



Argumentum

E-ISSN: 2176-9575

revistaargumentum@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo  
Brasil

Costhek ABÍLIO, Ludmila

Cidadania administrável? Uma análise de políticas públicas na periferia de São Paulo

Argumentum, vol. 3, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 204-219

Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475547532015>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Cidadania administrável? Uma análise de políticas públicas na periferia de São Paulo\*

*Manageable citizenship? An analysis of public policies in the outskirts of São Paulo*

**Ludmila Costhek ABÍLIO\*\***

**Resumo:** Neste artigo propõe-se uma análise dos programas sociais Oportunidade Solidária e Começar de Novo, implementados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no período de 2001 a 2004. Baseando-se em um *jogo de escalas* de análise (REVEL, 1998), a discussão movimenta-se entre a trajetória de vida de beneficiários e o discurso oficial do Programa. Tendo-se como cerne da análise o descompasso entre o planejamento do Estado e a experiência dos beneficiários, problematiza-se o esvaziamento político das práticas que se realizam em nome da *inclusão social*. Orientada pelos deslocamentos da questão social pós anos 70, a discussão aborda uma lógica de mercado que hoje constitui o *planejamento da exceção* (OLIVEIRA, 2003a). A partir da perspectiva das trajetórias dos beneficiários, discute-se a inserção das políticas voltadas para a inclusão social na gama de oportunidades transitórias que hoje compõem sua sobrevivência.

**Palavras-chave:** Políticas sociais. Cidadania. Trabalho. Pobreza.

**Abstract:** This paper analyses the social programs *Oportunidade Solidaria* and *Começar de Novo* implemented by the Municipality of São Paulo in the period of 2001 to 2004. Based on different scales of analysis (REVEL, 1998) the discussion moves from the study of beneficiaries' trajectories of lives to the examination of the Program's official speech. The mismatch between the policy planning and the experience of the beneficiaries is at centre of the analysis. It is discussed the political displacement and emptying of policies driven by *social inclusion*. Based on the dislocations of the social question that have been taking place since the 1970', the analysis points out the market rationality that is imbricated with the *management of poverty* (*planejamento da exceção*) (OLIVEIRA, 2003a). From the perspective of the beneficiaries trajectories, the role of social inclusion policies is taken as another element among the ephemeral opportunities that guarantee their survival.

**Keywords:** Social policies. Citizenship. Labour. Poverty.

Recebido em 04/04/2011. Aprovado em 11/07/2011

\* Este artigo é baseado na dissertação *Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão: trajetórias de vida e programas sociais na periferia de São Paulo* apresentada junto ao Departamento de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, em novembro de 2005, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera da Silva Telles.

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. E-mail: <l.c.abilio@gmail.com>.

## Introdução

Este artigo apresenta uma análise calcada na implementação de programas sociais desenvolvidos pela administração municipal de São Paulo, no período de 2001 a 2004. A análise destes programas possibilita tanto problematizar políticas de Estado que se realizam em nome da *inclusão social*<sup>1</sup> quanto tratar do que estas políticas produzem para os que são seus beneficiários. Através de um exame das publicações da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e

Solidariedade (SDTS), da minha própria experiência de trabalho no programa Oportunidade Solidária, bem como de um estudo de trajetórias de vida realizado com 20 beneficiários, discuto as articulações políticas feitas em nome da cidadania, pensando nos horizontes políticos que as definem e como são experienciadas pelos que se tornam o *público-alvo* da *inclusão social*. Com base em uma perspectiva que faça um

movimento entre micro e macroanálise (REVEL, 1998), abordo a inserção dessas políticas no viver incerto da periferia, também tratando da parceria do Estado com o terceiro setor. Ao fazer o movimento de análise entre a experiência dos beneficiários e o discurso oficial da política pública, busco tratar dos esvaziamentos políticos que hoje se efetivam pelas ações em nome da cidadania e da *inclusão social*; desta forma, a despolitização da questão social conduz a discussão.

Parto, portanto, de uma reflexão que procure reconhecer o esvaziamento de sentido político que caminha junto com o discurso e as práticas pela *inclusão social*; este esvaziamento será fundamentalmente problematizado na sua relação com as transformações do mundo do trabalho. Viso aqui puxar alguns dos fios do emaranhado que hoje embaraça cidadania, política pública e discursos da *inclusão social*, para alcançar a tessitura costurada pelo desemprego, a despolitização e a gestão da pobreza, categorias e noções que não estão dadas *a priori*, que não têm uma forma acabada – deslocamentos que estão em ato e em disputa.

<sup>1</sup> O termo *inclusão social* aparecerá sempre em itálico, visto que é não só reprodução do discurso da Secretaria como também termo central no léxico de grande parte dos projetos sociais. Do meu ponto de vista, esse termo despolitiza o trato da questão social. A noção de exclusão social reafirma o lugar da pobreza como lugar do não-reconhecimento, da naturalização e da indistinção, ver Telles (2001). De certa forma, a definição dessas políticas públicas como *estratégias de inclusão social* reafirma a noção despolitizada de exclusão social, retificando a focalização dos *públicos-alvo* da *inclusão social*.

