolvidas nesse texto é que a natureza desigual das sociedades de classe é compatível com processos de destituição das condições materiais de existência “dos que vivem do trabalho”³ em benefício daqueles que detêm os meios de produção.

No Brasil, a pobreza se expandiu em decorrência da escolha por um padrão de desenvolvimento concentrador e excludente que foi moldando historicamente a formação da sociedade. Embora inquietante e parte da nossa experiência cotidiana sempre foi “percebida como o efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades” (TELLES, 1993). Nesse sentido, alguns dos seus componentes, amenizados no discurso dos governantes, só se mostram em toda a sua crueza na agenda de movimentos sociais, no debate acadêmico e no discurso dos opositores do governo.

3 Conferir Antunes (1999).

No caso brasileiro, a agenda governamental, se analisada historicamente, registra uma gama variada de intervenções voltadas para combater a pobreza, na maioria das vezes, desvinculadas da realidade do mercado de trabalho e relacionando pobreza com fracasso escolar e subalternidade no exercício laboral, problemas entendidos como de responsabilidade individual exigindo, conseqüentemente, tratamento nesse nível (SOUSA; PEREIRA, 2012).

Esse paradigma de viés neoliberal tem sido rechaçado pelas duas últimas gestões governamentais que se estabeleceram no país mediante a apresentação de um novo projeto político denominado neodesenvolvimentista. De acordo com Pereira (2006, p. 5) “ante o fracasso das políticas neoliberais recomendadas pelos países ricos para promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento, existe, hoje, na América Latina, um claro movimento de rejeição da ortodoxia convencional”. Para o autor, tal fato pode significar uma volta dos países ‘mais desenvolvidos e com democracias mais sólidas’ “ao nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, ou se pergunta, “podemos pensar em um novo desenvolvimentismo?”

Trata-se de um projeto que reivindica para si, além da abertura do comércio internacional, ampliação de investimento privado na infraestrutura e preocupação com a estabilidade macroeconômica,⁴ um lugar mais apropriado para o debate de aspectos essenciais da nossa proteção social e para o exercício da cidadania. Neste caso, com a ampliação de canais de participação social, com o alargamento da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho e com a garantia de renda à população em situação de extrema pobreza.

4 Conferir Castelo (2012).

Pobreza e políticas de combate à pobreza no Brasil

Qual cidadania?

A pobreza é uma realidade que acompanha o processo de formação da sociedade brasileira. Trata-se de um modo particular de inserção no universo social, uma realidade que incomoda e assusta porque aparece como sintoma de atraso em um país que se pensa como nação do futuro (TELLES, 2013). Apresenta-se mediante diferentes denominações: informalidade, economia de subsistência, desemprego, subemprego, fome, alternativas legais e ilegais de sobrevivência, entre outras.⁵

A partir dos anos 1990, em decorrência da reestruturação produtiva e tecnológica em andamento e do processo denominado de globalização, ganham realce novas expressões da pobreza no Brasil:⁶ drogamania, violência urbana e insegurança pessoal, reaparecimento de moléstias que, em meados do século XX, eram tidas como erradicadas. Telles (2007) lembra as redes de subcontratação que reativam o trabalho em domicílio, reconfiguram o trabalho autônomo e os mercados locais sustentados, muitas vezes, pelo comércio clandestino de mercadorias lícitas e ilícitas. E Yazbek (2012) recorda o descarte da mão de obra barata como parte da expansão capitalista.

Nos novos contextos urbanos que se reestruturam, os pobres tendem a ser culpabilizados pela deterioração dos serviços públicos, pela falta de estética das cidades com o espetáculo midiático das legiões de drogados concentrados em importantes vias públicas do país e pela violência urbana, reacendendo a obsessão moderna por segurança. Nos termos de Telles (2007, p. 196), no “bojo da nossa velha e persistente, nunca superada, criminalização da pobreza⁷ que vem sendo reatualizada sob

5 Conferir outras denominações da pobreza em Silva (2013, p. 33).

6 Conferir Schwartzman (2004).

7 Segundo a problematização de Valladares (1991, p. 87): “fazendo uso de um discurso

formas renovadas, algumas sutis, outras nem tanto, na maior parte dos casos aberta e declarada”.

