



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE**

**FRANCISCA ALINE DOS SANTOS CRISPIM**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DE  
CIDADANIA?**

**FORTALEZA**

**2013**

FRANCISCA ALINE DOS SANTOS CRISPIM

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DE  
CIDADANIA?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Orientador(a): Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

FORTALEZA

2013

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
**Universidade Estadual do Ceará**  
**Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho**  
**Bibliotecário(a) Responsável – Thelma Marylanda Silva de Melo CRB-3 / 623**

C932p

Crispim, Francisca Aline dos Santos

Programa Bolsa Família: ampliação dos direitos sociais de cidadania? / Francisca Aline dos Santos Crispim. — 2013.

CD-ROM. 145f. : il. (algumas color.); 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slin (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

1. Pobreza. 2. Cidadania. 3. Direitos. 4. Programa Bolsa Família. I. Título.

CDD: 320.6

FRANCISCA ALINE DOS SANTOS CRISPIM

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DE  
CIDADANIA?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Orientador

---

Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Membro

---

Prof. Dr. Lourenço Ocuni Cá  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB)  
Membro

Encontrei hoje nas ruas, separadamente, dois amigos meus que se haviam zangado um com o outro. Cada um contou a narrativa de por que se haviam zangado. Cada um me disse a verdade. Cada um me contou as suas razões. Ambos tinham razão. Não era que um via uma coisa e outro outra, ou que um via um lado das coisas e outro um outro lado diferente. Não: cada um via as coisas exatamente como se haviam passado, cada um as via com um critério idêntico ao do outro, mas cada um via uma coisa diferente, e cada um, portanto, tinha razão. Fiquei confuso desta dupla existência da verdade.

Fernando Pessoa (notas soltas)

## **AGRADECIMENTOS**

A Jeová Deus e ao seu filho, Jesus Cristo, por ter me dado poder além do normal para concluir este trabalho com êxito, mesmo em face de inúmeros percalços e desafios.

À toda minha família, os atores centrais e alicerce da minha vida, pelo amor, preocupação e força dispensados a mim durante toda a minha caminhada pessoal, acadêmica e profissional.

Ao meu esposo Daniel Crispim, por me auxiliar, segundo ele mesmo afirma, nas “etapas logísticas” deste trabalho.

A Edna Mendonça, por sua amizade verdadeira e por seu total apoio em tempos de dificuldades e aflições.

Às minhas colegas do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS), em especial, a Marcia Regina, pelos momentos de discussões teóricas e de descontração dentro e fora dos muros da UECE, proporcionando-me um enriquecimento pessoal e acadêmico.

À professora Leila Passos, pela qual alimento sentimentos de admiração e amizade, por sua autenticidade, criticidade e orientação dada desde a monografia da graduação à concepção do objeto deste trabalho; também por sua escuta ativa e seus conselhos oportunos.

Ao professor Hermano Machado, por seu apoio, paciência, disponibilidade e orientações fornecidas durante o processo de construção deste estudo.

Ao professor Horácio Frota, pelo conhecimento compartilhado durante a graduação em Serviço Social e no decorrer do Mestrado em Políticas Públicas e por sua sensibilidade e boa disposição, indispensáveis para a defesa desta pesquisa.

À professora Elza Braga, que, mesmo em meio a uma agenda tão intensa, aceitou participar da banca de qualificação deste trabalho, por suas pertinentes observações e sugestões, fundamentais para o enriquecimento da presente pesquisa.

À professora Irma Moroni, estudiosa atenta da assistência social, que, com sua

vasta experiência, apresentou contribuições valiosas na banca de qualificação.

Ao professor Lourenço Ocuni Cá, por sua disponibilidade em participar da banca de defesa desta dissertação por sua simplicidade e atenção.

À secretária do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade (MAPPS), Cristina Pires, por seu valioso trabalho na acolhida diária dos estudantes e por sua sensibilidade e presteza.

À Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), na pessoa do Coordenador do Banco de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais, Robson Andrade, pela atenção e dados fornecidos, mesmo diante de uma atarefada rotina.

À equipe do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Couto Fernandes, especialmente, às assistentes sociais Clésia e Janaína, pelas informações dadas, pelo tempo disponibilizado e por seu total apoio no contato com as interlocutoras da pesquisa.