Os beneficiários entrevistados têm uma trajetória ocupacional e espacial ampla e variada. Os de mais de 40 anos de idade inseriram-se no programa intitulado – ironia ou espanto – *Começar de Novo. Começar de Novo*

talvez também nomeie o imbróglio da crítica na atualidade: referências teóricas sobre o trabalho e desigualdade social hoje têm de abarcar um campo nebuloso onde se entrecruzam Organizações Não Governamentais (ONGs), poder público e indivíduos em situação de alta vulnerabilidade social. Há que se pensar tanto nos sentidos e possibilidades da cidadania como em que se transformam as políticas que se estruturam e se legitimam pelo discurso da *inclusão social*. Do que trata essa inclusão, a que direitos ela se refere e, no fim das contas, o que produz socialmente?

Nesse universo nebuloso, coloca-se também a dificuldade de construir a crítica e pensar na administração da pobreza a partir de políticas públicas que tiveram uma dimensão e sentidos inéditos na cidade de São Paulo. A constituição da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade garantiu o desenvolvimento de políticas públicas que romperam com práticas clientelistas históricas da relação entre Estado e periferia, que alcançaram em certa medida uma burocratização e a impersonalização da política. Os programas tiveram também uma dimensão inédita, abarcando em torno de um milhão de pessoas. Entretanto, é justamente a virtuosidade do planejamento e implementação dessas políticas que torna a questão mais complexa.

### **Descrição dos programas: Oportunidade Solidária e Começar de Novo<sup>2</sup>**

No ano de 2001, a candidata petista Marta Suplicy foi eleita prefeita de São Paulo. Naquele mesmo ano, seria consolidada a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), que se tornaria responsável pelo desenvolvimento e implementação de programas sociais na cidade. Apoiada no discurso da *inclusão social*, essa Secretaria desenvolveu duas categorias de programas: Redistributiva e Emancipatória. Os programas redistributivos consistiam na distribuição de um benefício mensal, com uma duração variável entre seis meses e dois anos. No final da gestão, 490 mil famílias haviam sido diretamente contempladas nessa categoria. Investiu-se aproximadamente um bilhão de reais, provenientes do município majoritariamente e dos governos estadual e federal. No caso do Oportunidade Solidária, programa emancipatório, houve um financiamento internacional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO) (POCHMANN, 2004).

Os programas redistributivos tiveram como critérios de elegibilidade

---

<sup>2</sup> Além de dispor de tais programas como objeto de estudo para minha pesquisa de mestrado, também trabalhei como formadora no Oportunidade Solidária, durante os anos de 2001, 2002 e 2004. Desse modo, minha trajetória pelo programa tornou-se fonte para a reflexão aqui desenvolvida.

o desemprego e a renda: era necessário ter renda familiar inferior a meio salário mínimo *per capita* em todos os programas e não ter vínculos empregatícios. Os programas eram delimitados por faixas etárias: o *Começar de Novo* foi dirigido a pessoas com mais de 40 anos e que estivessem desempregadas há mais de seis meses.

Com exceção do Renda Mínima, a participação nos programas redistributivos estava atrelada à frequência em algum dos programas emancipatórios. Estes eram voltados para capacitação e para incentivo ao empreendedorismo, entre outros objetivos. Firmava-se assim uma estratégia de concessão de uma renda mensal e de encaminhamento dos beneficiários para algum tipo de capacitação ou outra atividade. O programa emancipatório analisado, *Oportunidade Solidária*, tinha como objetivo a formação de empreendimentos coletivos e autogestionários. Consistia em um curso sobre os princípios do cooperativismo e da economia solidária, tendo como objetivo final a formação de cooperativas. Portanto, visava propiciar uma alternativa de geração de renda. Atendeu 19,2 mil beneficiários, em sua maioria provenientes do Bolsa Trabalho e do *Começar de Novo*.

Na primeira parte do curso, que tinha duração de seis meses, eram ministradas noções sobre cooperativismo e economia solidária, além de um módulo denominado *Curso de cidadania*.

Nesse período, a presença dos bolsistas era compulsória, o recebimento da bolsa estava atrelado à frequência às aulas. Após os seis meses, tinha início a segunda etapa, na qual permaneciam apenas as pessoas que se interessaram em tentar constituir um empreendimento, já que não estavam mais recebendo para participar das reuniões.

A obrigatoriedade de frequência nos programas emancipatórios levanta uma primeira questão sobre os descompassos entre o planejamento da política pública e a experiência dos beneficiários. Durante meses eles frequentavam aulas e reuniões, nas quais, entre outros tópicos, eram ministradas noções de cooperativismo; porém, relatos dos entrevistados e minha observação como formadora indicam que, ao iniciarem esse módulo, as pessoas não tinham clareza sobre qual era a proposta do programa: começavam o curso entendendo que a [...] *prefeitura arranjava um emprego [...]*, fala recorrente nas entrevistas realizadas. Passavam de desempregados de longa duração a beneficiários da prefeitura, como possíveis futuros empreendedores. Portanto, o alto índice de evasão na passagem da primeira para a segunda etapa pode ser explicado pela obrigatoriedade de pessoas que não haviam previamente manifestado interesse em se tornarem empreendedoras e serem estimuladas ao empreendedorismo – termo citado nas publicações da

SDTS, também referido como *estratégia de indução* (SCHWENGBER et al, 2002, p. 152).

