

AValiação INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS SOCIAIS: O CASO DO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC*

*Maria Madalena do Nascimento Sartim¹
Maria das Graças Cunha Gomes²*

Resumo:

Este texto trata da avaliação Institucional de um programa assistencial: o Benefício da Prestação Continuada – BPC. Resulta de uma análise parcial do Programa no Estado do Espírito Santo, a partir de dados publicados em relatório da Secretaria de Assistência Social – SAS/MPAS e depoimentos de Agentes Institucionais. O caminho teórico contempla elementos conceituais e filosóficos do processo avaliativo, caracterizando-o na sua dimensão legitimadora e emancipatória. Busca a problematização da questão social e das categorias que justificam o repasse de programas assistenciais: a pobreza e a assistência; o Estado e a Sociedade; a inclusão e a exclusão; os direitos sociais e a cidadania. Conclui que o BPC tem um caráter contraditório. Por um lado é residual e focalista, por outro, tem um caráter universalista. Se é vital para suprir algumas necessidades do beneficiário, por outro, não contempla o necessário para garantia de padrões razoáveis de dignidade.

Palavras-Chave: Avaliação Institucional; política assistencial; questão social.

* Trabalho apresentado à disciplina Avaliação de Políticas Assistenciais, ministrada pela Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso, no Curso de Doutorado em S. Social – PUC-RJ, 2004.

¹ Professora Adjunto do Depto de S.Social – UFES. Aluna do Curso de Doutorado em S. Social da PUC-RJ.

² Professora Adjunto do Depto. de S.Social – UFES. Aluna do Curso de Doutorado em S.Social da PUC-RJ.

Abstract:

This subject deals with institutional evaluation of social programme: the welfare service benefits. It consist of a thorough programme analysis based not only on statements issued by institutional agents but also on some data printed by secretaria de Assistência Social (Welfare Service Department) from Espírito Santo. The conceptual and philosophical components of the evaluation process were duly taken into account in the theoretical arena, thus distinguishing it in its legitimate and emancipating width. The problem-solving issues concerning classes and social enquires - which justify social programme allotments – are sought after, namely: poverty and assistance; State and Society; inclusion and exclusion; citizenship and social rights. It reasons that these benefits have contradictory accounts. On the one hand they show residual and focal awareness but on the other hand they present a universal character. Despite the fact of being vital enough to have the beneficiary's basic needs supplied it does not warrant, however, reasonable standards of dignity.

Keywords: institutional evaluation, social care programme, problem-solving issues.

Introdução

A Avaliação Institucional de Programas Sociais tem sido um desafio tanto para os centros de pesquisa como para os governos. O processo de Reforma do Estado, que vem ocorrendo em muitos países, tem demandado, consideravelmente, uma política de avaliação que passa a ser vital na medida em que busca o controle e recuperação de custos para assegurar maior eficácia e eficiência na relação custo-benefício. Além disso, a sociedade civil e organizada, a opinião pública, por intermédio da mídia, bem como os usuários dos serviços sociais têm exigido do governo maior transparência e prestação de contas dos gastos públicos e maior eficácia dos programas ofertados.

O presente texto lança algumas bases para o entendimento da Avaliação de Programas Sociais na sua dimensão institucional. É importante destacar que o presente trabalho também se constitui num esforço de reflexão e sistematização de um processo avaliativo que teve como objeto o impacto do Programa de Benefício da Prestação Continuada – BPC, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, nas condições de vida material e subjetiva dos seus beneficiários. Procura

compreendê-lo a partir dos processos e relações que se produzem no cotidiano das práticas que ocorrem numa instituição, à qual a sociedade atribui “funções específicas” **de proteção social**. Daí o caráter dinâmico e processual que atribuímos à avaliação, uma vez que ela se realiza em espaços contraditórios e cujas relações e estruturas que lhes dão origem são públicas e sociais. Isto impõe, sem dúvida, a necessidade da avaliação institucional.

ASPECTOS CONCEITUAIS

Avaliação como instrumento de reprodução e emancipação

O conceito de avaliação abrange uma grande variedade de significados, que vão desde a idéia de punir, culpar, controlar, legitimar a ordem vigente até a idéia de premiar, (a) firmar valores, democratizar e articular interesses.

A razão de ser de tais diferenças deve-se, sobretudo, à dimensão política que lhe é peculiar. Isso significa dizer que a avaliação é um processo contraditório, marcado por tensões, competições mas, também, pode ser um espaço de articulação para conquista de interesses.

Parece grande a dificuldade de muitos profissionais em compreender a noção de avaliação desvinculada da idéia de “controle”, de punição. Está enraizada, nas pessoas, a dimensão da avaliação enquanto valores entendidos como insuficiências, imperfeições e deficiências, passíveis de punições, (às vezes aplicadas até injustamente). Quando tal entendimento ocorre no âmbito das políticas e programas sociais, a questão torna-se especialmente relevante. Nesse sentido, vale situar minimamente a análise teórica que o tema vem se apropriando mais recentemente, talvez porque desde os anos 80 que o Estado tem se valido da **avaliação** como uma das principais chaves da sua articulação.

A experiência de países neoliberais, a exemplo da Inglaterra, ao tratar da Reforma do Estado cuja alegação maior passa pela escassez de recursos, atua com duas lógicas que se complementam mas são, também, antagônicas e provocam vários dilemas. A primeira lógica é a **fiscal**, voltada para o quanto se gasta nos serviços públicos e preocupada em controlar os *inputs*; a segunda lógica é *gerencial*, que se preocupa com a eficiência, efetividade e em tornar produtiva a burocracia (Abrucio, 2003, p. 194). Inscreve-se na lógica gerencial a discussão da

ingovernabilidade que tem enfatizado os aspectos relativos à *governance*, entendida como o bom uso de recursos humanos e naturais para o desenvolvimento. Além do mais, esta lógica também defende o pressuposto de que o aparato governamental deve ser mais ágil e mais flexível por meio de estratégias como: a) a **descentralização** que implica na delegação de autoridade (*empowerment*), partindo-se da defesa do “governo local” e do princípio de que quanto mais próximo o serviço público estiver do cidadão mais fiscalizado será pela população; b) o uso do conceito de **cidadania** relacionado com o princípio do *accountability* que requer participação ativa na escolha dos dirigentes na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos; c) o **planejamento** estratégico que deve ser debatido com a população, e d) a adoção de **contratos de gestão** entre o setor público, o setor privado e o voluntariado. Em certo sentido, essa mudança tem implicado uma diluição da ação do Estado que se limita, agora aos aspectos regulatórios e de estabelecimento de regras do jogo estáveis (Bresser Pereira, 1996). Dessa forma, uma política de **avaliação** passa a ser vital na medida em que busca o controle e recuperação de custos para assegurar maior eficácia e eficiência na relação custo-benefício, além de outras dimensões, tais como: o controle dos marcos contratuais, do desempenho dos funcionários inclusive com atribuição de “notas” pelos usuários, da qualidade, resultados e impactos dos programas governamentais; correção do curso das ações no momento em que os programas estão sendo executados para aumentar a efetividade da decisão dos programas sociais; ampliação ou *accountability* dos programas, possibilitando um maior grau de interação nos distintos níveis: político, administrativo e comunitário.

A questão que se coloca como um sério dilema é a ‘despolitização’, ou visão instrumental da política deste modelo de administração pública aliada à hegemonia do conceito de eficiência governamental na perspectiva da visão empresarial. Deve-se também atentar para o fato de que na gestão pública está implícito valores como equidade e justiça que não podem ser medidos e avaliados por intermédio da busca de produtividade.

Importante levar em conta na reflexão do conceito de avaliação das políticas públicas, o contexto político e as forças que se contrapõem, as alianças que se firmam, bem como, o ideário financeiro que preside o programa e a perspectiva de democratização que ele contém. Nesse sentido, bem como afirma André Melo, a avaliação “não se constitui um exercício formal, desinteressado, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a

realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas, que os permite distinguir a “boa” da “má” “política” (Melo, 2001, p. 11).

Aliada a tudo isso cabe ainda outra observação: a de que as políticas sociais se exercem dentro de instituições que existem para cumprir, não apenas as “*funções específicas*” que lhes dizem respeito. As Instituições Sociais são, também, aparelhos de hegemonia, que, como tal, são resultantes da correlação de forças sociais, em permanente tensão. Nesse sentido, como separar a dimensão política da dimensão administrativa, na gestão de políticas públicas? De forma bastante contundente, Mírian Limoeiro Cardoso aborda essa questão tal como é colocada nas instituições “[...] Enquanto aparelhos de regulação do funcionamento social e, portanto, instrumento de legitimação da ordem estabelecida” (Cardoso, 1991). No caso dos programas sociais há que lembrar o seu caráter de reprodução da força de trabalho, cumprindo, cada um, a parte que lhe cabe (educação, saúde, assistência, trabalho etc) para suprir, inclusive, demandas do mercado de trabalho e outras necessidades de interesse do capital. Diante de tal determinação, como fica o caráter público dos programas sociais da rede estatal?