Como um modo de explicar as características da pobreza brasileira, Araújo (2009) fala das lacunas de uma cidadania construída de forma segmentada (...) e Telles (2007 e 2013, p. 13 e 14) advoga que esse fenômeno expressa a discrepância de uma sociedade que se industrializou e que possui grande dinâmica associativa no contexto da qual novos sujeitos sociais romperam as balizas da ordem regulada e arquitetaram estruturas factíveis de transação e gerenciamento de conflitos, numa abdicação prática da tradição da tutela estatal. Trata-se de uma pobreza que inquieta porque evoca o enigma de uma sociedade que não consegue efetivar direitos proclamados em parâmetros mais igualitários de ação. Não é, portanto, enfrentada no horizonte da cidadania no contexto da qual participação, pobreza e desigualdade são fontes permanentes de tensão.

Sobre o conteúdo dessa tensão, Chauí (2004) reflete que a marca fundamental da sociedade brasileira é o autoritarismo social que se configura a partir de dois movimentos: verticalização e hierarquização do poder. Através dele, as relações sociais são realizadas por meio de cumplicidade ou sob a forma de mando e obediência. Esse padrão societário resultou na baixa densidade da participação e no desconhecimento de direitos básicos de cidadania. E, como é sabido, vivenciar esses direitos exige não apenas desenvoltura e penetração nos círculos da política de maneira geral, mas, também, domínio de outros conhecimentos que a própria condição de pobreza, como destituição mais ampla, não permite alcançar.

Foi com essa configuração, portanto, que o Brasil se desenvolveu no campo econômico, político e social. Implantaram-se e se consolidaram, conseqüentemente, processos de governo com perfil de baixa inclusão social e caráter assistencialista-filantrópico e clientelista.

ideológico dualista, as classes dominantes como que dicotomizavam o mundo: de um lado o mundo do trabalho, da moral, da ordem; de outro, um mundo – às avessas – amoral, vadio, caótico – que deveria ser reprimido e controlado para não comprometer a ordem”.

E, mais recentemente, atualizadas mediante expedientes gestionários⁸ de ajuda aos pobres, sobretudo, via transferência de renda.

As políticas de ajuda à pobreza, uma marca atual dos governos brasileiros, são uma consequência direta da ambivalência entre igualdade e liberdade de propriedade que precisaria ser resolvida nas sociedades reais que comungam do ideário liberal. De fato, como lembra Telles (2001), para além da reconhecida inconexão entre a igualdade formal e a desigualdade real, há que se resolver a questão da própria concepção da igualdade, já que, no âmbito desse ideário, os pobres “apesar da sua miséria não podem não ser iguais, pois participam do mesmo estatuto jurídico de todos os outros cidadãos. Portanto, já no plano formal da igualdade, a impossibilidade de excluí-los fez da miséria na ordem liberal um problema inteiramente diferente da velha questão da mendicância” (PROCACCI apud TELLES, 2001, p. 3). Para conceber a garantia da igualdade, por outro lado, necessariamente se coloca em xeque o axioma da liberdade de propriedade. Nesse sentido, “para desativar a carga explosiva contida na questão social foi preciso desconectá-la do direito do trabalho e fixá-la no ambivalente, mas também expansivo e multifacetado campo da ajuda à pobreza” (Ibidem).

No caso brasileiro, resolvida essa questão de base com o reconhecimento legal do direito à igualdade⁹, há que enfrentar o desafio de criar formas mais estáveis para combater a pobreza, reduzir a desigualdade e ampliar o acesso aos direitos sociais. É um esforço que repercute hoje na formatação da proteção social combinando-se diretrizes neoliberais com a denominada agenda neodesenvolvimentista, o que resulta, do ponto de vista dos programas sociais, tanto em ajuda direta aos pobres, como em expedientes voltados para equalizar diferenças de base no acesso ao mercado de trabalho. Trata-se de saldar a chamada dívida pública com os “excluídos” históricos da riqueza e do trabalho: negros, índios, pessoas com deficiência, entre outros.

