

Relações Diretas ou Mediadas?

Envolvimento Cívico e Responsabilidade Social no Programa *Bolsa Família*

por Felipe Hevia, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

Os programas de Transferência Condicional de Renda (TCR) são fundamentais na redução dos efeitos da crise econômica dentre as populações pobres da América Latina. A sua implementação, no entanto, implica dois riscos: o aumento do clientelismo político (troca de favores por votos) e o alargamento da lacuna de poder existente entre a população pobre e as autoridades locais. Para ter acesso ao programa e receber ajuda financeira, as famílias dependem das autoridades encarregadas do registro de beneficiários e da verificação do cumprimento das condicionalidades. O resultado é que os atores governamentais desfrutam de posição de maior poder em nível local e / ou podem pedir apoio político em troca.

O Programa Bolsa Família do Brasil instituiu medidas preventivas para reduzir estes riscos: os critérios de elegibilidade das famílias beneficiadas são claros; as bases de dados de beneficiários são públicas; os municípios estão envolvidos na identificação de famílias pobres e na validação das condicionalidades; os benefícios são pagos através de instituições bancárias; e há Conselhos de Responsabilidade Social para supervisionar e acompanhar as autoridades responsáveis por tais atividades. As autoridades locais e a sociedade civil estão igualmente representadas nos conselhos, seguindo o modelo de gestão participativa que o Brasil estabeleceu para sua política de proteção social.

Além destas medidas, o Bolsa Família fortaleceu as relações diretas e inibiu a mediação por parte de líderes e organizações, a fim de evitar o clientelismo político em nível local. Seus criadores procuraram impedir que o programa fosse usado para fins clientelistas, eliminando qualquer tipo de intermediação social (através de organizações sociais) e intermediação política (através da participação de partidos políticos ou outros atores políticos) no processo de seleção para o programa, na renovação da condição de beneficiário, no pagamento do benefício e nos processos de saída. Informações sobre a inscrição no Bolsa Família foram divulgadas pela televisão e pelo rádio, bem como nas escolas. A comunicação com as famílias beneficiárias foi feita através de cartas e de escritórios de serviços sociais.

A decisão de impedir a intermediação teve as consequências positivas esperadas. O resultado mais importante foi a sensibilização dos beneficiários quanto à limitação do uso clientelista do Bolsa Família em nível local. Uma pesquisa realizada entre os beneficiários do programa em dois bairros de baixa renda de São Paulo e Salvador revelou que 84 por cento dos participantes acreditavam que os líderes locais não se valiam do programa para tirar vantagens políticas e eleitorais. Apenas 2,4 por cento afirmaram ter ouvido ameaças que o programa seria eliminado caso um determinado candidato não vencesse a eleição. No entanto, isso não implica uma falta de vontade política no uso e disseminação do Bolsa Família em nível nacional, principalmente no que diz respeito ao aumento do número de beneficiários em função do calendário eleitoral.

A ausência de intermediação, no entanto, teve pelo menos duas consequências não-intencionais. Primeiro, os beneficiários tinham dificuldades de receber informações e de supervisionar e monitorar o programa de baixo para cima. Como os beneficiários não dispunham de canais de comunicação e de organização, não lhes foi possível resolver problemas comuns coletivamente e nem ter acesso a mais informações sobre outros programas sociais.

Em segundo lugar, os beneficiários individuais e as autoridades públicas continuaram tendo uma divisão assimétrica de poder: quando uma família depara-se com a máquina burocrática do Estado, fica patente a crescente disparidade de poder – disparidade esta que tenta-se equilibrar através de ações coletivas. A incorporação de interesses torna a representação mais viável e permite que vozes sejam ouvidas, especialmente as vozes dos pobres que não têm outras formas de acesso à esfera pública. Porém, os beneficiários do Bolsa Família enfrentam problemas de “representação” nos Conselhos de Responsabilidade Social, devido à escassez de grupos locais e de líderes que possam realizar tal tarefa.

Esta circunstância contribui para a despolitização das organizações que existem formalmente para efeitos de controle social e participação cívica: sem representação eficaz e recursos de poder, as organizações de controle social do Bolsa Família tornaram-se “decorativas”, ao invés de instâncias participativas de tomada de decisões.

Assim, para que os efeitos positivos das TCRs atinjam as populações mais pobres em países latino-americanos, há uma necessidade de reforçar e promover canais de participação cívica e de responsabilidade social, nos quais os pobres já não são mais considerados parte do problema, mas sim atores engajados que fazem parte da solução.