É bem nesse sentido que os órgãos colocam a avaliação numa posição central para cumprir funções que legitime, com o seu aval, as desigualdades, a hierarquia, a exclusão, o descumprimento de suas responsabilidades, sem contar o repasse de interesses particulares como sendo de caráter universal. Revela-se, nesse nível, a predominância de uma cultura autoritária da administração pública em que as autoridades se colocam inclusive como obstáculo e resistência explícita, tanto pelo constrangimento que lhe causa a idéia de serem investigadas, como pelas dificuldades burocráticas e falta de apoio que manifestam às práticas avaliativas que emergem no contexto das instituições.

Por outro lado, a necessidade de avaliação assume um outro vetor. Ela torna-se fundamental, porque o Estado tem a obrigação de dar respostas à sociedade de onde provêm os recursos que sustentam as políticas e programas sociais. Por se tratar desse vínculo com o Estado é que os programas sociais se permitem ser um espaço público, que pode ser mais ou menos submetido diretamente às forças econômicas e ao mercado.

Nessa perspectiva a exigência de avaliação ganha força, haja vista o caso das instituições educacionais, em particular as universidades públicas do Brasil. Isto se justifica talvez pelo vigor da vida democrática

formalmente assegurada pela organização institucional destas entidades e pelo movimento docente amplamente articulado. Iniciativas de avaliação foram apoiadas pelo movimento docente quando realizadas com o objetivo de cumprimento do princípio da transparência e da exigência ética de prestação de contas à sociedade, e mesmo pelo fortalecimento do caráter público das universidades tão ameaçado de privatização! A *avaliação institucional*, assim denominada, seria a forma de as instituições públicas se justificarem socialmente necessárias, e de revitalizar o exercício da democracia e o seu caráter emancipatório, transferindo para a sociedade a possibilidade de acompanhar a via da distribuição dos recursos para os programas sociais. Nesse caso, permite à população exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos, cujo processo formativo contribui para que ela possa ultrapassar os limites imediatos de uma vida prática de trabalho e dificuldades. Também pode permitir igualdade de condições entre os agentes, por meio de um movimento de atualização e tonificação das prioridades sociais e de todos os processos específicos de cada política para obtenção de resultados socialmente relevantes. Como espaço democrático, o processo de avaliação, além de transparente, participativo, deve devolver e divulgar os seus resultados tecnicamente rigorosos e bem feitos.

Diante desse paradoxo da ação de manutenção e emancipação, convém destacar, e essa é nossa intenção, o caráter democrático que possibilita o controle efetivamente público de todo seu processo de execução. Dessa forma a avaliação é uma condição "*sine qua non*", pois sem ela os programas sociais se tornam mais vulneráveis, reproduzindo o "*status quo*" e a manutenção da ordem dominante.

A nossa pretensão ao abordar o tema, também, desmistificar o seu caráter maniqueísta, punitivo e fazer sobrepujar o seu lado construtivo no que diz respeito a (a)firmar valores, sejam eles científicos, éticos, políticos, ou outros. Quando avaliamos - atrás de cada pergunta, da análise que se faz - existe um valor. O que tem que ficar claro é quais valores nós defendemos e queremos (a)firmar. Certamente, esse é um processo rigoroso, árduo, lento, porque se inscreve não no vazio, mas em uma história, em uma realidade e em um contexto técnico e político (SOBRINHO, 2000).

O uso da avaliação é muito importante seja para os agentes institucionais, setores, departamentos, seja para a sociedade e o público usuário, para podermos chegar ao que queremos com equidade e

justiça. É importante insistir que a avaliação de programas sociais não é apenas legitimação, manutenção, ou somente um instrumento de medida de atividades ou mesmo um mecanismo para exposição pública de fragilidade ou ineficiência de profissionais individualizados. Deve ser promovida como processo construtivo que não se limita apenas em conhecer as formas e a qualidade dos programas, mas, também, estabelecer articulações, integrar as ações particulares em ações mais amplas no contexto da sociedade. Ela, certamente, conhecerá as carências e tudo o que pode estar ocorrendo na instituição e no interesse dos usuários. Não é sua função o domínio e a punição, mas superar os equívocos, promover a qualidade, ultrapassar o *status quo* e alavancar outras alternativas. Como instrumento, detém uma objetividade capaz de dimensionar ações mas, também, busca, por meio de processos interativos, compreender as circunstâncias e a realidade a partir da dinâmica posta pelos sujeitos envolvidos.

Por que *avaliação institucional*? Porque somente por meio da institucionalização da avaliação dos programas sociais pode se tornar esta atividade como uma ação regular dos órgãos governamentais, contendo inclusive o reconhecimento e a disponibilidade de recursos nas diversas estruturas organizacionais. Convém ressaltar que, mesmo sendo um processo institucionalizado, deve buscar o máximo de participação da sociedade e deixar aberta a possibilidade de avaliação dos programas pelas entidades acadêmicas e órgãos não-governamentais.

Há, hoje, uma tendência em se valorizar concepções mais abrangentes e totalizantes de avaliação no campo social, que busquem apreender sua ação, formulação, implementação, execução, processos, resultados e impactos. Uma avaliação que busque captar a inter-relação entre sistemas de ação e lógica dos atores. Não mais uma avaliação apenas de resultados, mas, também, de processos. Não mais uma avaliação que apenas mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programa, mas que qualifique decisões, processos, resultados e impactos (Carvalho apud Barreira, 2000, p. 45).

A avaliação que nos propusemos a desenvolver, configura-se no âmbito de uma política social, para o que adotamos uma perspectiva abrangente, por entendermos que, enquanto instrumento para a tomada de decisão, a avaliação deve potencializar os sujeitos envolvidos no processo. Neste sentido a avaliação é entendida numa perspectiva democrática. Terá como pressuposto democratizar informa-

ções e ser um mecanismo de controle pelos segmentos beneficiários, de modo a que estes passem a perceber os nexos que orientam as políticas sociais (como instrumento de manutenção da ordem hegemônica) e passem a apropriar-se dessas mesmas políticas como instrumento de ampliação de forças para posicionamentos autônomos e aquisição de direitos.

Finalmente, merece atenção no debate conceitual da avaliação, a compatibilização entre avaliação qualitativa e quantitativa. Mesmo considerando necessários os modelos quantitativos pela possibilidade de aferição, compatibilização e dimensionamento de resultados – importantes para a configuração de uma realidade – entendemos que nenhum processo avaliativo seja efetivo se não levar em conta a qualidade das relações que se estabelecem entre os atores integrantes desse mesmo processo. Assim, consideramos oportunas as pontuações de Cabral Gomes (1998) sobre a questão. Ao abordar o tema da avaliação de Políticas Sociais no contexto da discussão sobre cidadania e democratização, no Brasil, a autora defende que a avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para garantir a efetivação a universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania. Apoiando-se em Arretche, Cabral considera que avaliar programas sociais é se interrogar a seu respeito, tentar elucidar sua finalidade, a forma como são produzidos os seus resultados e a que práticas sociais se articulam e reforçam. Não basta, portanto, concordar com a importância dos processos avaliativos, mas se questionar sobre o potencial da avaliação como instrumento para tornar visível a intensidade das demandas no campo das Políticas Sociais em nossa sociedade. A avaliação implica, assim, no exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público.

Pensando os Princípios, Critérios e Natureza da Avaliação

De acordo com o pressuposto que acabamos de enfatizar, que entende a avaliação como um processo histórico e social, e sem cair na pura abstração, julgamos oportuno apresentar algumas considerações sobre os princípios que norteiam uma avaliação de programas sociais, quais sejam:

O princípio de *visibilidade social*, o qual pressupõe que a avaliação de programas sociais, na qualidade de um serviço público, deve ser movida pelo interesse público (res-pública), uma vez que funciona para o conjunto da sociedade com destaque para a maioria da população.

Tomando como referência este caráter público, a avaliação requer diferenciação, autonomia, transparência, bem como a negação das formas clientelistas e populistas da gestão, a submissão política e o nepotismo da administração pública. Nessa compreensão a avaliação pode assumir a forma de um projeto democrático.

O princípio da *qualidade* é fundamental na avaliação, tanto como conhecimento da realidade como no processo da ação avaliativa propriamente dita. Há, em relação ao conceito de qualidade, uma dispersão semântica no sentido de separá-lo da dimensão quantitativa. A própria dialética diz que a qualidade não prescinde da quantidade. A ênfase de uma e outra deve se constituir em torno de programas e princípios fundamentais.

Nesse sentido não se deve menosprezar a importância dos bancos de dados, estatísticas, estudos censitários que, na realidade, são ponto de partida para qualquer intervenção qualitativa. O que é preciso deixar claro, é que as abordagens quantitativas

“são parciais e não necessariamente as mais ricas de significação, sobretudo se não são prolongadas por uma reflexão sobre os dados que elas permitem produzir e que transforma precisamente uma soma de dados fatuais ou cifras em uma produção de informações úteis para a ação, portanto se elas não são prolongadas por uma reflexão por natureza qualitativa” (Aballéa apud Sobrinho, 2000, p. 67).