Com os que permaneciam, eram desenvolvidas, durante seis meses, pesquisas de mercado – o que significava tentar delimitar as possibilidades de estabelecer tal empreendimento em tal região, definir uma atividade econômica que, na maioria das vezes, transitava entre a costura, alimentação, construção civil, reciclagem e limpeza para então constituir-se um empreendimento, na forma de cooperativa ou associação, que geralmente se inseriria no mercado local. Para sua constituição, podia-se recorrer à linha de microcrédito, implementada pela prefeitura, denominada *São Paulo Confia*.

Embora teoricamente houvesse a garantia de crédito para a montagem do negócio, foram poucas as cooperativas que se formaram. Assim, em termos objetivos das *metas alcançadas*, o programa não produziu bons resultados. Entretanto, aqui não se tem como objetivo principal avaliar essa política pública em termos de eficiência, mas sim criticar a própria ideia de eficiência na forma como é atualmente relacionada às práticas da *inclusão social*.

Na esteira de uma problematização sobre o que define hoje a eficiência das políticas voltadas para *inclusão social*, coloca-se a questão da parce-

ria entre a prefeitura e as ONGs. A SDTS formulou o programa, mas a execução ficou a cargo de 18 parceiras, que variavam de projetos de extensão universitários a braços de sindicatos<sup>3</sup>. A Secretaria em si contou com uma reduzida equipe de trabalho, reafirmando assim a centralidade e também a autonomia dada às entidades que integravam o programa Oportunidade Solidária. A prefeitura administrava e garantia os subsídios necessários para sua realização, avaliava e definia os objetivos; já a implementação era terceirizada. Desse modo, as parceiras tornaram-se não apenas as executoras, mas também as mediadoras entre a prefeitura e seu público-alvo – questão que permeia a análise adiante.

---

<sup>3</sup> As parceiras do programa Oportunidade Solidária foram: Ação da Cidadania; Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG); Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo (CEABRA); Central Brasileira das Cooperativas de Trabalho (CEBRACOOP); Centro de Estudos e Pesquisa (CEEP); Instituto Cooperando; Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da FGV (ITCP FGV); Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da PUCSP (ITCP PUCSP); Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP (ITCP USP); Instituto Lidas; Integra Cooperativa; Instituto de Tecnologia Social (ITS); Núcleo de Ação e Pesquisa em Economia Solidária (NAPES); PUC Nova Escola; UNITRABALHO; União e Solidariedade das Cooperativas de São Paulo (UNISOL). (Fonte: site da Prefeitura de São Paulo Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/programassociis/0017>>).

## Relatos e percursos de beneficiários que “atingiram as metas” do programa<sup>4</sup>

A pesquisa empírica realizou-se fundamentalmente no Promorar, conjunto habitacional construído no início da década de 1980 e onde hoje vivem mais de duas mil famílias. Localizado no distrito do Jardim São Luís, já foi palco de fortes disputas políticas nos anos 80. Hoje, a presença e a atuação dos movimentos de moradia combinam-se com entidades voltadas para projetos sociais e com as articulações que giram em torno delas.

No Centro Comunitário, foram ministradas as aulas do Oportunidade Solidária, entre outros programas que são implementados na região. O trabalho de campo realizou-se por meio de entrevistas com pessoas que trabalhavam nas cooperativas formadas naquela área. As entrevistas tiveram como metodologia recompôr a trajetória de vida dos entrevistados. *Trabalho, moradia e família* foram os eixos para o desenvolvimento tanto das entrevistas quanto das análises posteriores.

Assim, chegamos à cooperativa Restaurante Bacana<sup>5</sup>. Funcionando há

quase dois anos, o Restaurante Bacana hoje ocupa uma casa alugada, reformada, próxima ao centro comunitário do Promorar<sup>6</sup>. A primeira entrevista com um de seus integrantes, realizada em 2003, foi com Marílio – hoje a liderança do grupo. Naquela época, a cooperativa funcionava em uma cozinha improvisada na garagem de Adélia, outra integrante. Estavam à espera da aprovação da concessão de um crédito de R\$ 6 mil pelo São Paulo Confia, o que conseguiram no ano seguinte.

Ao entrarmos no Restaurante Bacana, no começo de 2005, tivemos a percepção de como o empreendimento se consolidou. Uma sala com algumas mesas. Lá dentro, as mulheres uniformizadas, com toucas no cabelo, todas de branco e com aventais, em uma cozinha que funciona o dia todo. Enfim, o empreendimento se tornou realidade, tem freguesia fixa, o telefone toca, os pedidos saem. Formada por seis integrantes, todos com mais de 40 anos, a cooperativa tornou-se um dos poucos exemplos dos *objetivos atingidos* pelo Oportunidade Solidária.

Todos frequentaram os seis meses obrigatórios do programa e, quando o benefício acabou, optaram por dar continuidade ao projeto. Seis meses depois o restaurante começaria a funcionar. Durante os dois anos de funcionamento pesquisados, o tra-

---

<sup>4</sup> Aqui relato muito resumidamente algumas das trajetórias pesquisadas. Para uma análise aprofundada, ver Abílio (2005), no capítulo *Do público-alvo para as histórias de vida*.