Às informantes da pesquisa, por permitirem-nos adentrar em suas vidas e intimidade e que, através de seus relatos, influíram decisivamente para o enriquecimento e aprofundamento deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho analisa o Programa Bolsa Família, integrante da Política de Assistência Social e o principal eixo do sistema de proteção social na realidade brasileira contemporânea, marcada nas duas últimas décadas pela inscrição de novos direitos de cidadania social e a ameaça desses direitos tendo em vista o avanço do ideário neoliberal no Estado brasileiro. Tem como objetivos principais: compreender, interpretar e analisar criticamente as percepções e os significados do Programa Bolsa Família para os seus beneficiários na comunidade Couto Fernandes, com vistas a apreender em que medida este Programa tem contribuído para a ampliação dos direitos sociais básicos destes sujeitos; Apreender quem são os beneficiários do Programa Bolsa Família em Fortaleza-CE, traçando um perfil destes demandatários; Investigar como os sujeitos moradores da comunidade Couto Fernandes se percebem na condição de “beneficiários” deste Programa socioassistencial; Identificar as mudanças processadas, se existentes, no âmbito familiar decorrentes de sua inserção no Bolsa Família; Compreender como os interlocutores da pesquisa significam as categorias analíticas pobreza e cidadania/direitos e o Programa Bolsa Família. Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, de caráter essencialmente qualitativo, constituíram-se de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo, através de entrevistas semi-estruturadas realizadas (e gravadas) com as beneficiárias do Programa, moradoras da comunidade Couto Fernandes e usuárias dos serviços do CRAS localizado nesta comunidade, bem como através de observação simples com uso de diário de campo. A partir da tessitura teoria-empiria constatei que as usuárias percebem o Programa Bolsa Família como uma “ajuda” destinadas aos “pobres-carentes-necessitados” em horas de “necessidade” e “precisão”. Encaram a pobreza especialmente como ausência de renda para adquirir as necessidades básicas da vida. Desconhecem o significado das categorias cidadania e direitos, percebendo-os a partir de uma esfera estritamente individual, ligada à ordem da moral e do caráter. Por último verifiquei que, a ampliação dos direitos sociais de cidadania dos usuários se dá de modo muito pontual, restrita ao cumprimento das condicionalidades do Programa, sem a devida correspondência com a ampliação dos serviços sociais públicos de qualidade.

**Palavras-chave:** Pobreza; Cidadania/Direitos; Programa Bolsa Família.



## **ABSTRACT**

This paper analyzes the Bolsa Família Program, part of the Social Policy and the main axis of the system of social protection in contemporary Brazilian reality, the past two decades marked by the entry of new rights and the threat of social citizenship rights in order to advance neoliberal state in Brazil. Its main objectives: to understand, interpret and critically analyze the perceptions and meanings of the Bolsa Família Program for their beneficiaries in the community Couto Fernandes, in order to grasp the extent to which this Program has contributed to the expansion of basic social rights of individuals; grasp who are the beneficiaries of Bolsa Família in Fortaleza, drawing a profile of demandatários; investigate how subjects Couto Fernandes community residents to realize the condition of "beneficiaries" of this program socioassistencial; processed Identify changes, if any, in the family due to their insertion in the Bolsa Família; Understand how the interlocutors of the research means the analytical poverty and citizenship/rights and Bolsa Família Program. As for the methodological procedures used in this study, essentially qualitative in nature, consisted of bibliographical research and field research, through semi-structured interviews (and recorded) with the recipients of the Scholarship Program, residents of the community and Couto Fernandes CRAS of the service users located in this community, as well as through simple observation with the use of field diary. From the fabric-empirical theory found that the users perceive the Family Grant Program as a "help" for the "poor-poor-needy" in hours "need" and "precision." They see poverty as lack of income especially to acquire the basic necessities of life. Unaware of the meaning of citizenship and rights categories, seeing them from a purely individual sphere, attached to the order of morality and character. Finally I found that the expansion of social rights as citizens to give so very punctual, strict compliance with the conditionalities of the program, without due correspondence with the expansion of public social services quality.