8 A expressão pode ser encontrada em Telles (2007).

9 Conferir Constituição Brasileira de 1988.

Esse movimento vem se dando por meio da facilitação de acesso ao ensino e aos postos de trabalho, mas, sobretudo, por meio do investimento em políticas sociais de caráter compensatório, marcadas pela seletividade e focalização materializadas, principalmente, em programas de ajuda.

Políticas de combate à pobreza no contexto do neodesenvolvimentismo

De acordo com Sprandel (2004), não obstante, a centralidade assumida pela pobreza e seu combate no debate nacional, o eixo central da questão é o modelo de desenvolvimento que se efetiva no país.¹⁰ Neste projeto, que tem sido denominado de “neodesenvolvimentismo” ou “novo desenvolvimentismo”, a deficiência ou carência de renda é concebida como componente basilar para mensurar a pobreza, o que provoca um deslocamento do problema e de suas determinações estruturais para as expressões aparentes: necessidades, carências e incapacidades individuais.

O debate sobre a configuração do “neodesenvolvimentismo” ganhou força na América Latina a partir de meados da década passada. É apresentado e discutido como uma via em torno da qual se articularia um novo projeto de desenvolvimento para os países situados na periferia capitalista.

Mauriel (2010) demarca o ano de 1990, como referência temporal para a institucionalização desse modelo político. É quando as críticas às recomendações ortodoxas neoliberais, que ganharam voz no documento “Ajuste com face humana”, de 1987, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) foram incorporadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), no Relatório de Desenvolvimento Humano (1990) e pelo Banco Mundial, no Relatório de Desenvolvimento Mundial (1990).

10 Conferir também sobre o tema em Araújo (2009).

Autores como Castelo (2006) e Bresser-Pereira (2006), apesar de se colocarem em campos ideopolíticos diferenciados, analisam o neodesenvolvimentismo afirmando que esse projeto se coloca como alternativa à falência do neoliberalismo, uma “tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçarem uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI” (CASTELO, 2013, p. 389). De acordo com Bresser-Pereira (2006, p. 14):

No jargão neoliberal, praticado, por exemplo, pelo *The Economist*, um governo é bom no plano econômico se for reformista – e reformista significa fazer reformas orientadas para o mercado. Para o novo desenvolvimentismo, um governo será bom no plano econômico se for desenvolvimentista – se promover o desenvolvimento e a distribuição de renda pela adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, com frequência, corrigindo a ação automática desses mercados.

Analisando o discurso neodesenvolvimentista, Sampaio (2012, p. 679), entende que a incorporação desse projeto político impõe desafios que se situariam na incapacidade propalada de harmonizar os aspectos “positivos” do neoliberalismo (acordo relacionado com estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de discriminação contra o capital internacional) com as feições “positivas” do velho desenvolvimentismo (comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social). Desse modo, na prática o que se constata é uma impossibilidade real de decidir sobre problemas estruturais anunciados como a erradicação da pobreza e a dependência externa, apesar do incremento de investimentos públicos nesses campos.¹¹

Da mesma forma, Lima (2014, p. 1) entende que não se trata de um novo desenvolvimento “porque não mudou o sentido geral que

11 Os grifos desse parágrafo são de Sampaio (2012).

orienta o padrão de regulação econômica e social do capitalismo no atual contexto de mundialização do capital, de financeirização da economia e de predomínio de um regime de acumulação flexível”. De fato, o que se pretende é garantir as “condições de flexibilidade necessárias ao atual processo de reorganização capitalista e compensar os efeitos perversos da globalização dos mercados e da busca de eficiência e de competitividade a qualquer preço”.