<sup>5</sup> Os nomes e possíveis identificadores dos entrevistados foram alterados.

---

<sup>6</sup> O tempo presente utilizado no relato dessas trajetórias refere-se ao ano de 2005, época da finalização da pesquisa empírica.

balho gerava uma renda mínima, suficiente para pagar as parcelas do empréstimo feito pela prefeitura e ter alguma retirada.

Marílio, 50 anos, contador da cooperativa, foi metalúrgico durante aproximadamente 20 anos. Passou por diversas empresas, dentre elas a Monark, uma das maiores fabricantes de bicicleta do país. Alternava-se entre um emprego e outro, pedia demissão, mudava de empresa por um salário melhor, ficava em média de dois a três anos em cada emprego. Durante 20 anos, transitou pelo mercado formal, como metalúrgico. Gostava das greves de 80, *assim não tinha que trabalhar*. Nunca quis saber de política *nem de governo*. Paralelamente à garantia de um emprego, estava a precariedade da moradia – morou de favor, alugou com a mãe um quarto em uma casa inacabada; ao casar-se, foi morar com a esposa num barraco no fundo da casa dos sogros, onde vive até hoje, com os quatro filhos, a esposa e a neta, em dois cômodos.

Na década de 90, a pequena metalúrgica em que trabalhava terceiriza seu trabalho – os antes empregados agora têm de abrir a própria empresa, e não dá certo. Então não consegue mais um emprego formal. No início de seu *martírio*, resolve *entrar para a igreja*: torna-se evangélico fervoroso. Um *irmão* lhe arruma um emprego de ascensorista; depois de um ano é demitido. Assim, Marílio passa a arriscar-se pelas instabilidades do mercado informal. No perío-

do de desemprego, montou barraca de cachorro-quente, tornou-se representante de uma marca de perfumes da região, vendeu sacos para lixo com seu filho no bairro do Morumbi; a última tentativa, vender espetinhos de carne em frente à igreja, durou só dois dias *não vendi nada, comi tudo*.

Não encontrou possibilidades de voltar a ter um emprego, arriscou-se na informalidade, não conseguiu. Ainda que por meio da sociabilidade constituída na igreja encontre outras alternativas, de ascensorista a vendedor de perfumes, as perspectivas são cada vez mais difíceis. Então, é a vez de tentar os programas da prefeitura. A princípio resiste: *eu lá quero saber de governo?* Resolve ir ao local do cadastramento, *tava meio desconfiado, e eu nunca gostei de pegar fila*; orientam-no a voltar no dia seguinte e o pior é que *eu fui, fui e consegui. Conseguí de... me inscrever pro Começar de Novo, pro Renda Mínima... e o meu filho pro... Bolsa Trabalho*. Durante seis meses, sua renda familiar teve um acréscimo de R\$ 500,00 proveniente dos benefícios. Na época da entrevista, a esposa trabalhava como doméstica e ele se dedicava exclusivamente ao restaurante, a renda dela era o que mantinha a família.

Rogério, outro integrante, hoje com 44 anos, na década de 1980 trabalhava na cozinha central do Centro Empresarial de Santo Amaro. Por motivos pessoais, pediu demissão. Hoje divorciado e morando com a

mãe, não conseguia um emprego há dez anos; trabalhou como pedreiro por alguns anos, com contrato temporário; vendeu algodão doce pelas ruas do Jardim São Luís com uma máquina emprestada. Cadastrou-se no programa em um momento de ausência de perspectivas de emprego, aliada ao fim do casamento. Durante o programa, participou de uma oficina de artesanato: animou-se com a ideia de vender pochetes de coco. Arrumou fornecedor, mapeou as lojas interessadas da região, fez orçamento, aprendeu a técnica; mas, por algum motivo que não consegue explicar, não recebeu da parceira responsável e da prefeitura o financiamento e a orientação necessários.

No ano da entrevista, trabalhava na cozinha do Bacana e também havia se tornado evangélico, seguindo as orientações de Marílio. Afirma que as pessoas estão no restaurante mais *pelo trabalho do que pelo dinheiro*, indicando a fragilidade do termo emancipatório: pessoas trabalhando oito horas por dia, retirando menos de R\$ 150,00, lidando com a precariedade de uma renda familiar que nunca se estabiliza. Por outro lado, encontram no Restaurante a possibilidade de um trabalho que tem horário e local definidos, um trabalho que, contraditoriamente, embora lhes gere uma renda menor que os *bicos*, tem forma definida e publicamente reconhecida.

Rita, a única integrante do grupo a desistir do trabalho, explica seu de-

sinteresse pela cooperativa. Tem quatro filhas, três delas empregadas como auxiliares de enfermagem; a quarta, Valéria, é portadora de deficiência mental, e há 22 anos Rita vive em função dela. Sustentada pelas filhas empregadas, consegue manter-se em uma casa alugada de três quartos e ainda abrigar seu ex-marido num quartinho dos fundos. Acostumada a transitar pela cidade em busca de tratamentos para a filha deficiente, insere-se nos mais diversos circuitos, criando acessos não só para Valéria como para si mesma. Já teve aulas gratuitas de culinária, de auxiliar de enfermagem, entre outros cursos e pequenas atividades remuneradas. Valéria trata-se no Hospital das Clínicas, já fez equoterapia, participou de testes de remédios; hoje tem sua medicação fornecida gratuitamente, além de receber do Estado uma pensão que garante o pagamento do aluguel.