**Keywords:** Poverty, Citizenship/Rights; Bolsa Família Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|          |                                                                                                                                                                             |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 | - Mapa de Fortaleza dividida por regiões; mapa da Regional IV de Fortaleza; Praça do Chafariz na comunidade Couto Fernandes; mapa aéreo da comunidade Couto Fernandes ..... | 26 |
| Figura 2 | - Fachada do CRAS Couto Fernandes .....                                                                                                                                     | 34 |
| Quadro 1 | - Tipos e valores dos benefícios, perfil familiar e valor máximo por grupo familiar .....                                                                                   | 86 |

## LISTA DE TABELAS

|          |                                                                                                     |     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 | - Representantes legais do CadÚnico por sexo em Fortaleza e SER IV .....                            | 115 |
| Tabela 2 | - Representantes legais do CadÚnico por faixa etária em Fortaleza e SER IV.....                     | 115 |
| Tabela 3 | - Representantes legais do CadÚnico por estado civil em Fortaleza e SER IV .....                    | 116 |
| Tabela 4 | - Representantes legais do CadÚnico por raça/etnia em Fortaleza e SER IV .....                      | 117 |
| Tabela 5 | - Representantes legais do CadÚnico por escolaridade em Fortaleza e SER IV .....                    | 117 |
| Tabela 6 | - Representantes legais do CadÚnico por situação no mercado de trabalho em Fortaleza e SER IV ..... | 119 |

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

|           |                                                          |
|-----------|----------------------------------------------------------|
| AIBF      | Avaliação de Impacto do Bolsa Família                    |
| BPC       | Benefício de Prestação Continuada                        |
| CAPS      | Centros de Atenção Psicossocial                          |
| CAS       | Célula de Assistência Social                             |
| CASSI     | Coordenadoria de Políticas Públicas e Assistência Social |
| CEPESCA   | Companhia de Pesca do Estado do Ceará                    |
| CRAS      | Centro de Referência da Assistência Social               |
| CROA      | Centro de Atendimento à Criança                          |
| FHC       | Fernando Henrique Cardoso                                |
| G-SUAS    | Gestão do Sistema Único de Assistência Social            |
| HABITAFOR | Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza    |
| IBASE     | Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas    |
| IFPRI     | International Food Policy Research Institute             |
| LASSOS    | Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social        |
| LBA       | Legião Brasileira de Assistência                         |
| LOAS      | Lei Orgânica da Assistência Social                       |
| MDS       | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome    |
| NIS       | Número de Identificação Social                           |

|        |                                                    |
|--------|----------------------------------------------------|
| ODM    | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio            |
| PAB    | Programa de Atenção Básica á Pessoa Idosa          |
| PAIF   | Programa de Atenção Integral á Família             |
| PBF    | Programa Bolsa Família                             |
| PETI   | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil       |
| PMF    | Prefeitura Municipal de Fortaleza                  |
| PNAS   | Política Nacional de Assistência Social            |
| RFFSA  | Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima         |
| RVC    | Rede de Viação Cearense                            |
| SEDAS  | Secretaria de Educação e Assistência Social        |
| SEMAS  | Secretaria Municipal de Assistência Social         |
| SENARC | Secretaria Nacional de Renda de Cidadania          |
| SER    | Secretaria Executiva Regional                      |
| SESI   | Serviço Social da Indústria                        |
| SINE   | Sistema Nacional de Emprego                        |
| STDS   | Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social |
| SUAS   | Sistema Único de Assistência Social                |
| SUS    | Sistema Único de Saúde                             |
| UECE   | Universidade Estadual do Ceará                     |