Em geral, os processo avaliativos se pautam em duas perspectivas: uma quantitativa, muito requisitada pelo modelo funcionalista clássico e uma qualitativa, que implica em considerar os processos, os sujeitos e as circunstâncias na tomada de decisões. Pressupõe uma dimensão mais política, ultrapassando as posturas neutras dos modelos quantitativos.

O princípio da *totalidade* diz respeito à própria ação da avaliação no sentido de poder avançar para além das ações meramente pontuais. Deve ser uma ação sistematizada com ampla participação dos seus

agentes, levando-se em conta os elementos internos e externos (meios de comunicação, opinião pública) do objeto a ser avaliado. Deve levar em conta um conjunto de indicadores que não sejam meramente parciais, e que analise os programas em todas as suas dimensões.

Como prática social inscrita no cotidiano de relações humanas e sociais, a avaliação deve estar em permanente transformação. Em vista disso, ela é *processual*, permanente, e nunca se satisfaz, mesmo quando do alcance dos resultados e ações já cumpridos. Esta tem movimentos distintos (*ex* e *post*) e deve contribuir para desenvolvimentos futuros. Por ser dinâmica e operar numa realidade viva, multifacetada e em permanente transformação, a metodologia da avaliação deve comportar uma certa flexibilidade no sentido de ajustes e aperfeiçoamentos que melhor assegurem a qualidade e a ação.

O princípio da *credibilidade* possibilita compreender a avaliação não como um processo indiferente, neutro, mas ao contrário, como um processo que toma partido, reafirma valores considerados positivos, relega o que julga negativo e interfere nas relações sociais de trabalho. Portanto, é preciso que a avaliação ganhe credibilidade e adesão e, assim, conquiste maturidade e confiança.

Finalmente, a avaliação deve, também, pautar-se no princípio da *historicidade*, que significa não apenas recuperar o processo histórico, mas também interpretá-lo na sua particularidade, dinâmica e contradições.

No que se refere aos critérios de avaliação, são mais usuais os relacionados com a *eficiência*, a *eficácia* e a *efetividade* da ação. O critério da *eficiência* incide diretamente sobre a ação desenvolvida, e está relacionado com o rendimento técnico e administrativo da ação: a otimização dos recursos disponibilizados, os padrões de qualidade dos resultados e a capacidade de atender a demanda. A *eficácia* é analisada a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstas no planejamento, e do grau em que os mesmos foram alcançados. Estabelece em que medida os objetivos propostos foram alcançados e quais as razões dos êxitos e dos fracassos. Destaca-se a conexão entre a ação e o produto. O critério da *efetividade* diz respeito ao estudo do impacto do planejado sobre a situação. Nesta perspectiva, o ponto de vista da avaliação é o da totalidade, e a questão é vista como uma totalidade parcial integrada em totalidade mais ampla. (Batista, 2000).

Em se tratando do tipo de avaliação, as distinções mais comuns são as avaliações *ex ante* e avaliações *ex post*. Conforme Draibe, 2000, as *ex ante* (ou avaliações diagnósticas) precedem o início dos programas. Apoiam decisões finais e buscam produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando o seu desenho e suas estratégias metodológicas e de implementação. As avaliações *ex post*, feitas concomitantemente, ou após a realização do programa, objetivam verificar os graus de eficiência e eficácia com que o mesmo está atendendo a seus objetivos, e avaliar a sua efetividade, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos.

Quanto à natureza, as avaliações podem ser de *resultado* e de *processo*. A avaliação de resultado permite saber o quanto e com que qualidade os objetivos foram cumpridos. Já as avaliações de processo têm como foco o desenho, as características organizacionais e o desenvolvimento dos programas. A avaliação de resultados pode se dar no sentido estreito (dados quantitativos) ou em sentido amplo, que contemple os impactos ou efeitos produzidos sobre o objeto avaliado (Draibe, 2000, p.19-20).

As considerações até aqui desenvolvidas nos possibilitam uma compreensão da avaliação nos seus fundamentos teórico-políticos e dimensões técnico-operacionais importantes para o exercício do processo de avaliação de uma política pública, tal qual esta que orienta o presente trabalho.

A matriz de análise ainda em processo de construção que é apresentada, a seguir, constitui-se em importante instrumento norteador do referido processo na medida em que possibilita uma organização e seleção de elementos significativos e que configuram a questão na sua essência.

MATRIZ DE AVALIAÇÃO						
Avaliação: Concepção e Princípios	Fundamentos das Políticas Sociais: o caso do BPC	Delimitação do Objeto	Elementos de Análise	Formas de Manifestação	Indicadores	
<p>1 - Pressupostos teóricos do conceito: Reprodução Emancipação</p> <p>2 - Princípios avaliativos: visibilidade social qualidade totalidade processo credibilidade historicidade</p> <p>3 - Critérios: eficiência eficácia efetividade</p>	<p>Problematizar: A pobreza (questão social) e as respostas do Estado (políticas sociais) .</p> <p>Categorias: Estado/Sociedade Pobreza/Assistência Exclusão/Inclusão Direitos Sociais/Cidadania</p>	<p>Impacto do Programa: - Benefício da Prestação continuada (BPC) nas condições de vida materiais e subjetivas de famílias em situação de exclusão social.</p>	<p>I - Aspectos organizacionais marco jurídico conceitual - processo decisório.</p> <p>II - Programa Natureza Objetivos Estratégias - Recursos - Divulgação dos resultados - Participação - Limites/possibilidades</p> <p>III - Usuários - Identificação - Impactos no atendimento das necessidades - Importância - Mudanças - Participação - Limites - Propostas</p> <p>IV - Sistema de avaliação</p>	<p>- Reprodução: - Patrimonialismo favor submissão privilégio caráter aleatório arbítrio</p> <p>- Racionalismo normas rígidas hierarquia centralização elegibilidade</p> <p>- Democracia representação clientelismo participação restrita condição de assistido</p> <p>- Emancipação direito igualdade equidade partilha cooperação autonomia universalidade participação nas decisões condição de cidadão sujeito acesso a informação</p>	<p>- Operacionais Aplicação dos recursos - % Cumprimento dos prazos Aspectos jurídicos/administrativos Prazos Tempo Equipe de trabalho</p> <p>- Desempenho Alcance dos objetivos, das estratégias e resultados.</p> <p>- Efetividade Acesso a bens acesso ao processo decisório Acesso a informação</p>	

Fundamentos e categorias conceituais de referência dos Programas Sociais

A avaliação enquanto uma ação profissional deve ser entendida como uma atividade teórica desde a concepção do projeto até sua execução para que possa oferecer um amplo conhecimento da realidade. É muito importante, numa avaliação de programas sociais, levar em conta os aspectos teóricos subjacentes, sob pena de se obter uma compreensão estreita e equivocada do fenômeno avaliado. Há que se indagar sobre as categorias que explicitam os sentidos e a direção teórica e política das ações governamentais e sobre os princípios que fundamentam tais programas.

No intuito de sistematizar os fundamentos que definem nosso objeto de avaliação, no caso, o Programa de Benefício de Prestação Continuada – BPC, consideramos importante apreender os nexos que explicam a “questão social” (porque os programas sociais são, via de regra, respostas a expressões da questão social). Assim, uma abordagem ainda que sucinta das principais categorias que fundamentam a questão social tais como: Pobreza/Assistência, Exclusão/Inclusão, Estado/Sociedade e Direitos Sociais/Cidadania, constituir-se-á na base analítica que nos possibilitará uma real compreensão do fenômeno em estudo.

Configuração da Questão Social

É bastante visível, quando se trata da situação de crise que perpassa o mundo e, em partícula, os países mais pobres, a gravidade dos problemas sociais que nos afligem: a banalização da desigualdade social, a aceitação da pobreza como inevitável e a noção de proteção social como de responsabilidade das famílias e das comunidades. Nesse caso há, também, uma estranha “naturalização” em relação à mercantilização dos serviços sociais, mesmo os essenciais como saúde e educação. Enfim, o que se denota é uma forte inversão de princípios; a filantropia substitui o direito social, os pobres substituem o cidadão, o emergencial substitui o permanente, o local substitui o nacional, a ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. Vivemos, portanto, como é comum se dizer, o reinado do minimalismo de Estado para enfrentar a globalização.

As mudanças vividas no mundo capitalista levam alguns autores a pensar o surgimento de uma nova questão social, cuja principal manifestação seria a “exclusão social”. São várias as análises que vêm sendo realizados acerca desse tema. Uma delas é a do francês Robert Castel quando chama atenção para a situação da **desafiliação**, tratando de compreender de forma contemporânea,

“a presença aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios vem encontrar aí um lugar designado - ... desempregados por período longo, moradores dos subúrbios, pobres beneficiários da renda mínima de inserção vítimas da readaptação industrial, jovens à procura de emprego - ... quem são eles, de presença aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de onde vêm, como chegaram ao ponto em que estão, o que vão se tornar?” (Castel, 1995).