Durante algum tempo, Rita sustentou sua casa percorrendo diariamente as escolas e construções do bairro para vender coxinhas. Hoje alcançou alguma estabilidade através da renda familiar proveniente do trabalho das filhas. Diferentemente de todos os outros integrantes da cooperativa, é testemunha de Jeová, dizia-nos que entrou na cooperativa para [...] dar um apoio à turma, mas o que queria mesmo era [...] fazer 'fuxico' na escola da Valéria [...] ou [...] curso de computação no CEU. Sua saída do restaurante evidencia como o cadastramento no programa e pos-

teriormente a entrada na cooperativa pareceram ter o mesmo estatuto de outras atividades passageiras que estabelece pela cidade.

Adélia, a mais velha do grupo, tem hoje quase 60 anos. De seus 10 filhos, oito são motoboys. Vive num dos chamados *embriões* do Promorar. Reformou a casa, construiu sobre a laje. Hoje mora com todos os filhos, além de uma nora e uma neta. Seu marido e um dos filhos foram assassinados há 11 anos, numa briga de bar. Após trabalhar durante muitos anos registrada como auxiliar de limpeza, mudou, na década de 90, para um emprego no restaurante de uma conhecida; o estabelecimento fechou e, com cinquenta anos de idade, Adélia não mais conseguiu retornar ao mercado de trabalho.

Durante os últimos cinco anos, frequentou cursos de culinária oferecidos por entidades locais; tentou montar uma cooperativa com outras alunas daqueles cursos, mas não deu certo. Passou então a trabalhar em casa, fazendo doces e salgados para vender, mas há dois anos havia desistido disso, por causa das dificuldades para assim gerar alguma renda. Tornou-se evangélica, voltou a estudar, ocupava seus dias indo à igreja e difundindo a religião pelo bairro. A chegada dos programas da prefeitura possibilitou que tivesse tanto uma renda própria *para comprar coisinhas para casa* como novamente uma ocupação. Foi na garagem de sua casa que a venda de

marmite, primeiro passo do Restaurante Bacana, começou. Apostou no futuro do restaurante, afirmando que é a *mão de Deus* que garante esse futuro. Tal confiança se justifica: a maioria dos integrantes é evangélica, o que imprime uma forte determinação na realização do empreendimento. Para Adélia, o restaurante representa uma possibilidade de voltar a trabalhar, e mais, trabalhar fora de casa. A renda proveniente do emprego dos filhos mantém a família, permitindo que ela permaneça com o trabalho na cooperativa. Esses são alguns dos entrevistados que compuseram o campo empírico da pesquisa. Suas trajetórias, aqui abreviadas e resumidas, indicam como o Estado hoje se insere no campo da provisão que compõe o viver na periferia. Nos relatos, fica claro como o fato de tentar trabalho na cooperativa tem o mesmo estatuto do de tentar tornar-se vendedor ambulante, fazer costura, arriscar-se na próxima atividade que surgir. Pessoas que vão se agarrando nas oportunidades que aparecem esporadicamente; dentre elas, um programa social, um curso de capacitação. O estatuto desses programas é provavelmente o mesmo que o das outras alternativas que surgem na provisão. Vinte mil pessoas frequentaram o Oportunidade Solidária; 490 mil famílias receberam algum benefício proveniente dos programas redistributivos; algumas (poucas) centenas encontraram nesses programas alguma forma de sobrevivência que ultrapassasse o tempo da gestão.

Por ser uma das poucas cooperativas que permanecem funcionando depois do fim do programa, o Restaurante Bacana realmente se distingue pela diferença de ter se viabilizado. Não há dados precisos, mas sabe-se que, das poucas cooperativas resultantes do programa Oportunidade Solidária, o referido estabelecimento é uma das únicas que permanecem funcionando na região.

Cada integrante da cooperativa traz consigo a singularidade dos caminhos escolhidos, das atuais condições de vida, da composição familiar, assim como das interpretações que deram ao Oportunidade Solidária e de suas relações com ele. Nessa singularidade, é possível ampliar a perspectiva de uma história de vida para os diferentes contextos que se formam pela profunda desigualdade social. São singularidades que trazem à tona um contexto maior, de deslocamentos do trabalho e de desemprego, e da própria gestão do social.

A precariedade define-se concretamente: é o viver em um barraco de madeira com mais sete pessoas, caso de Marílio; morar em uma casa inacabada, caso de Adélia; não ter a posse da casa garantida, ou agarrar-se a algum direito que autorize a permanência em uma casa ocupada, como duas outras integrantes do Restaurante. Histórias que evidenciam o que são as ausências na periferia. Garantias que não compõem a vida dessas pessoas. Maridos que

morrem em brigas de bar, filhos assassinados, histórias permeadas por perdas e violências.