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                               |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1     | INTRODUÇÃO .....                                                                                              | 14  |
| 2     | EXERCITANDO OS SENTIDOS: APROXIMAÇÕES DO OBJETO EM ESTUDO E TRAJETÓRIA TEÓRICO-METODOLÓGICA .....             | 18  |
| 2.1   | A Definição do Programa Bolsa Família como Objeto de Investigação ....                                        | 18  |
| 2.2   | Apresentando o <i>locus</i> de Pesquisa: Couto Fernandes – De Estação a Favela, de Favela a Comunidade .....  | 21  |
| 2.2.1 | <i>Aproximando-se do Campo Empírico: O CRAS Couto Fernandes</i> .....                                         | 30  |
| 2.3   | “Lentes” Para Desvendar a Realidade: As Escolhas Metodológicas .....                                          | 37  |
| 2.4   | Retratos das interlocutoras da pesquisa .....                                                                 | 43  |
| 3     | DESVENDANDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS: POBREZA E CIDADANIA/DIREITOS .....                                      | 47  |
| 3.1   | Pobreza .....                                                                                                 | 47  |
| 3.2   | Cidadania/Direitos .....                                                                                      | 56  |
| 3.3   | Processo de Construção Histórica das Categorias Pobreza e Cidadania no Brasil: uma Relação de Antinomia ..... | 66  |
| 4     | PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DA PROPOSTA .....                                    | 77  |
| 4.1   | Contexto Sócio-histórico, Político e Cultural de Emergência dos Programas de Transferência de Renda .....     | 77  |
| 4.2   | Programa Bolsa Família: Concepção, Desenho e Operacionalização .....                                          | 82  |
| 4.3   | Perfis dos Representantes Legais do Cadastro Único em Fortaleza-CE .....                                      | 99  |
| 5     | POBREZA, CIDADANIA/DIREITOS E PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA: A VERSÃO DAS INFORMANTES DA PESQUISA .....              | 105 |
| 5.1   | Ressignificações da Categoria <i>Pobreza</i> .....                                                            | 105 |

|     |                                                                                      |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2 | Um novo olhar sobre Cidadania/Direitos .....                                         | 110 |
| 5.3 | Em Busca dos Significados: O Programa Bolsa-Família na Ótica das Entrevistadas ..... | 117 |
| 5.4 | Antes e Depois do Programa Bolsa Família: Ampliação dos Direitos de Cidadania? ..... | 127 |
| 6   | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                           | 131 |
|     | REFERÊNCIAS .....                                                                    | 138 |
|     | ANEXOS .....                                                                         | 143 |
|     | ANEXO A – Roteiro de entrevistas .....                                               | 143 |
|     | ANEXO B – Termo de Consentimento para entrevistas .....                              | 146 |

## 1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social emergiu como política pública de proteção social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a integrar o sistema de Seguridade Social, como política pública não contributiva, ao lado da Saúde (não contributiva) e da Previdência Social (contributiva).

Ao atingir esse novo patamar, a assistência social deve ser prestada “a quem dela necessitar”, como um *direito* social de cidadania e *dever* do Estado, conforme disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, suas ações saíram da esfera do assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para se consolidar no campo das políticas públicas e dos direitos sociais.

A Lei Orgânica de Assistência Social – (LOAS), lei nº 8.742, de 7/12/1993 –, regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. A LOAS foi o resultado de intensos debates e confrontos políticos travados desde a Constituição de 1988 e constituiu-se como um avanço no campo da política social pública brasileira. Ela forneceu todos os aspectos essenciais para a condução da Política de Assistência Social como política pública em todo o território brasileiro.

Outro avanço no campo da assistência social deu-se com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004. Esta expressa o processo de construção coletiva por parte de diversos setores da sociedade civil ligados à assistência social em todos os estados brasileiros, conforme as deliberações da *IV Conferência Nacional de Assistência Social*, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. A PNAS visa dar concretude às diretrizes da LOAS na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão dessa política pública.

O SUAS foi criado com o objetivo de dar normatização, organicidade, sistematização, racionalização e unificação à Política de Assistência Social. Dessa forma, todos os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, em todo o território nacional, são regulados pelo SUAS, com vistas a acabar com ações paralelas, focalistas e pulverizadas, marcantes no campo socioassistencial no Brasil (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).



Dentre os inúmeros programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social, incluem-se os Programas de Transferência de Renda, compreendidos, segundo a legislação oficial, como:

[...] programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: 2005a, p.23)

Um dos Programas de Transferência de Renda que tem obtido, ao longo dos últimos anos, uma importância significativa, é o Programa Bolsa Família (PBF) integrante da Política de Assistência Social no Brasil contemporâneo desde 2003, criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda, que se encontravam dispersos em vários Ministérios. Com isso, visava-se garantir uma melhor focalização nos pobres e fornecer uma maior transparência na aplicação dos recursos.