Aprofundando a sua análise da questão social, configurada na mercantilização do trabalho, na vulnerabilidade e na desafiliação de muitos na estrutura sócio-econômica, o mesmo autor apresenta algumas características desse processo, tais como: **desestabilização dos estáveis** - este é o ponto alvo de suas análises, uma vez que são os trabalhadores que ocupavam uma sólida posição na divisão do trabalho e que são lançados para “fora” do circuito da produção; instalação da **precarização**, algo que passa pelo abandono da legislação trabalhista, atinge com mais freqüência os jovens que alternam períodos de atividades, de desemprego, de trabalho temporário e de ajuda social; - degradação das condições de trabalho, especialmente no que se refere a pequenas e médias empresas, trabalho temporário, aumento de horas de trabalho e diminuição dos salários; **redescoberta dos sobrantes**, ou aqueles que não têm lugar na sociedade, dos que não são integrados. Esta tendência aponta como saídas a integração e inserção social centrando sua atenção na coesão social e novas formas de solidariedade. O que se questiona é que estas respostas não vão às raízes dos problemas da questão social e não colocam em cheque os antagonismos da ordem dominante.

Esta é uma abordagem que traz uma nova configuração da questão social, aliada a uma “nova pobreza”, causada pelo aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, com um forte aumento daqueles que se tornam

vulneráveis à perda de mecanismos de proteção social. Quem mais sofre com esta situação? Os mais pobres, certamente.

Apesar da nova modalidade no trato da questão social, pelo mesmo autor, é importante afirmar que ela (expressa a contradição capital / trabalho, a luta de classe, a desigualdade, participação na distribuição da riqueza social) continua inalterada. O que se verifica na contemporaneidade é o surgimento e a alteração das refrações e expressões daquela. “O que há, são novas manifestações da velha questão social” (Montaño, 2002, p. 187).

No contexto do Estado de Bem-Estar – a questão social era alvo das políticas sociais como resposta política do Estado, mesmo que situada na ótica da coesão e consenso, mas aquela, no dizer de Netto, é internalizada na ordem econômica e política. Hoje, o que está posto como resposta à questão social, é um recuo da ação do Estado. Novas formas institucionais para acesso aos serviços sociais ganham fluência como, por exemplo, as redes de proteção social de âmbito comunitário e local.

Embora esta tendência esteja apoiada na inserção social a partir de redes de sociabilidade e não no confronto de interesses dos sujeitos políticos, não se pode perder de vista que as manifestações dos antagonismos que constituem a questão social estão embasadas no desenvolvimento capitalista. Isto nos conduz a uma compreensão mais abrangente da questão social que, segundo Pastorini, se estrutura em três pilares centrais: remete à relação capital/trabalho seja vinculada diretamente com trabalho assalariado ou com o “não trabalho”; leva em conta os problemas de grupos sociais que podem colocar em cheque a ordem socialmente estabelecida (coesão social); compreende a expressão das manifestações das desigualdades e antagonismos ancorados nas contradições próprias da sociedade capitalista (Pastorini, 2004: 111).

Diante desse quadro, faz-se necessária a abordagem de conceitos-chave por onde perpassa o fundamento dos programas sociais, sendo este, elementos que possibilitam respostas à questão social.

Pobreza / Assistência

São inúmeras as evidências do agravamento da situação social, principalmente nos países mais pobres, face à grande extensão e complexidade da mesma. O número de pessoas em situação de pobreza em todo mundo seja no campo ou na cidade, é alarmante.

As concepções de pobreza são variadas. Para Soares, os estudos internacionais (e mesmo nacionais), definem, via de regra, como “pobres” aqueles que recebem abaixo de um valor (linha de pobreza) suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte, etc.) e como indigentes (ou miseráveis), aqueles que recebem abaixo de um valor (linha de indigência) suficientes para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. O Banco Mundial considera pobre aquele que vive com menos de um dólar por dia. Nesse sentido há um certo predomínio nos estudos alinhados à idéia de mensuração da pobreza apenas pela renda. Outros apontam na direção de que a pobreza é um estado de privação de bens e serviços. Também é considerado pobre aquele que possui um conjunto de “necessidades básicas” insatisfeitas. Seria a pobreza *lato-sensu* (Soares, 2003).

Esta é uma tendência definida pelos termos de pobreza e consumo, de caráter economicista, e que restringe as necessidades das camadas menos favorecidas apenas à carência material. Numa publicação anterior Sartim já afirmava que esta concepção de pobreza centrada nas circunstâncias materiais está inteiramente dissociada das relações que a produzem, o modo capitalista de produção, e que, também, a projeta em outras dimensões como a política e cultural (Sartim, 1985, p. 102).

A hegemonia desta concepção de pobreza é tão acentuada que até mesmo quando se pretende a sua superação, tende-se a associá-la a dois critérios: o de **renda** e o de **carências básicas**, a partir da construção de um índice de exclusão social (IES). Este índice é calculado, levando-se em conta o critério de renda cruzado com indicadores sociais que revelam o grau de atendimento de necessidades básicas (Soares, 2003, p. 51).

O que acontece com a pobreza no marco da globalização? A natureza da pobreza se torna muito mais problemática e, para alguns autores, o seu novo quadro é visto como **precarização, flexibilidade e vulnerabilidade**.

A **precarização**, em vários autores, está diretamente associada à idéia de desemprego e desregulação (desmonte da legislação trabalhista). Para Bourdieu, nesta contingência

“o trabalho se torna uma coisa rara desejável a qualquer preço submetendo os trabalhadores aos empregadores e estes, como se pode ver todos os dias, usam e abusam do poder que assim

lhes é dado. A concorrência do trabalho é acompanhada por uma concorrência no trabalho, que é ainda uma forma de concorrência pelo trabalho, que é preciso conservar, custe o que custar contra a chantagem da demissão” (Bourdieu apud Soares, 2003, p. 60).

A **flexibilidade** é, também, uma estratégia de “exploração” e, portanto, de precariedade do trabalho e insegurança que leva a um processo permanente de subordinação. A **vulnerabilidade**, por sua vez, significa a ampliação e o aprofundamento da pobreza nos ciclos de crescimento econômico, geralmente produzindo grande instabilidade e ocasionando impactos arrasadores para os programas de luta contra a pobreza.

Um outro aspecto, que aqui se referencia, é a elasticidade social, ou seja, os gastos sociais aumentam na fase de crescimento e diminuem exatamente nos momentos em que os pobres são mais afetados pela recessão. Isto faz com que seja muito difícil reduzir a pobreza, mesmo após um período de retomada econômica.

Como vimos anteriormente, a pobreza não se define apenas pelo seu caráter material. Há outros determinantes de caráter político e cultural. Neste âmbito, a questão central não diz respeito apenas à **carência**, mas, aos instrumentos e **meios** de manipulação, controle e aliciamento colocados pelos setores dominantes e à capacidade que estes detêm de impor relações de obediência aos pobres. Exemplos disso são as formas paternalistas e clientelistas como o atendimento a interesses individuais, a privatização do bem público (nepotismo e patronato), a barganha, o compadrio, o arbítrio dos dirigentes, a cultura da dependência, os privilégios, a rivalidade e as ameaças. Nessa perspectiva, o **pobre** é um resignado, obediente, e que precisa ser assistido.

Quanto aos aspectos culturais, Bourdieu e outros autores tratam, por exemplo, dos elementos da desestruturação da existência, disseminada pelas condições de pobreza. Para ele, a precariedade afeta profundamente a crença e a esperança no futuro. Castel aborda, por exemplo, as **fragilidades** pela desestruturação do tecido relacional dos **desafiliados**. Privados de pertencimento social, os indivíduos não adquirem atitudes e comportamentos necessários à integração social. Também contribui para isso a discriminação espacial – apartheid – que acompanha o processo de pobreza. Em resumo, devemos levar em conta para efeito desta análise, os indicadores econômicos, sociais e culturais que definem uma situação de pobreza.

Quais as respostas para o enfrentamento da pobreza?

As soluções atuais passam pela celebração de um novo pacto social e pelas políticas de *integração social* (socialização da assistência entre aqueles inseridos no mercado formal de trabalho) combinados com as políticas de *inserção social* (os programas de transferência de renda, como exemplo o BPC, para setores de extrema pobreza).

Esta questão nos remete, mais uma vez, ao contexto do Estado (Welfare State) onde as políticas sociais, e em particular a política de assistência, respondem ao desenvolvimento da “integração” para desenvolver a coesão social perdida. Entretanto, este atendimento não vai à raiz do problema, ou seja, aos mecanismos que produzem e reproduzem a pobreza. Ao contrário, é orientado para atuar nas expressões da questão social como problemáticas particulares e fragmentadas.

Assistência

Há uma relação de auto-implicação, como afirma Potyara Pereira, entre assistência e pobreza, principalmente na configuração de pobreza como falta de renda (Pereira, 1995, p. 34).