Na verdade, como afirma Castro (2013), a rigor, com o projeto neodesenvolvimentista o país apenas mantém os compromissos firmados com relação às medidas de ajuste: metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário. E Gonçalves (2012) segue essa mesma linha de raciocínio ao constatar que esse novo momento vem se caracterizando pela ausência de programas estruturantes capazes de sustentar a proposta político-ideológica à qual se filia (industrialização, processo de substituição de importações, independência tecnológica, entre outras). Na concepção do autor, seria uma orientação de caráter político para destacar uma (falsa) inflexão no processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Os argumentos de Castelo (2013, p. 389) também reforçam este entendimento quando falam dos limites das propostas atuais de cunho neodesenvolvimentista em relação ao nacional desenvolvimentismo que “ancorou os projetos de desenvolvimento brasileiro em décadas anteriores (1950/1960/1970)”. Segundo ele, o debate atual tem apenas base retórica já que “almeja se legitimar na batalha das ideias como um resgate do nacional desenvolvimentismo, mas é tão somente uma sombra do passado” Detalhando essa afirmativa, o autor situa a versão nacional desenvolvimentista como um projeto de aliança entre o Estado e o grande capital nacional para instalar e desenvolver um parque industrial no país. Tal aliança possibilitaria alavancar um desenvolvimento mais largo das forças produtivas nacionais. “Esse processo ampliaria os postos de trabalho e a distribuição da renda e da riqueza. E, ao gerar um círculo virtuoso de crescimento para empresários e

trabalhadores, alteraria a relação de inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho”.

Mesmo avaliando que os resultados previstos pelo projeto nacional desenvolvimentista não tenham sido alcançados, Castelo (2013) aponta que o fato de possuir uma base política que “mobilizou, amplas camadas populares, setores organizados da classe trabalhadora e campanhas voltados para as reformas de base (...) pelo menos, importantes batalhas foram travadas em nome dos trabalhadores urbanos e rurais”. E isto não se verifica hoje com o “projeto neodesenvolvimentista”, uma vez que nenhuma reforma importante se efetivou. Do seu ponto de vista, de concreto, nas últimas décadas, ocorreu um processo de apassivamento da luta social e desconstrução do setor produtivo. Nos termos do autor:

Importantes organizações da classe trabalhadora e da juventude ficaram ainda mais passivas e cooptadas, sem capacidade de mobilização, tendo se tornado, inclusive, gestores dos fundos de pensão e consultores lobbistas de grandes empresas.

[Ademais] a indústria sofreu duros golpes pela competição externa e os setores de ponta foram desconstruídos. Na última década, decidiram apostar no agronegócio e na mineração como a melhor forma de inserção na nova divisão internacional do trabalho. Os usineiros foram declarados “heróis nacionais”, abandonou-se a reforma agrária, diminuiu-se drasticamente a demarcação das terras indígenas e criaram-se marcos regulatórios mais flexíveis com a destruição ambiental. Por fim, o Estado brasileiro continuou com o processo de privatização dos bens públicos (com as parcerias público-privadas) e com as concessões e vendas diretas do patrimônio, abdicando da sua capacidade de planejamento da economia nacional (CASTELO, 2013, p. 390).

Castelo (2013), Castro (2013), Sampaio (2012) e Gonçalves (2012), entre outros, enfatizam ainda que, sob a retórica neodesenvolvimentista, é possível visualizar o caráter conservador desse

modelo. De fato, seus argumentos apresentam traços marcantes do neoconservadorismo (base das teorias do desenvolvimento social, do capital social e do capital humano) que vêm sendo difundidos e aplicados na conformação de novas formas de sociabilidade e modos de solução das demandas sociais, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade brasileira.

Segundo Oliveira e Motta (2010, p. 16):

(...) essa perspectiva ascende na virada do milênio juntamente com um conjunto de mecanismos voltados para amenizar a considerada nova questão social e com a pretensa intenção de realizar um capitalismo com face mais humana.

(...) No caso particular do Brasil, preconiza, a condução de políticas públicas humanizantes, focadas no alívio da pobreza e na geração de renda num contexto de regressão de direitos sociais.

Nesse âmbito, portanto, reiteram-se ações pautadas por concepções clientelistas e assistencialistas que não são capazes de reafirmar direitos legalmente constituídos nem o protagonismo dos sujeitos sociais beneficiários dessas ações.

Dilemas do FCEP: como articular pobreza e cidadania?

Muitas são as iniciativas governamentais voltadas para o combate à pobreza no Brasil. No presente item são analisadas informações disponíveis sobre uma dessas propostas, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), com base nos três eixos considerados nesse texto: pobreza, cidadania e neodesenvolvimentismo.