O PBF se apresenta como a principal iniciativa do Fome Zero, um conjunto de ações e programas lançados pelo Governo Lula com a pretensão de acabar com a fome e reduzir os altos índices de pobreza no Brasil. Dessa maneira, tem se configurado como o eixo principal de enfrentamento da pobreza neste país e o elemento central na constituição atual do sistema de proteção social brasileiro.

O Bolsa Família possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A *transferência de renda* promove o alívio imediato da pobreza. As *condicionalidades* reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Os *programas complementares*, por sua vez, objetivam ao desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender, interpretar e analisar criticamente as percepções e os significados do Programa Bolsa Família para os seus beneficiários na comunidade Couto Fernandes, com vistas a apreender em que medida esse Programa tem contribuído para a ampliação dos direitos sociais básicos desses sujeitos.

Em consonância com o objetivo exposto, demarcamos alguns objetivos específicos, que serviram de fio condutor na nossa “aventura” de pesquisa, a saber: Identificar

quem são os beneficiários do PBF em Fortaleza-CE, traçando um perfil desses demandatários; Investigar como os sujeitos moradores da comunidade Couto Fernandes se percebem na condição de “beneficiários” desse Programa socioassistencial; Apreender as mudanças processadas, se existentes, no âmbito familiar, decorrentes de sua inserção no Bolsa Família; Compreender como os interlocutores da pesquisa significam as categorias analíticas pobreza e cidadania/direitos e o PBF.

Ressaltamos que o diálogo entre teoria e empiria constituiu-se como uma constante na elaboração deste trabalho, que articula as falas, os silêncios e as vivências dos interlocutores da pesquisa com a construção teórica acerca da temática, mediada por minhas impressões e reflexões enquanto pesquisadora, pois, como afirma Minayo (2000, p. 10), “[...] nem a teoria, nem a prática são isentas de interesse, de preconceito e de incursões subjetivas”.

Para o alcance dos objetivos desta pesquisa de caráter qualitativo, fizemos uso de procedimentos metodológicos que serviram como *lentes* para compreensão da realidade estudada. Nesse sentido, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, que, articuladas, possibilitaram uma aproximação sucessiva do nosso objeto de estudo.

A pesquisa bibliográfica buscou dialogar com autores que tratam das categorias analíticas deste trabalho: pobreza e cidadania/direitos, e de outros temas relacionados, como políticas sociais, com destaque para a Política de Assistência Social na contemporaneidade e os Programas de Transferência de Renda; especialmente, o PBF.

Quanto à pesquisa documental, foi realizada através de consultas a documentos disponíveis no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e em outros sítios institucionais. Além disso, fizemos uso de dados quantitativos do Banco de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Fortaleza e das informações contidas nas fichas de atendimento dos usuários do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Couto Fernandes.

A pesquisa de campo foi realizada na comunidade Couto Fernandes junto aos beneficiários do Bolsa Família e usuários do CRAS Couto Fernandes – campo empírico desta pesquisa –, além das visitas institucionais à SEMAS, visando obter maiores informações acerca da operacionalização desse Programa no município de Fortaleza, e ao CRAS de Couto Fernandes. Assim, como resultado da tessitura teoria-empiria, orientada pelos procedimentos metodológicos adotados, apresentamos como está estruturada esta dissertação.

No primeiro capítulo, "Exercitando os Sentidos: Aproximações do Objeto em Estudo e Trajetória Teórico-Metodológica", expomos o percurso que envolve a escolha do nosso objeto de estudo. Aproximamos o leitor ao universo material e simbólico da comunidade Couto Fernandes, campo empírico desta pesquisa, e ao trabalho desenvolvido pelo CRAS presente nessa comunidade; além de apresentar as nossas escolhas metodológicas e o perfil das interlocutoras desta pesquisa.

O segundo capítulo, intitulado "Desvendando as Categorias Analíticas: Pobreza e Cidadania/Direitos", aborda as principais noções de pobreza construídas no campo social na contemporaneidade. Neste capítulo, realizamos, ainda, uma reconstrução histórica das categorias *cidadania* e *direitos*, à luz de diferentes autores, e apresentamos as particularidades que as categorias analíticas deste trabalho assumem no decorrer do processo de formação sócio-histórico da realidade brasileira.