Em todas essas trajetórias, o mercado de trabalho não constitui a garantia do próximo emprego. O modo de vida de cada um reestruturou-se na última década, seja pelo trabalho informal, seja pela desistência de ter uma ocupação, seja pelo trânsito por entre programas sociais e cursos que se tornam mais presentes nesse mesmo período. Portanto, ao olharmos essas trajetórias, evidencia-se o significado que os programas da prefeitura de São Paulo tiveram para esses beneficiários. Discursos dos direitos e da emancipação desmoronam ante a experiência dessas pessoas: a baixa geração de renda aliada às constantes dificuldades em manter o funcionamento da cooperativa e, por outro lado, a alta porcentagem de pessoas que receberam o benefício durante alguns meses e depois partiram em busca de alguma outra atividade provisória evidenciam a efemeridade e a ausência de horizontes, as quais andam juntas com as políticas voltadas para a *inclusão social*. Na transitoriedade das atividades que bambeiam entre trabalho informal, trabalho temporário e participações em projetos sociais, o planejamento da *inclusão social* encontra o chão da desigualdade social.

### **O lugar do Estado: das impossibilidades do Estado Social ao apaziguamento da pobreza**

Essa ausência de horizontes tem de ser compreendida na sua relação com as atuais transformações das relações de trabalho. A exploração do trabalho hoje se realiza e se aprofunda nas terceirizações, nos contratos temporários, entre outras formas ainda sem nome, tal a complexidade das transformações que hoje se efetivam pelas terceirizações e por novas formas de organização do trabalho (Bernardo, 2004). Junta-se a problemática das definições do mundo do trabalho as atividades que transitam entre ser um emprego temporário, um “bico” e até mesmo as que nem sempre têm sua forma trabalho reconhecida: ocupações que tornam difícil definir o próprio conceito de trabalho e também de desemprego.

Traduzindo isso em termos de experiências de vida, o empreendedorismo informal combinado ao trabalho temporário está no cerne da sobrevivência das classes de baixa renda (DAVIS, 2006), por meio de atividades que nem sempre são reconhecidas ou contabilizadas como trabalho. Dicotomias como formal/informal e trabalho/desemprego perdem parte de sua força explicativa (SILVA, 2001, ABILIO, 2011). As medidas sobre o trabalho já não dão conta de expressar a dimensão da exploração, assim como fica mais difícil mapear as cadeias produtivas e as relações de trabalho que podem cruzar o mundo no contexto da globalização.

Questões aqui não aprofundadas, mas que se encontram com

a análise ao também comporem a *viração* (TELLES, 2006), que pode ser compreendida como as atividades que geram uma renda incerta e insegura, as quais não têm um lastro do trabalho bem definido; a *viração* poderia também nomear o limiar desta atividades, que transitam entre a informalidade, o trabalho que pode nem ser reconhecido como trabalho e até mesmo a ilegalidade. No mesmo sentido, Davis (2006), ao traçar o cenário do *Planeta favela*, recupera a definição do *imenso proletariado informal* (PORTES; HOFFMANN, 2003)<sup>7</sup>, tratando do *improvviso* que hoje constitui sua sobrevivência. Definições que, em certa medida, podem também ser relacionadas ao que Castel definiu (no contexto francês) como *instalação no provisório* (CASTEL, 1998), quando o assalariamento -- e a segurança social costurada por ele -- é progressivamente posto em xeque. Ainda na trilha deste autor, fazendo a transposição do contexto francês para o brasileiro, com os devidos cuidados, o *viver por um fio* -- definição preci-

---

<sup>7</sup> A inutilidade/descartabilidade social pode ser pensada por seu avesso, na sua relação com os circuitos da acumulação: a vulnerabilidade social, hoje materializada no *planeta favela* (DAVIS, 2006), pode ser altamente lucrativa. Indivíduos trabalham cada vez mais, em condições cada vez mais precarizadas, permeadas por uma invisibilidade social que também é cada vez mais explícita. (questões aprofundadas em Abílio (2011).

sa de Castel, está evidente na trajetória dos entrevistados.

O papel do Estado no trato político da desigualdade social deve hoje ser problematizado no contexto das políticas neoliberais. Ainda que no Brasil não seja possível nos referirmos à consolidação de um Estado de bem-estar social, há um deslocamento dos horizontes políticos da questão social.

Recupero brevemente a discussão sobre a consolidação da sociedade salarial nos países do Primeiro Mundo, do período do pós-guerra até meados dos anos 1970, para definir os referenciais que pautavam a crítica e os horizontes no Brasil. Partindo da análise de Castel sobre a sociedade salarial, o salário é o elemento central que formaliza os nós entre Estado, capital e trabalho (CASTEL, 1998). A contribuição previdenciária via assalariamento financeira a própria constituição do Estado social enquanto tal. Assim, a questão social passa a estar estreitamente vinculada ao trabalho. Como afirma Luiz Antonio Machado ao referir-se à importância do assalariamento para os estudos da informalidade: “O assalariamento minimizou a contradição entre exploração do trabalho e ampliação dos direitos de cidadania além de organizar e canalizar o conflito social” (SILVA, 2001, p. 148). O sistema previdenciário constitui uma propriedade coletiva que Castel (1998) denomina *propriedade social*. A configuração do Estado social como me-

diador entre o capital e o trabalho, que fomenta a acumulação ao mesmo tempo em que estabelece todo um sistema de proteção ao trabalhador, forma assim a sociedade salarial.