O FCEP foi um projeto apresentado ao Congresso Nacional pelo então senador do PFL-BA, Antônio Carlos Magalhães, e avaliado pela Comissão Mista Especial criada no âmbito do Senado com o propósito de analisar as causas e oferecer saídas legislativas para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais e regionais no Brasil. De acordo com

Sprandel (2004), trata-se de uma proposta explicitamente tradicional, mas marcada por ambivalências, mediante o agrupamento de interpretações modernas e conservadoras. Um exemplo é a utilização da experiência do movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, empregada como modelo para inserir na proposta a lógica da parceria Estado-sociedade. Conforme essa perspectiva, a erradicação dos bolsões de fome e miséria exigiria o concurso direto dos chamados necessitados, carentes, pobres, entre outras denominações.

O FCEP foi regulamentado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, e estendido, por tempo indeterminado, em votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010. Trata-se de um fundo que intenta articular políticas estruturantes com medidas de transferência de renda. Seu art. 79 define que deve ser regulado por lei complementar estadual, razão pela qual, a partir de sua criação, os estados subnacionais foram compondo fundos estaduais e instituindo arcabouços ajustados às diretrizes propugnadas em nível nacional.

O escopo do FCEP é viabilizar acesso a níveis dignos de subsistência aos cidadãos brasileiros por meio de ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar, entre outras, voltadas para a melhoria da qualidade de vida. São ações definidas e administradas pelos estados subnacionais a partir do diagnóstico das demandas locais e do montante dos recursos disponíveis nos fundos específicos constituídos (SOUSA et al., 2011).

Se, como lembra Calógeras (1933), todo orçamento¹² traduz uma política, a criação e a dinamização de fundo com a configuração do FCEP revelam um modo especial de fazer política que denuncia a conjuntura no qual se situa o país nos anos 2000. Nesse sentido, a compreensão do caráter e do sentido histórico do FCEP, para além da sua configuração material, está articulada às determinações econômicas e sociopolíticas mais amplas. Isto é, ao movimento de reformas e contrarreformas que,

12 Sobre orçamento e fundo público examinar Salvador (2010; 2012).

nas últimas décadas, se processou no país e ao debate sobre a natureza da solidariedade e das formas de implementar a justiça social no contexto em que efetiva o denominado projeto neodesenvolvimentista.

O Fundo em questão foi formulado para ter suporte em recursos advindos das seguintes fontes, conforme está referido no seu art. 80: – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicáveis até à extinção do Fundo; – o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição; – dotações orçamentárias; – doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior; – outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

Segundo Relatório do TCU (2013), a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram definidos instrumentos para viabilizar o acompanhamento das metas e gestão do Fundo. Como o quantitativo de recursos antevistos para o combate à pobreza nos orçamentos anuais extrapolava os valores recolhidos pelo FCEP, a partir do exercício de 2006, os recursos desse Fundo foram concentrados em um número restrito de ações orçamentárias no MDS, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF).

Tal fato repõe a afirmativa de Lima (2014) de que o neodesenvolvimentismo, embora se proponha a isso, não consegue ultrapassar o padrão neoliberal de regulação que substituiu as “políticas de integração” de cunho universalista e distributivo pelas chamadas “políticas de inserção”, de caráter residual, focalizadas nos segmentos sociais mais vulneráveis, destacando-se dentre estas os Programas de Transferência de Renda. Ou, ainda, nas palavras de Oliveira e Motta (2010, p. 16),

no contexto do neodesenvolvimentismo persistem propostas centradas no indivíduo, com forte apelo moral e humanístico, enfocando os conceitos de pobreza e de desigualdade associados ainda aos de “empregabilidade, competência, sociedade do conhecimento etc.”, o que é compatível com a configuração do PBF.

Outro ponto marcante do FCEP, que convém salientar nesse trabalho, é que, seguindo a direção de todos os programas sociais implantados a partir da Constituição de 1988, ela enfatiza a participação social, como pressuposto para a garantia de direitos. A ideia é que a ruptura com a situação de pobreza demanda a conformação de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de apontar oportunidades de admissão de sujeitos sociais no espaço público para satisfação de suas necessidades e desenvolvimento de suas potencialidades. Recorde-se que o ideário liberal afirma, no plano formal, a igualdade como direito de todos, inclusive dos pobres posto que cidadãos.