No terceiro capítulo, "Programa Bolsa Família: Caracterização e Problemática da Proposta", retomamos os elementos sócio-históricos, políticos e culturais presentes na atual dinâmica societária, elementos esses que fizeram emergir os Programas de Transferência de Renda, em nível internacional e no Brasil, enquanto principal estratégia de enfrentamento à pobreza. Em seguida, fazemos uma caracterização do Bolsa Família, dando relevo às suas origens, concepção, desenho e operacionalização na realidade brasileira. Demonstramos, ainda, o seu alcance social; e realizamos um esforço de problematização dos aspectos desse Programa, que tem provocado posições controversas no campo social. Em adição, apresentamos o perfil dos beneficiários desse Programa no município de Fortaleza.

O quarto capítulo, "Pobreza, Cidadania/Direitos e Programa Bolsa Família: A Versão das Informantes da Pesquisa", abrange os principais resultados deste trabalho, trazendo uma ressignificação das categorias analíticas desta pesquisa e do Programa Bolsa Família, a partir do olhar das interlocutoras. Focamos ainda na nossa análise sobre as possíveis mudanças apresentadas pelas entrevistadas após a sua inserção nesse Programa e apresentamos em que medida houve ampliação dos direitos sociais de cidadania dos sujeitos.

Nas Considerações Finais, expomos a síntese dos resultados desta pesquisa em seus aspectos mais relevantes e trazemos algumas questões que poderão ser aprofundadas em estudos posteriores, tendo em vista a natureza do conhecimento obtido através da pesquisa, parcial e limitado, deixando margem para aproximações futuras acerca da realidade analisada.

## **2 EXERCITANDO OS SENTIDOS: APROXIMAÇÕES DO OBJETO EM ESTUDO E TRAJETÓRIA TEÓRICO-METODOLÓGICA**

O trabalho que ora apresentamos, como já mencionado, tem como principal objetivo compreender, interpretar e analisar criticamente as percepções e os significados do Programa Bolsa-Família (PBF) para os seus beneficiários, com vistas a apreender em que medida esse Programa proporcionou uma ampliação dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias, conforme a sua proposta oficial.

Tendo em vista o objetivo exposto, apresentaremos, neste capítulo, o percurso teórico-metodológico realizado por nós, desde a concepção do objeto a ser investigado e das questões a serem abordadas, até a aproximação e descrição do campo empírico da pesquisa, bem como a metodologia utilizada e o perfil das interlocutoras deste estudo.

### **2.1 A Definição do Programa Bolsa-Família como Objeto de Investigação**

O interesse em estudar O PBF não ocorreu por acaso, mas está diretamente relacionado a nossa experiência em pesquisa e em assistência social e à compreensão de que esse Programa possui grande relevância social, uma vez que se apresenta como principal estratégia do Estado brasileiro de enfrentamento à pobreza na atualidade.

Na realidade, a investigação do PBF constitui-se como um prolongamento dos nossos estudos na área da assistência social, iniciados durante a nossa trajetória acadêmica e experiência de estágio em Serviço Social durante dois anos (2005 a 2007) no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), localizado no bairro Granja Portugal, em Fortaleza.

Nessa instituição, tivemos a oportunidade de conviver diariamente com os usuários da Política de Assistência Social do referido bairro. Em sua maioria, esses usuários procuravam os profissionais do CRAS em busca dos benefícios eventuais<sup>1</sup> especialmente

---

<sup>1</sup> Segundo a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004), entende-se por benefícios eventuais “[...] provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos”. À época da pesquisa realizada, os

cestas básicas, como forma de terem um alívio da pobreza em seu aspecto mais imediato: a fome. Nesse sentido, expunham suas mazelas e contavam a “saga” na busca pela sobrevivência própria e da família como recurso para serem atendidos.

A procura incessante dos usuários por esses benefícios, mesmo após terem sido atendidos, inquietava-nos; então, buscamos, através da pesquisa, apreender quem eram e como viviam os usuários do projeto “Plantão Social – Travessia para a Cidadania”<sup>2</sup>, identificando os motivos que os conduziam a buscar os “benefícios eventuais” constantemente.