Além disso, a mesma autora aponta que o contexto da pobreza é muito trabalhado pela ideologia liberal enquanto “pobreza absoluta” e, via de regra, as políticas de assistência se apóiam fortemente nesse conceito. Assim, se o conceito de pobreza absoluta exige um tratamento que não precisa de muito estudo, reduzindo a simplificação do real, a assistência, ao se apegar a este conceito não vai ser complexa, exigente, não vai precisar de pessoal qualificado. O próprio conceito de “mínimo” e de “básico” da assistência também vai variar de acordo com esse entendimento. Um outro aspecto importante e bastante controvertido é o sentido da assistência como a não-reciprocidade (o lado oposto) com a “política social”, “o direito de cidadania”, “a promoção social” e o “trabalho”. Isso requer dizer que a assistência social só ocorre quando esses processos estão frágeis, não funcionam direito, ou porque eles estão ausentes. Pereira analisa que esta visão é amplamente aceita; é um conceito corrente, mas nesse entendimento a assistência ganha um caráter simplesmente “compensador”, parcial e provisório. Para ela, se assim fosse, mas não é, a assistência seria uma antítese da política social e a sua existência ficaria na dependência da eficácia das outras

políticas sociais. Esta análise é pertinente porque o Estado Moderno (aquele que a burguesia se instala no poder e o capital se expande), pela sua incapacidade de assegurar o **direito ao trabalho**, procura uma estratégia alternativa que é a garantia do **direito da assistência** em substituição ao trabalho. A partir daí, o Estado começa a cobrir os riscos que têm conseqüências negativas para o interesse coletivo.

No Brasil, a assistência é um direito dos incapacitados (inválidos pela estrutura), constituído pela Lei complementar de nº 8.740/dez 1993 – LOAS, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e dispõe sobre a organização da assistência social. Apesar disso, mesmo na qualidade de um direito social (qualificado por Marshal como direito de receber que assume uma característica pejorativa), é um direito de receber apenas o “mínimo”. Como a antítese do trabalho, este é um direito que impede o indivíduo que recebe salário de receber “transferências sociais”, a não ser o mínimo como é o caso do BPC.

Muito mais complexo do que entender a cidadania da assistência, nos parece ser o entendimento do seu caráter de “reprodução”. Nesse sentido Netto é taxativo ao afirmar que “as políticas de assistência reproduzem e negam a ordem societária. [...] Elas participam do conjunto das tensões em que estão inseridas, embutidas, e que estão abrigadas, diria mais, que estão gestadas” (Netto, 1995, p. 73). Reafirmando esse suposto, Faleiros ilustra, demonstrando que em alguns momentos conjunturais a assistência passa a ser mais uma estratégia de regulação global da economia, mais como demanda para estimular o consumo e a própria produção, citando como exemplo os anos 30. É dentro desta lógica, e a partir dela, que a assistência se rege pelo princípio do mercado porque sua função é, também, inserir as pessoas no mercado. Para se reproduzir, o capital precisa explorar o trabalho vivo, ou seja, a força de trabalho. Quando isso se acirra, as políticas, na sua função reprodutora se expandem, até mesmo porque, há um verdadeiro desmonte do sistema produtivo.

Faz parte da assistência esta dualidade: ora controle e legitimação, ora libertação. Para além da legitimação, deve-se levar em conta o imaginário e a correlação de forças em busca da hegemonia dos interesses subalternos. Seja do ponto de vista “teórico” como em relação à ação, é importante que a assistência possa construir alternativas para se colocar na contra-corrente. É nesta perspectiva que o Benefício da Prestação Continuada (BPC) deve ser avaliado.

Estado/Sociedade

Os avanços consistentes na configuração dos direitos sociais em termos de cidadania, dependem, basicamente, da relação Estado/Sociedade. Há várias razões que justificam esse entendimento. Segundo Nogueira,

*“Nenhum sistema de proteção e nenhum padrão de cidadania existem fora do Estado mesmo que não dependam exclusivamente dele. Esta visão converge com a concepção de Estado: um **ampliado** – o Estado como expressão de uma comunidade politicamente organizada, um campo de luta e compromissos, onde a sociedade civil joga um papel decisivo; outro **restrito** – o Estado como instrumento de intervenção, um aparato com o qual se imprime uma orientação à sociedade, promove a regulação e executa os serviços.*

A idéia da sociedade civil como um contraponto absolutizado do Estado é uma idéia de inspiração neoliberal e tem a ver com um esforço para converter a sociedade civil em uma situação caótica de interesses fracionados.

*O Estado como aparato depende da **participação** da sociedade civil, seja diretamente na formulação e gestão de políticas públicas, seja via o engajamento dos cidadãos na esfera da representação política. São importantes os movimentos feitos em nome da descentralização: democratização do Estado; dinamização da gestão e controle das políticas e da ação dos governos” (Nogueira, 2002).*

Paradoxalmente a esta concepção de Estado ampliado, o que se vê na sociedade brasileira, atualmente, é uma forte movimentação de atores sociais, por vezes não institucionalizados, no caso das organizações do terceiro setor e, por outro, os atores e as instituições do sistema de representação política, estes mais voltados para realizar pactos políticos ou projetos nacionais de interesse da ordem dominante.

A despolitização tende a invadir todos os espaços, inclusive o campo das políticas sociais, em particular o da assistência, onde se reforçam o solidarismo social, o virtuosismo do terceiro setor e a possibilidade da **desresponsabilização** do setor estatal. Enfim, o que se está perdendo é o Estado como um campo ético-político, e ganhando um espaço público que se afirma diante dos interesses privados.

Conforme o Plano Diretor de Administração, instituído pelo governo FHC, o Estado não assumirá tarefas que a sociedade possa assumir,

uma vez que o mesmo está comprometido com ajustes econômicos para o qual o enfrentamento das desigualdades passa a ser tarefa da sociedade, ou de uma ação estatal irregular e tímida junto aos programas sociais (Bresser Pereira). Para muitos autores, é o retorno a um Estado assistencialista e que trata a assistência aos pobres como um dever moral, e não a partir do reconhecimento de direitos. Nesse sentido há um deslocamento do enquadramento da exclusão para o lugar da não-política e, portanto, um retorno às relações **patrimonialistas**, permeadas pelo favor, o compadrio, o coronelismo, a apropriação privada do público, a tutela e a dominação, até aquelas marcadas pela lógica **racional legal** de cunho autoritário.

Cabe ressaltar ainda, que, a partir dos anos 80 a relação entre o Estado e as Instituições teve sua função redefinida – hoje, temos um Estado avaliativo de caráter extremamente racional, conforme foi exposto no início desse texto. **A relação Estado/políticas sociais é caracterizada por um Estado avaliativo que envolve uma profunda mobilização social para enfrentar desafios das mudanças tecnológicas no sentido de inserir uma racionalidade nas organizações que possibilitem consolidar tais mudanças.** Também se fundamenta em fatores conjunturais que implicam em análises financeiras, mudanças econômicas e, ainda, na necessidade de mobilizar recursos humanos diante dos desafios enfrentados pelo capitalismo atual. Logicamente que será levada em conta, na análise, esta dimensão avaliativa e de controle do Estado, bem como as relações que se processam no âmbito das instituições que executam o BPC.

Inclusão x Exclusão Social

O tema exclusão social, não obstante as divergências conceituais, é recorrente, hoje, nas análises sobre as camadas sociais que figuram à margem do processo produtivo e do acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. É nesta perspectiva que tratamos da temática da exclusão. Excluídos são os pobres, os miseráveis expulsos do sistema produtivo.

O âmbito da análise que se empreende, neste trabalho, não permite uma incursão teórica mais ampliada para uma compreensão do fenômeno da exclusão nas suas determinações mais gerais. De qualquer modo, torna-se evidente que, problematizar esta questão pressupõe entendê-la no contexto societário que a produz, levando-se em conta a reflexão de alguns autores. Para Robert Castel, os processos de

exclusão estão circunscritos ao âmbito da marginalidade, sem, contudo, confundir-se com esta. Para este autor, não é possível apreender o campo da marginalidade com ausência de uma teoria de integração. Para ele, são “integrados” os indivíduos e os grupos inscritos nas relações de produção, da riqueza e do reconhecimento social. Seriam “excluídos” aqueles que não participam, de nenhuma maneira, dessas relações-de-troca reguladas, ou seja, são os *despossuídos* de direitos.

Lúcio Kowarick trabalha com o conceito de desenraizamento social e econômico para caracterizar, de um lado, o enfraquecimento dos laços de sociabilidade primária – família, parentela, bairro, vida associativa e o próprio mundo do trabalho – e, de outro, desemprego de longa duração ou trabalho irregular, informal, intermitente ou ocasional que advém das várias modalidades de desinserção no sistema produtivo (Kowarick, 2002, p. 21).