Para justificar a participação social, a gestão do FCEP é feita por um Conselho e os estados subnacionais seguem a orientação nacional. Tais instituições, porém, administram esses fundos de forma quase invisível à maioria da população. Isto em decorrência do padrão societário que conforma o processo de formação da sociedade brasileira. De fato, como lembra Pereira (2011, p. 13) “não se desenvolveu em nosso país uma cultura política que oportunizasse à população se apropriar dos processos de tomada de decisão e de escolhas públicas, de modo que pudessem acompanhar, por exemplo, a elaboração dos orçamentos públicos (...). E, como se sabe, a democracia para se efetivar carece de cidadãos ativos para discutir pleitos, formular propostas para não só garantir a dinâmica dos canais de participação regulamentados, mas criar novos canais e novas propostas. Portanto, o denominado direito à vida em sociedade ou cidadania ativa que exige a autonomização dos sujeitos sociais para suplantar entraves, sistematizar pleitos e indicar alternativas coletivas de atuação, embora estejam na base da proposta

do FCEP, como em várias outras experiências implementadas no país, ainda não acontece, de fato.

Borges (2014), reportando-se à persistência da pobreza no Brasil, lembra a sua dimensão em muitas cidades brasileiras, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste e o desconhecimento da realidade por parte daqueles que elaboram e executam, justamente, as políticas voltadas para combater esse mal histórico. Nos seus termos:

Os deputados conhecem as cidades, seus prefeitos, vereadores e “lideranças locais”. Os prefeitos conhecem os povoados, mas nunca vão aos lugarejos ou localidades de casas espalhadas, sem rua, sem vizinhos, sem água, sem poço e sem organização capaz de reivindicar direitos. São cidadãos avulsos, cujas crianças fazem “necessidades” no mato ao redor da escola – quando tem – e de moradia. Grande parte não tem nem certidão de nascimento, portanto, não existe oficialmente (BORGES, 2014, p. 3).

Pode-se constatar, enfim, que, no Brasil, mesmo com as diferentes experiências em andamento, pobreza e desigualdade social que se coligam à baixa densidade do processo de participação social continuam, verificando-se, portanto, a expulsão de expressivas frações da população, tanto da repartição da riqueza socialmente produzida quanto das decisões de cariz macrossocietário.

Conclusão

No presente artigo foi feita uma configuração geral do FCEP, tendo como referência teórica as categorias pobreza, cidadania e neodesenvolvimentismo no Brasil.

O FCEP foi criado em 2000, com o escopo de reestruturar a agenda do governo brasileiro, objetivando priorizar a luta contra a pobreza e a desigualdade no país que, conquanto apresente avanços dos indicadores sociais, ainda ostenta, nesses campos, níveis negativos muito elevados.

Ao reconhecer a incapacidade do FCEP em alcançar seu propósito basilar de erradicar a pobreza, em dez anos, com ações de caráter suplementar, o Legislativo Federal, seguido por legislativos estaduais, instituiu condições legais para sua manutenção a partir de 2010, seu marco original.

Reconhece-se, portanto, subliminarmente, com essa decisão, que, para além das próprias condições estruturais postas pela natureza desigual do capitalismo e por outros elementos constituintes do processo de formação da sociedade brasileira, aliados à forma como se dá o processo de gestão, a proposta do Fundo se mostra contraditória e limitada na sua perspectiva basal de erradicar a pobreza no país.

De fato, no contexto em que se desenvolvem as medidas que têm suporte no FCEP são restringidas as responsabilidades públicas e enaltecidas as virtudes do mercado, enquanto a pobreza e as desigualdades comprovadas por dados e fatos passam a ser denunciadas em campanhas ou amenizadas por meio de expedientes gestionários como as políticas de ajuda. Reforçam-se, assim, esses fenômenos no país como conjunto de dados técnicos, quantificáveis e a-históricos, que podem ser tratados com medidas gerenciais que têm suporte na premissa de que os recursos são escassos, portanto a distribuição deve ser seletiva.