O compromisso fordista (BIHR, 1998) dá uma dimensão sobre o tipo de gestão do social que se desenvolveu no pós-guerra nos países do Primeiro Mundo. Estabeleciam-se freios sociais ao capital ao mesmo tempo em que se amorteciam as potencialidades e os conflitos políticos da classe trabalhadora.

A integração social tornava-se questão central no contexto de um *capitalismo civilizado*, para quem considerar possível tal definição. Como afirma Castel (1998), a sociedade salarial “[...] é também um modo de gestão política, que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado” (CASTEL, 1998, p.479). Desta forma, a questão social delineava-se pela integração via trabalho e, mais especificamente, pelo salário como o instrumento que garante e financia a integração social.

Se, no contexto brasileiro, o trabalho informal foi historicamente problematizado como o *espelho da relação salarial* (SILVA, 2001), agora é necessário desfazer-se em certa medida do assalariamento como referência central da informalidade e mesmo do trabalho precário. Ou seja, en-

quanto outrora era possível compreender a informalidade pelo que ela não era, agora as referências *em negativo* perdem parte de sua força explicativa. Em um sentido político, os horizontes do desenvolvimento que pautavam a discussão não só da informalidade, mas então do próprio subdesenvolvimento (OLIVEIRA, 2003b), tornam-se, no mínimo, mais nebulosos.

No contexto do neoliberalismo e da dominância da valorização financeira (CHESNAIS, 2006), a questão social dá lugar à primazia do desenvolvimento econômico (HARVEY, 2008). Têm lugar então políticas que administram a sobrevivência dos que estão na vasta base da pirâmide da desigualdade social. Trata-se de desregulação do trabalho e dos fluxos financeiros, da privatização dos bens públicos (HARVEY, 2008), combinadas com a financeirização da própria propriedade social, quando os fundos de pensão se tornam jogadores centrais do mercado financeiro (CHESNAIS, 2006). As medidas de uma *cividade* entre capital e trabalho dão lugar aos imperativos da economia, a qual aparece desvinculada do social.

Na permanência dos horizontes sem horizonte, bem definidos pelo *there is no alternative* de Margareth Thatcher, a desigualdade e injustiça sociais parecem tão inevitáveis quanto os imperativos da economia. No que se refere ao Brasil, a justiça e igualdade sociais não tecem sua história; entretanto, há um deslocamento no trato da questão social também em

um sociedade extremamente desigual como a brasileira. Os esvaziamentos políticos da questão social traduzem-se, no cenário brasileiro, na constituição – que envolve o Estado e agentes privados – da administração técnica da desigualdade social. O que está em questão é que a desigualdade social – então tratada nos termos despolitizados da *pobreza* ou da *inclusão social* – é transfigurada em objeto de gestão.

É hoje lugar comum, tanto no âmbito do Estado quanto no de entidades privadas, um mapeamento da vulnerabilidade social: ou seja, delimitação de focos de intervenção e de públicos-alvo. A gestão do social foi bem definida por Francisco de Oliveira como o *planejamento da exceção* (OLIVEIRA, 2003a). A administração dos danos pressupõe toda uma engenharia social, tecnologias que traduzem a despolitização da política. Para os que são focalizados, é certo que tais projetos têm no cotidiano uma importância que não deve ser esquecida ou desprezada. No entanto, o que se coloca para a reflexão é se esse é um campo que nega a questão social enquanto questão política, substituindo-a por políticas de apaziguamento da desigualdade.

Indo além, a ineficiência do público, cerne da ideologia neoliberal (OLIVEIRA, 1999), legitimou o Estado delegar ao capital privado não só a gestão dos bens públicos como também a gestão da desigualdade social. A cidadania hoje passa a ser uma questão de gestão pública e privada;

poderíamos denominá-la *cidadania administrável*. O campo do *planejamento da exceção* é desprovido de medidas e regulações públicas. Essa ausência se traduz no embaralhamento do papel do Estado com entidades privadas e financiamentos diversos. A terceirização da gestão fundamenta e tece o campo da *cidadania administrável*: na delegação do papel do Estado, reside a possibilidade de entidades privadas tornarem-se centrais no *planejamento da exceção*. Portanto, entram em cena outros atores, que explicitam de fato como a política se tornou gestão. A falta de medidas públicas está no cerne da despolitização da questão social e da perda de sentidos políticos da cidadania. Tal esvaziamento evidencia-se pelo léxico dos projetos sociais e por ações *cidadãs* que hoje compõem o discurso da gestão: um discurso que trata da inclusão sem mencionar a desigualdade social apontando para a dissociação entre política social e desigualdade social como questão<sup>8</sup>.