Elimar Nascimento, 1997, apresenta dois traços que seriam específicos da forma contemporânea de exclusão. O primeiro é que os excluídos, por seu crescimento numérico, e por não possuírem as habilidades requeridas para serem absorvidos pelos novos processos produtivos, teriam se tornado “desnecessários economicamente”. O segundo traço, aquele que mais imprime força e sentido à própria idéia de exclusão, tem a ver com o fato de que sobre eles se abate um estigma, cuja consequência mais dramática seria a sua expulsão da própria “órbita da humanidade”, na medida em que os excluídos, levando muitas vezes uma vida considerada sub-humana em relação aos padrões normais de sociabilidade, passam a ser percebidos como indivíduos socialmente ameaçantes e por isso mesmo, passíveis de ser eliminados.

O conceito de exclusão social está mais próximo, como oposição, ao de coesão social, ou, como sinal de ruptura, do de vínculo social. Por similitude, encontra-se próximo, também, do conceito de estigma e mesmo, embora menos, do de desvio. (Nascimento, 1997:30).

José de Souza Martins nos adverte: a clareza da exclusão que denunciemos depende do conhecimento de suas origens, seus modos de manifestação, os desastres sociais a que se associe, seu lugar na dinâmica social. Para este autor, o desenvolvimento econômico é descaracterizado e bloqueado nos problemas sociais graves que gera, mais do que legitimado nos benefícios socialmente exíguos que cria e distribui (Martins, 2002, p. 13).

A partir destas concepções fica claro que o termo exclusão designa grupos sociais destituídos tanto do direito ao trabalho e de bens materiais, como os desenraizados de vínculos sociais, de dignidade e de pertencimento a uma ordem societária capaz de lhes conferir e expandir um patamar de humanidade. Este patamar deve ser inerente ao desenvolvimento individual e social dos sujeitos. Em síntese, nos reportamos a Hannah Arendt, ao afirmar que "ser incluído é ter direito a ter direito e não sofrer o estigma que o expulsa desta órbita" (Hannah Arendt apud Nascimento, 1994, p. 38).

Direitos Sociais e Cidadania

O tema da Cidadania e dos Direitos Sociais são recorrentes e realçados no século XX e, com mais ênfase nas últimas décadas, para expressar formas de inclusão ou de participação social de segmentos alijados do processo produtivo ou de outras esferas que conferem ou retiram status de pertencimento a grupos socialmente legitimados. O trio que consagra os direitos de cidadania formulado por Marshall, é formado pelos direitos civis, políticos e sociais, sendo este último (mesmo sendo considerado um direito de terceira geração na formulação de Marshall), adotado como contraponto para neutralizar os efeitos da perversa política concentradora de poder político e econômico, que potencializa o modelo capitalista vigente. Para Barbalet, 1989, os direitos sociais aparecem para compensar a tensão entre o status de participação igual na cidadania e a privação desigual de segurança econômica, que é claramente realçada pela expansão da cidadania política.

Na base da questão está a tese de que

"Embora os direitos de cidadania sejam universais, o princípio da cidadania nunca foi generalizado a todas as instituições sociais. Especialmente o sistema econômico e as classes sociais a ele associadas permanecem exclusivos da sua natureza e marcados por um alto grau de desigualdade e de concentração de poder" (Barbalet, 1989:74).

Segundo este mesmo autor, é nestas bases que o sistema capitalista de classe pode ser contrastado com o sistema de cidadania democrática. Barbalet resgata as críticas à cidadania democrática moderna encontrada em Marx.

Marx não pretende que se entenda que ele rejeita as conquistas da cidadania moderna, visto que as descreve como “um grande passo em frente” e como o melhor que se podia conquistar “dentro do esquema de coisas dominantes”. Mas esta é, precisamente, a tese de Marx: ele insiste em que a mera emancipação política em cidadania é inadequada, e em vez dela, defende uma emancipação **humana**, geral, em que as pessoas ficam libertas do poder determinante da propriedade privada e das instituições que lhe estão associadas. Segundo Marx, pois, os limites à cidadania surgida por transformação política podem ser ultrapassados apenas através de uma revolução social em que a base de classe das desigualdades de condições sociais e de poder seja destruída (Apud Barbalet, p. 14).

Parece inquestionável que os direitos de cidadania reduzem as desigualdades e conferem aos cidadãos um patamar ou um status de pertencimento a uma determinada configuração societária, no entanto, a aquisição de direitos enquanto tais, não altera a estrutura de dominação e opressão de uma classe sobre a outra.

Voltando a Barbalet, este ressalta que os direitos aos serviços e bens sociais melhoram as condições dos desfavorecidos, contudo, não tocam diretamente nas causas subjacentes da desigualdade. Estas mudanças, na opinião do autor, podem suavizar o mal que as desigualdades econômicas causam aos indivíduos colocando uma rede de proteção de política social por baixo dos desfavorecidos.

“É possível que, nestas circunstâncias, as tensões sociais se reduzam e o antagonismo de classe diminua”. Para o autor, “estas coisas não parecem afetar a real estrutura de classe, mas servem para legitimar e portanto, para preservar os privilégios e vantagens de classe. Barbalet vai mais longe e diz que “nestas circunstâncias, o efeito da cidadania sobre o sistema de desigualdade de classe é basicamente político e apologético” (Barbalet, 1989:76).

Neste caso fica patente que, ao defendermos os direitos de cidadania, estamos conscientes de que os mesmos, por si, não alteram a ordem excludente, na sua essência.

O próprio Marshal coloca a cidadania como um elemento que tem alterado o padrão de desigualdade social. Enfatiza que “embora a cidadania, mesmo no final do século XIX, pouco tivesse feito para reduzir a desigualdade social, ajudara a guiar o processo para o caminho que conduziria diretamente às políticas igualitárias do século XX” (Marshal, 1988:28).

Na verdade, principalmente com o desmoronamento das utopias socialistas, parece unísono o debate em torno dos direitos sociais e da cidadania como uma das possibilidades que sobraram na luta contra a agudização dos problemas sociais que vulnerabilizam, cada vez mais intensamente, os chamados excluídos que são produzidos pelos processos sócio-políticos e econômicos da atual conjuntura. Busca-se, na verdade, reduzir as distâncias que separam os sujeitos do acesso a bens e serviços. Busca-se o reconhecimento de igualdade social ou de políticas de reconhecimento de identidade e/ou de pertencimento no âmbito das relações sociais.

Nesta reflexão, a cidadania e os direitos que dela se originaram, não são suficientes para alterar estruturas sociais, entretanto, sobretudo no enfrentamento do atual modelo econômico, pode conferir mais autonomia aos sujeitos nas decisões que dizem respeito aos seus projetos de vida.

Evidentemente que este processo não é simples e requer o exercício de uma práxis social e humana que passa por processo de apreensão do real na sua complexidade, historicidade e contradição, possibilitando o desvendamento dos nexos que explicam as desigualdades e seus mecanismos de funcionamento.

Se não há possibilidade de superação da ordem vigente, pelo menos o exercício da cidadania potencializa processos participativos, possibilitando aos sujeitos sociais cobrarem do Estado o seu real papel regulador e redistribuidor de riqueza.

Objeto, elementos e formas de manifestação do Programa BPC

O objeto de nossa análise recai sobre os impactos do Programa Benefício da Prestação Continuada – BPC, nas condições de vida materiais e subjetivas de famílias em situação de exclusão social. Será levado em conta o contexto do Estado do Espírito Santo no período de 1996 – 2000.

Esta avaliação tem como objetivo analisar um programa assistencial, verificar em que medida este contribui para ampliar processos emancipatórios, ou reafirmar desigualdades, e dar visibilidade social quanto aos processos e produtos detectados na análise empreendida.

Quanto aos elementos de análise, serão levados em conta os seguintes aspectos: caracterização do Programa quanto à sua natureza, marco

jurídico conceitual, objetivos, estratégias operacionais, recursos, divulgação dos resultados, participação do usuário, bem como os limites e possibilidades do programas; quanto ao usuário, buscar-se-á compor seu perfil, o impacto do Programa no atendimento das suas necessidades, as mudanças decorridas da sua inserção no programa, as formas de participação, os limites e propostas; um terceiro elemento a ser levado em conta é o sistema de avaliação institucional inerente à própria natureza do Programa.

As formas de manifestação estão definidas a partir do entendimento da avaliação como processo de **legitimação** e de **emancipação**. Relacionam-se com as categorias de análise (pobreza/assistência, exclusão/inclusão, estado/sociedade, direitos sociais/cidadania) anteriormente apresentadas neste texto.

Enquanto processo de legitimação, a lógica da avaliação será demarcada pela sua natureza quantitativa, objetiva, racional, neutra, que privilegia as relações **patrimonialistas** as quais se expressam nas relações de tutela, submissão, privilégio e arbítrio e as **burocráticas** (racional – legal), pautadas por normas rígidas, hierarquias e de caráter centralizador. Nesta tendência delinea-se uma perspectiva restrita de democracia em que a participação significa apenas o acesso a bens e serviços de acordo com os critérios de elegibilidade. Os indicadores que expressam esta tendência traduzem-se por interesses que dimensionam a relação custo x benefício subjacente ao programa.