O aprofundamento destes estudos resultou na nossa monografia de graduação em Serviço Social, intitulada *Aonde nos conduz essa travessia?* Uma análise crítica do “Projeto Plantão Social – Travessia para a Cidadania” Granja Portugal em Fortaleza-CE, que teve como ponto fundamental uma análise crítica do Plantão Social em sua proposta de levar os seus usuários a uma *travessia para a cidadania*, parafraseando o documento oficial do projeto. (CRISPIM, 2007).

No entanto, durante a realização da monografia, outros questionamentos emergiram e não puderam ser abordados na pesquisa supracitada, tendo em vista que, conforme alerta Minayo (2000, p.23), “[...] a pesquisa é um processo inacabado e permanente, uma aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota”.

Nossas inquietações estavam relacionadas ao fato de que um número expressivo das populações que buscavam os benefícios eventuais, incluindo os interlocutores da nossa

---

benefícios eventuais previstos para serem disponibilizados para a população através do projeto “Plantão Social – Travessia para a Cidadania” incluíam: cesta básica, kit enxoval, fralda geriátrica, cadeira de rodas, rede, auxílio funeral, leite de soja, óculos, vale transporte, rede, leite integral, filtro, colchão d’água, colchão, caixa de ovos, passagem intermunicipal, medicamentos (não disponíveis no Sistema Único de Saúde), fotos ¾(1/2 dúzia), órtese e prótese, instrumental de trabalho. No entanto, na prática, boa parte desses *benefícios* só estivesse disponíveis no papel, pois não chegavam às mãos da população requerente. Atualmente, o projeto “Plantão Social” não é mais operacionalizado nas instituições socioassistenciais de Fortaleza, embora a população público-alvo da PNAS dessa cidade continue buscando alguns desses benefícios nos CRAS, especialmente cesta básica e kit enxoval. A concessão desses benefícios eventuais, principalmente no tocante à quantidade e frequência a ser disponibilizada à população, não é uma questão muito clara nem mesmo para os profissionais dos CRAS, conforme relatado por uma das assistentes sociais do CRAS Couto Fernandes em entrevista realizada no dia 9/12/2010.

<sup>2</sup> Segundo o documento institucional, esse projeto tinha “[...] como alvo preferencial os destinatários da política de assistência social, que são indivíduos ou grupos que caracterizam-se pela situação de pobreza, destituição e exclusão ao acesso a bens, serviços produzidos pela sociedade”. Configurava-se, assim, como um serviço de atendimento direto e emergencial destinado àqueles em situação de “extrema pobreza” e “miséria”. Para isso, disponibilizava “benefícios eventuais” a essas populações, buscando inseri-las na rede de proteção social básica, com vistas a conduzi-las a uma “travessia para a cidadania”, através de medidas de acompanhamento, encaminhamento e esclarecimento de seus direitos.

pesquisa, era beneficiário do PBF. Nesse sentido, questionávamos o alcance do objetivo do Programa, ao propor ele a autonomização das famílias beneficiárias e a ampliação de seus direitos sociais básicos, tendo em vista o retorno constante dessas famílias ao campo socioassistencial como forma de “sobreviver na miséria”. (TELLES, 1999).

Após diplomação em Serviço Social no ano de 2008, lançamo-nos ao desafio do exercício profissional no campo das políticas públicas, especificamente, no campo da política pública de Habitação. Assim, passamos a compor a equipe técnica da Célula de Assistência Social (CAS), da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), no planejamento e execução de projetos sociais junto a populações socialmente vulneráveis moradoras de áreas consideradas de risco em Fortaleza-CE. Esse trabalho visava preparar as famílias para uma futura transferência para os conjuntos habitacionais de interesse social, entregues pela Prefeitura Municipal de Fortaleza através da HABITAFOR.

Em tal espaço profissional, no qual permanecemos durante um ano e quatro meses, cotidianamente, trabalhávamos junto ao público-alvo da política habitacional, que não coincidentemente eram os usuários por excelência da Política de Assistência Social. Dessa maneira, mais uma vez estávamos envoltos pelo cenário de pobreza, traduzida para além da carência material da população assistida, mas também pelo precário ou nulo acesso dessas populações aos bens e serviços públicos, caracterizando a negação cotidiana dos seus direitos de cidadania social e a ausência, para essa população, de alternativas ou projetos de vida futuros.