O léxico dessa cidadania pode ser posto em paralelo com o discurso mercadológico [questão também abordada por] (ARANTES, 2004): delimitação do público consumi-

dor/alvo<sup>9</sup>, delimitação por faixa consumidora/segmentos da vulnerabilidade social, metas a serem atingidas/indicadores sociais. Entidades que precisam de visibilidade para a *captação de recursos* estabelecem um campo cada vez mais concorrencial e *aquecido* por financiamentos públicos e privados – o que praticamente configura um mercado dos projetos sociais. Hoje a cidadania tem público consumidor, propaganda, orçamento.

Seu paralelo com o léxico (e, em certa medida, também com a lógica) do setor mercadológico permite-nos pensar em um *mercado da cidadania* que se consolida fortemente a partir dos anos 1990 e no qual se entrecruzam entidades privadas, interesses privados, parcerias públicas, orientados pelas políticas de focalização da pobreza. Corporações assumem sua parcela na *responsabilidade social*,

---

<sup>9</sup> A expressão *público-alvo* merece análise aprofundada. Em termos mercadológicos, significaria aquela faixa da população para a qual uma determinada campanha ou produto está voltado, a qual pretende atingir. No universo das políticas e projetos sociais, pode ser entendida da mesma forma – o segmento a ser atingido. No entanto, em se tratando de política, a ideia de alvo pressupõe a passividade de quem é *atingido* pelas ações sociais. É como se fossem pessoas que pudessem ser *acertadas* por um programa – que muitas vezes parece mesmo que *caiu do céu*, como nos dizem alguns beneficiários, aquela ajuda que *vem de Deus*. A passividade implícita no termo *alvo* configura-se como uma perspectiva interessante para pensarmos na realização das políticas sociais da atualidade.

---

<sup>8</sup> Arantes (2004, p. 167-168) analisa o léxico das ONGs, afirmando que “[...] management e direitos de última geração correm um para os braços do outro” e que “[...] nem sempre é fácil perceber onde termina a utopia republicana e principia um empreendimento tocado à imagem e semelhança do mundo dos negócios”.

financiando *projeto cidadãos* ao mesmo tempo em que são agentes principais da concentração de renda e da precarização do trabalho; parcelas da sociedade civil engajam-se nas entidades não governamentais, que se tornam importantes executors da gestão do social; o Estado assume o papel do *combate a pobreza* ou da geração de renda, o que não significa combate às desigualdades. A pesquisa empírica evidenciou que aos beneficiários dessa cidadania administrada tais ações cidadãs realizam-se como possibilidades efêmeras do viver na transitoriedade.

### Considerações finais

Cidadania, terceiro setor e políticas sociais foram pensados pelas contradições que têm de ser historicizadas e entendidas no contexto da despolitização da questão social das últimas décadas. Para tanto, optei por compreender esses processos a partir da história de indivíduos que hoje vivem em situações de desemprego e de precárias inserções no mercado de trabalho.

A reflexão aqui desenvolvida construiu-se sobre a perda de referências e o esvaziamento de sentido político que constituíam horizontes da igualdade e justiça sociais, pensados através do *planejamento da exceção* (OLIVEIRA, 2003a) e do contexto do desemprego e da precarização do trabalho. Se o que pretendemos é analisar como o Estado e a implementação de políticas públicas se inserem no contexto de reprodução

e apaziguamento da pobreza, precisamos, pois, historicizar essa despolitização. Para tanto, faz-se necessário ampliar a escala de análise, a fim de visualizar uma cartografia do social que hoje vai sendo traçada por uma acumulação que explícita e progressivamente se desobriga do social – movimento no qual a política também pode tornar-se uma questão de mercado.

### Referencias

ABÍLIO, Ludmila C. **Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão:** trajetórias de vida e programas sociais na periferia de São Paulo. 2005. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O make up do trabalho:** uma empresa e um milhão de revendedoras de cosméticos. 2011. Tese (doutorado) – IFCH/ UNICAMP, 2011.

ARANTES, Paulo Eduardo. **Zero à esquerda.** São Paulo: Conrad, 2004.

BERNARDO, João. **Democracia totalitária:** teoria e prática da empresa soberana. São Paulo: Cortez, 2004.

BIHR, Alain. (1991). **Da grande noite à alternativa.** São Paulo: Boitempo, 1998.

- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CHESNAIS, François. **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2006.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Celia (Orgs). **Os sentidos da democracia:** política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. O Estado e a Exceção: Ou o Estado de Exceção? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., Belo Horizonte, maio 2003. *Anais...* Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, maio 2003a. Conferência de abertura.
- \_\_\_\_\_. **Crítica a razão dualista:** o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003b.
- POCHMANN, Márcio (Org.). **Políticas de inclusão social:** resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.
- PORTE, Alejandro; HOFFMANN, Kelly. Latin America class structures: their composition and change during the Neoliberal Era. **Latin American Research Review,** v. 38, n. 1, 2003.
- REVEL, Jacques. **Jogos de escalas:** a experiência da microanálise. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SCHWENGBER, Angela Maria et al. Programas emancipatórios. In: POCHMANN, Márcio (Org.). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade:** novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez, 2002.
- SILVA, Luis Antonio Machado da. Mercado de trabalho, ontem e hoje. In: SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo. **Além da Fábrica.** São Paulo: Boitempo, 2001.
- TELLES, Vera da Silva. Mutações do trabalho e experiência urbana. **Tempo social,** São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2001.