Na perspectiva de **emancipação**, a avaliação deve ser orientada a partir dos seguintes elementos: ênfase no processo – visando a revelar valores intrínsecos ao programa; utilidade para atender as necessidades dos diferentes sujeitos envolvidos e abertura ao conflito de interesses e posições que movem os atores envolvidos. A partir dessa lógica, a avaliação constitui-se em instrumento que possibilita a ampliação do direito da igualdade, da autonomia e da partilha de poder. Como processo, esta dimensão pressupõe uma efetiva participação dos diferentes atores. O indicador de qualidade se expressa pela manifestação da subjetividade e das relações sócio-políticas.

O Benefício da Prestação Continuada

O Benefício da Prestação Continuada (B.P.C.) é um benefício assistencial destinado a pessoas idosas e deficientes que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. O BPC faz parte do elenco de benefícios previstos na Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS), tendo sido regulamentada pelo Decreto 1.744, de 08 de dezembro de 1995 e vigora desde 1º de janeiro de 1996. Como critério de ingresso, a pessoa idosa deve comprovar possuir 65 anos ou mais, não ser aposentada, e a renda mensal de cada membro da família ser inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. A pessoa portadora de deficiência deve comprovar que é portadora de deficiência que não lhe permita trabalhar e nem ter vida independente, além da renda mensal familiar que obedece aos mesmos critérios estabelecidos para a pessoa idosa. É considerada deficiente a pessoa portadora de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida que provoque o impedimento do desempenho de atividades da vida diária e do trabalho, sem limite mínimo de idade. Para efeitos de concessão, o conceito de família adotado é o definido no art. 16 da Lei nº 8.213/91, desde que vivam sob o mesmo teto e compreende: o cônjuge, o(a) companheiro(a), os pais, os filhos, os irmãos e os equiparados a essas condições, não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos.

O B.P.C. é financiado, coordenado e monitorado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – M.P.A.S. e operacionalizado pelo INSS. O INSS recebe os requerimentos, analisa os documentos, faz perícia médica, concede e emite o pagamento do benefício.

O benefício tem abrangência nacional e atende a 1,5% da população brasileira. É revisado a cada 2 anos e, segundo documentos do MPAS, o programa contribui para superação das situações de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social. Segundo a mesma fonte, o BPC é totalmente financiado pelo governo federal – Fundo Nacional de Assistência Social do MPAS e as fontes de financiamento do fundo são, principalmente o COFINS – contribuição para financiamento da seguridade (88,75%), recursos ordinários (7,67%) e fundo de combate à erradicação da pobreza (2,94%). A concessão do BPC aumenta cerca de 1,2% e, anualmente, cresce em média: PPD (11%) e idoso (21%).

De acordo com informações oficiais, o programa prevê parceria entre os governos: Federal, Estaduais e Municipais no que se refere ao co-financiamento, capacitação, informatização, avaliação e coleta de informações sociais complementares, definição de competências e fluxo de trabalho. Prevê, ainda iniciativas locais de campanhas de divulgação para sensibilizar e envolver a comunidade, melhorar a receptividade da equipe técnica, diminuir o índice de não-localizados e ampliar cobertura. Pressupõe o apoio da comunidade local, entidades de apoio e defesa à pessoa idosa e à pessoa portadora de deficiência, agentes de saúde,

igrejas, lideranças comunitárias, hospitais, rádio comunitária, sindicatos e conselhos, dentre outras entidades, além do envolvimento de secretarias municipais (educação e saúde, principalmente).

Conforme o Relatório Brasil (novembro 2003) do MPAS, foram revisados um total de 1.198.080 benefícios. As revisões acontecem a cada dois anos e constam de perícia médica e social para verificar situações de reversibilidade da situação que originou o acesso da pessoa ao benefício: ou a alteração da renda familiar, ou a cessação da incapacidade para a vida independente do deficiente. A avaliação social é realizada por assistentes sociais por meio de visita domiciliar e as informações obtidas relativas ao nível de renda, situação de óbito, não-localização e necessidade de perícia médica são repassadas para o INSS. São, também, colhidas informações sobre o perfil do beneficiário e suas demandas por serviços, repassando-as para os serviços municipais de assistência social para inclusão em políticas de atendimento. A revisão compreende, portanto, a avaliação das condições sociais, pessoais e do entorno que repercutem no agravamento da incapacidade, no nível de carência e na vulnerabilidade das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos.

O BPC na prática: análise avaliativa do Programa, no Espírito Santo

Os dados apresentados a seguir referem-se a um levantamento realizado em documentação oficial – relatório do Processo de Revisão, 2002, do Ministério da Previdência e Assistência Social e entrevistas com Assistentes Sociais do programa junto ao INSS – ES.

Os dados abaixo apresentados referem-se a uma amostragem de 1.175 pessoas idosas em 55 municípios e 2.206 pessoas portadoras de deficiência, em 67 municípios, respectivamente, colhidos do relatório acima citado, segundo o qual, o perfil dos assistidos pelo programa é resumido conforme se segue:

Quem são os usuários do programa

O segmento idoso com o maior percentual de atendimento (55,74%) está na faixa de 70 a 75 anos. O portador de deficiência mais contemplado pela cobertura está na faixa de 18 a 45 anos (44,65%), muito embora se verifique um número expressivo de pessoas (20,67%) com mais de 45 anos, o que aponta para uma dupla vulnerabilidade: a deficiência e a velhice.

Em ambos os segmentos, predomina a condição de **não-alfabetizado** dos contemplados pelo benefício. Idosos (57,44%) e deficientes (68,04%).

O maior percentual (34,04%) corresponde à **deficiência mental**, seguida de **deficiência múltipla** (16,27%) e **deficiência física** (15,09%).

Situação de convivência

Nos dois segmentos predomina o **convívio com o grupo familiar**: (56,85%) idosos e (84,27%) deficientes, o que configura um pesado ônus para a família: o de prover o sustento do grupo familiar e cuidar do deficiente. Nos dois casos, porém, verifica-se um percentual expressivo de **pessoas vivendo sozinhas**: (41,02%) idosos e (13,68%) deficientes. Se considerarmos que a idade avançada é um período de perdas gradativas e necessidade contínua de cuidados, pode se deduzir a extrema vulnerabilidade dessas pessoas que não têm como custear este cuidado. A situação torna-se mais grave para a pessoa portadora de deficiência, incapacitada para atividades independentes da vida diária. Têm-se, clara, portanto, a inadiável necessidade de investimento público no âmbito do **cuidado**, quer com a criação de instituições apropriadas, suporte familiar (não só financeiro, mas tempo e condições adequadas), bem como qualificação e contratação de cuidadores para os casos de extrema vulnerabilidade como as que se configuram acima.

Mudanças verificadas pelo beneficiário após o recebimento do benefício

Os dois itens mais expressivos dizem respeito à **contribuição para o sustento da família** 68,25% no caso da pessoa idosa, e 76,92% no caso do portador de deficiência; **melhoria da qualidade de vida e da auto-estima** 45,27% de idosos e 42,13% para o portador de deficiência.

Esta realidade aponta para a importância do benefício como **reduzidor de extrema pobreza**. Aí se configura o princípio da justiça, tema problematizado por Rosanvallon (1998), para quem, (diferentemente de Rawls, que defende a precedência do princípio da equitativa igualdade de oportunidade sobre o princípio da diferença), é preciso construir, socialmente, a ordem da justiça na correção das inferioridades naturais. "A luta contra as discriminações é uma nova forma de associar uma norma de equidade a uma política dirigida para a correção dessas diferenças" (Rosanvallon, 1998, p. 59).

Sabemos que, mesmo considerando o princípio da justiça, esta política assistencial está longe de reduzir as desigualdades, e a situação de privação por que passam estas pessoas e suas famílias.

As políticas assistenciais apenas minimizam o drama da pobreza. José de Sousa Martins faz uma consistente análise dos problemas sociais gerados pelo desenvolvimento econômico e enfatiza: "a alternativa tem sido as políticas sociais compensatórias, sem dúvida necessárias nessa circunstância por meio das quais se procura atenuar os efeitos danosos do modelo econômico" (Martins, 2000: 14). Para o autor, as políticas sociais apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio dos benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia. "Há apenas a migalha que mitiga, não as privações das vítimas e sim os riscos próprios da continuidade de um sistema econômico organizado a partir de contradições agudas" (Ibid).

O outro lado que se configura significativo, neste estudo, diz respeito à melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. E aqui retomamos a cidadania não apenas como aquela que se circunscreve ao plano político, jurídico ou social, mas a uma dimensão maior que envolve o próprio sentido do existir. Ou seja, a qualidade de vida que passa a configurar, diz respeito a um mínimo de reafirmação de identidade. A pessoa passa a ter o "seu dinheiro"; ter o cartão bancário é como cunhar um status de cidadania para quem nunca teve nada. O mínimo repassado pelo benefício passa, então, a ser a medida que a impede de sucumbir na indigência.