Outro aspecto relevante é o ambiente ideopolítico em que se conforma o “combate” à pobreza. Nele, parte da sociedade vai, gradualmente, congregando-se ao novo paradigma denominado desenvolvimentista em que valores e princípios individualistas são estimulados como contraponto à ideia de uma solidariedade sistêmica. Nele se reduz a esfera pública que é esvaziada do seu propósito universalista, dando lugar a uma concepção naturalizadora de indivíduos descredenciados da sua condição de sujeitos de direitos.

Referências

ARAÚJO, Cleonice. *Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados*. São Luís: Edufma, 2009.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BORGES, Raimundo. *O Imparcial*. São Luís. 12/03/2014 c. Suplemento Políticas, p. 3.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11/02/2014.

_____. *TCU Relatórios 2012 e 2013*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/docs/RELATORIO-MIN-JJ-2013-5-23.pdf>.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Problemas de Administração: relatório confidencial apresentado em 1918 ao conselheiro Rodrigues Alves sobre a situação orçamentária e administrativa no Brasil*. Rio de Janeiro: Brasiliense Eletrônica, 2011.

CASTELO, Rodrigo. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas (Entrevista especial). *Revista de Políticas Públicas*, v. 17, n. 2, p. 389-393, jul.-dez./2013.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, n. 112, p. 637-671, out.-dez./2012.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Editorial. *Revista de Políticas Públicas*, v. 17, n. 2, p. 285-288, jul.-dez./2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza*. Ijuí: Unijuí, 2010.

OLIVEIRA, Ana Cristina; MOTTA, Vânia C. Novo-desenvolvimentismo, capital social e desigualdade social. *Em Pauta*, v. 8, n. 26, p. 15-30, dez./2010.

PEREIRA, L. C. B. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul.-set./2006, p. 14).

PEREIRA, Maria Eunice. Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará. *Relatório Final de Pesquisa* (Estágio Pós-Doutoral na PUCSP), 2012.

PROCACCI, G. Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848, 1993 apud TELLES, Vera. *Igualdade: qual a medida?* Disponível em: <<http://www.veratelles.net/hompe/wp-content/uploads/2013/04/2001-A-igualdade-e-sua-medida.pdf>>. Acesso em: 05/03/2014.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 605-631, out.-dez./2010.

_____. Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: Evilásio et al. (Orgs.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SAMPAIO, Plínio. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo. *Serviço Social & Sociedade*, n.112, p. 672-688, out.-dez./2012.

SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004.

SPRANDEL, Márcia Anita. *A pobreza no paraíso tropical, interpretações e discursos sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

SILVA, M. O. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, M. O. (Org.) *Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza*. São Luís: Edufma, 2013, p. 23-64.

SOUSA, Salviana. Fundo de combate e erradicação da pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12, 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010. 1 CD-ROM.

SOUSA, Salviana; PEREIRA, Maria Eunice. Fundo e combate e erradicação da pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. In: ENCONTRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 24, 2013, Águas de Lindoia. Anais... Brasília: Abepps/Cfess, 2013. 1 CD-ROM.

_____. Sobre pobreza e políticas de combate à pobreza no Brasil: reflexões críticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 24, 2013, Águas de Lindoia. Anais... Brasília: Abepps/Cfess, 2013a. 1 CD-ROM.

_____. Fundo de combate e erradicação da pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ENSEÑANZA E

INVESTIGACION EN TRABAJO SOCIAL, 20, 2012, Córdoba-Argentina. Anais... Córdoba-Argentina. Aleits/Fauats, 2012. 1 CD-ROM.

TELLES, Vera. *Direitos sociais: afinal do que trata?* 2. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

_____. Pobreza e cidadania. Dilemas do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, 19, Salvador, 1993.

_____. *Igualdade: qual a medida?* Disponível em: <<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/2001-A-igualdade-e-sua-medida.pdf>>. Acesso em: 5/03/2014.

_____. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: OLIVERIA, Francisco; RIZEK, Cibele (Orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo. 2007.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo, 1991.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, p. 288-322, abr.-jun./2012.