Utilização do dinheiro do benefício

Os principais itens apontados são **alimentação** (85,87%) pelo segmento idoso e (74,79%) pelo portador de deficiência, seguido de **medicamento** (68,76%) pelo idoso e (60,74%) pelo portador de deficiência.

Estes dados são os mais reveladores da extrema pobreza a que estão submetidas estas pessoas. A grande luta passa a ser a da sobrevivência, para o quê é necessário alimentar-se. A questão da saúde parece qualificar os dois segmentos, ambos portadores de doenças crônicas, degenerativas ou congênitas, requerendo cuidados e medicamentos caros, nem sempre disponíveis na rede pública.

Inclusão em outros programas ou benefícios

O maior suporte é o **acesso ao transporte gratuito** (preceito constitucional), com 47% das pessoas idosas e 22,80% do portador de

deficiência. Em segundo lugar comparece a **recepção de cesta básica**, programa do leite ou complemento alimentar, com 12% pelo segmento idoso e 0,86% pelo portador de deficiência. Conforme se verifica, mesmo sendo o segundo item mais contemplado, o percentual de acesso é muito baixo, principalmente o registrado pelo portador de deficiência.

Principais situações encontradas envolvendo os integrantes do núcleo familiar do beneficiário

Os dados apontam como as principais situações familiares, as relacionadas ao **desemprego, a necessidade de qualificação para o trabalho e a falta de documentos pessoais**. É o que Nascimento aponta como os “desnecessários economicamente”, ou seja, os excluídos por seu crescimento numérico e por não possuírem as habilidades requeridas para serem absorvidos pelos novos processos produtivos.

Esta dura realidade, o fantasma contemporâneo que mais desestabiliza os indivíduos, torna-se mais aguda junto a estes segmentos sem condições de responderem às exigências impostas pela modernização tecnológica que expulsa a mão-de-obra do sistema produtivo e produz uma camada cada vez mais numerosa dos “desnecessários” e dos “descartáveis”.

Necessidades urgentes do beneficiário

As necessidades mais urgentes referem-se a **tratamento médico e medicamentos** (27,57%) idosos e (23,02%) portador de deficiente, seguidas de **abrigo/moradia/alimentos/vestuário** (16,42%) idosos e (11,60%) portadores de deficiência.

Os dados, portanto, reafirmam a **condição de exclusão social** dos beneficiários que se encontram no limite da sobrevivência, em que se entrecruzam a **pobreza, a doença, a velhice e a discriminação**.

Além dos dados acima configurados, informações adicionais foram prestadas por assistentes sociais, vinculadas ao programa junto ao INSS, no Espírito Santo. De acordo com os depoimentos, o Programa é relevante na medida em que garante a sobrevivência das famílias. As Assistentes Sociais atribuem como os principais avanços, a redução da idade para o ingresso da pessoa idosa (anteriormente era de 70 anos, reduzida para 67 e agora para 65 anos), destacando a importância da participação das entidades representativas, como forma de pressão para

a redução da idade exigida para o acesso da pessoa ao benefício. Destacam a importância do trabalho do Assistente Social na gestão do programa e na importância da interpretação de questões externas que interferem na análise da concessão do benefício, pelos profissionais. Citam como dificuldades o número insuficiente de assistentes sociais para as demandas do programa. Defendem a necessidade de interferência externa das entidades representativas para alterar os critérios de seleção interna. Enfatizam o rigor no processo seletivo para evitar fraudes ou pelo fato de o INSS ser alvo de permanente controle externo.

Conclusão

Esse texto se detém sobre uma temática relevante, e que ganha visibilidade hoje – a avaliação institucional de políticas sociais. O que se pretende com esse trabalho é tentar repensar os programas sociais e seus compromissos com a sociedade, a partir de um processo de avaliação entendido nas suas dimensões de reprodução e emancipação.

Inicialmente foram feitas considerações oportunas, buscando os seus fundamentos e implicações teóricas. Em seguida foi desenvolvida a avaliação institucional propriamente dita de um Programa Social, no caso o BPC/ES.

Cabe destacar que, mesmo concebendo a avaliação no seu sentido amplo, esta análise é preliminar e, portanto, parcial em alguns aspectos, dada a premência de tempo e recursos. No entanto, busca-se, com esta análise, apresentar alguns elementos dos aspectos problematizados neste texto e que explicam a lógica das políticas sociais.

A análise avaliativa empreendida neste percurso aponta que a lógica do programa avaliado se configura de forma mais centrada na perspectiva **formal burocrática**, onde as decisões, os recursos, o processo como um todo são centralizados e definidos por uma **lógica racionalista**.

O BPC é um programa caracterizado pela função de transferência de renda, redução da agudização da pobreza e reabilitação de situações impeditivas de condições de vida independente. Tem um caráter contraditório, ou seja, se por um lado é residual e focalista, por outro, tem um caráter de universalidade, se estendendo a todos os que fazem jus ao benefício, muito embora se deva destacar o baixo valor monetário (equivalente a um salário mínimo) que é repassado a cada beneficiário.

Não obstante as restrições acima configuradas, não se pode desconhecer o quanto isso é vital para suprir algumas das necessidades básicas do beneficiário e familiares, no entanto, o benefício ainda está longe de atender ao “básico necessário” para garantir uma qualidade de vida dentro de padrões razoáveis de dignidade.

Mesmo que, na prática, o programa possibilite de alguma maneira uma certa inclusão, não oferece nenhuma condição para o exercício da cidadania plena. Assim, convém propor que o Programa possibilite uma maior escuta e horizontalidade na gestão visando ao seu aprimoramento no que tange ao exercício da democracia.

Dada a complexidade das questões que perpassam um programa dessa natureza, os limites desse exercício não possibilitam uma avaliação que esgote a problemática na sua amplitude.

A incursão possível nos permitiu a constatação de que este é um programa assistencial necessário para redução de pobreza extrema e, portanto, importante na realidade brasileira, mas insuficiente para promoção de relações igualitárias.

Referências Bibliográficas:

- ARMANI, D. *Como elaborar projetos?* Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- BAPTISTA, M. V. *Planejamento Social*. São Paulo: Vera Editora, 2000.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BARREIRA, M. C. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras Editora, 2000.
- BELLONI, I. et al. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2001.
- BRANDT, de C. M. do C. e BARREIRA, M. C. (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: I.E.E./PUC-SP, 2001.
- CARDOSO, M. L. *A avaliação da universidade: concepções e perspectivas*. In: *Universidade e sociedade*. Brasília: 1991. Vol. I, nº 1, p. 14-24, set.
- _____. *Avaliação da universidade: legitimação lógica mercantil*. In: *Tempobralis*. São Paulo: Cortez, 2001. Ano II, out.
- CASTEL, R. *Os marginais da história*. In: *exclusão social e situações de risco*. Brasília: Rev. Ser Social, nº 3.
- DRAIBE, S. M. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BRANDT de CARVALHO, Maria do Carmo e BARREIRA, Maria Cecília (orgs.) *Tendências e perspectivas na*

- avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: I.E.E./PUC. São Paulo: 2001, p. 13-42.
- FALEIROS, V. P. *A construção do conceito de assistência social: aproximações e divergências na produção do serviço social*. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. São Paulo: PUC, mimeo, 1995.
- GOMES, M. de F. C. *Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico*. In: SILVA, Maria Ozanira (org.) *Avaliação de políticas e programas sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Vera Editora, 2001.
- KOWARICK, L. *Viver em risco*. São Paulo: Novos Estudos - CEBRAP, 2002. N° 63.
- MARSHAL, T. H. *Cidadania e classe social*. Brasília: F.P.Rondon, 1988.
- MARTINS, J. de S. *A sociedade vista do abismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- MELO, M. A. *As atividades da agenda pública brasileira*. In: RICO, E. M. et al (orgs). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MINISTÉRIO da Previdência e Assistência Social – MPAS – *Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC – LOAS*. Brasília, 2002.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NASCIMENTO, E. P. *Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários*. Cadernos do CRH da UFBA. Salvador: 1994. N° 21, julho/dez p. 29-47.
- NETTO, J. P. *Assistência social entre produção e reprodução social*. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência da PUC/SP. São Paulo: PUC, mimeo, 1995.
- NOGUEIRA, M. A. *A dialética do Estado/sociedade e a construção da seguridade social pública*. In: ABONG. *Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios*. São Paulo: ABONG, 2001. N° 30, nov.
- PASTORINE, A. *A categoria da "Questão Social"*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PEREIRA, P. A. *A construção do conceito de assistência social: aproximações e divergências*. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. São Paulo: PUC, mimeo, 1995.
- RICCO, E. M. et al (orgs.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001.
- ROSANVALLON, P. *A nova questão social*. Brasília. Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SARTIM, M. M. do N. *Assistência e a identidade profissional*. In: *Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez, 1985. Ano VI, n° 19, dez.
- SOARES, L. T. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SOBRINHO, J. D. e BALZAN, N. C. (orgs.) *Avaliação institucional: teoria e experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.