Nesse ínterim, ao participar em ações de cadastramento destes segmentos pauperizados, pudemos verificar que uma parcela considerável dos demandatários dessa política habitacional do município de Fortaleza eram também beneficiários do PBF. Ao nos confrontarmos novamente com a realidade dessas famílias, continuaram a sobrevir-nos inquietações e indagações em torno da capacidade desse Programa de promover a “autonomização” da população beneficiária, conforme a sua proposta oficial.

Nesse momento, no qual nos preparávamos para a seleção do Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE), optamos por elaborar nosso projeto de dissertação relacionado ao PBF, visando desvendar as questões que há algum tempo nos instigavam. No entanto, não sabíamos ao certo qual seria a pergunta central de nossa pesquisa.

Diante disso, iniciamos a exaustiva e intensa busca por nossa pergunta de partida, através de estudos, pesquisas em livros e artigos, consulta a documentos e legislações, conversas com professores e colegas do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOS) da UECE, onde pesquisamos e, principalmente, por nos colocar em contato com a realidade dos beneficiários do PBF em um dos CRAS da cidade de Fortaleza.

Esses caminhos percorridos deram-nos suporte para formular as principais questões da presente pesquisa, que tem como temática central o PBF na sua pretensão de ampliar os direitos sociais básicos das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

A relevância de se analisar o PBF, enquanto eixo principal do Sistema brasileiro de Proteção Social, é que o estudo desse Programa permitirá problematizar seus alcances e limites e perceber qual a sua real efetividade enquanto política pública de enfrentamento à pobreza no país e de ampliação dos direitos de cidadania da população atendida.

Dessa maneira, responder aos questionamentos propostos, com o desafio de construir a tessitura teoria-empíria como caminho fecundo à desnaturalização de nosso objeto de estudo, será o objetivo maior a ser perseguido durante a realização desta dissertação. Antes, porém, apresentaremos o campo empírico da pesquisa: a comunidade Couto Fernandes.

## **2.2 Apresentando o *locus* de pesquisa: Couto Fernandes – De estação à favela, de favela à comunidade**

A história do bairro Couto Fernandes se confunde com a história de muitos bairros periféricos do Brasil, os quais cresceram de forma desordenada, sem o devido interesse e/ou intervenção do poder público. Nesse sentido, a presença de sujeitos locais na busca de melhorias para a sua comunidade é um fato presente na constituição desses bairros periféricos, a exemplo de Couto Fernandes, que, em sua trajetória histórica, contou com a atuação de um grupo de moradores locais que lançavam, através da assistência pública e privada, estratégias para amenizar suas condições de precariedade e privação.

Antes, porém, de adentrarmos no universo simbólico do campo empírico de pesquisa, faremos uma caracterização geral do bairro, localizando-o dentro do imenso território da cidade de Fortaleza, além de demonstrar algumas particularidades que não são exclusivas desse recorte espacial, mas que são reveladoras das desigualdades presentes nas grandes metrópoles, como é o caso de Fortaleza. Contudo, sem deixar de expor as singularidades desse espaço social, construído a partir de um determinado solo sócio-histórico e político-cultural, conforme veremos mais adiante.

O município de Fortaleza, com uma população estimada em 2.652.038 habitantes, espalhados nos 119 bairros dessa cidade, possui um espaço urbano bastante heterogêneo, com diferenças sociais e espaciais visíveis. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009). De fato, ao se percorrer os diferentes bairros de Fortaleza, é fácil perceber o quadro de profunda desigualdade social que caracteriza essa cidade, marcada pela violência material e simbólica de diversos segmentos populacionais, os quais convivem diariamente com a negação de seus direitos de cidadania social.

Essa grande massa pauperizada sobrevive em um contexto de exclusão social, habitando áreas que possuem uma nula ou precária oferta de políticas públicas de saúde, educação, habitação e segurança pública, para não citar os demais direitos que cotidianamente são negados a essa população. Em contraste, pode-se deparar com outro segmento populacional, residente no “outro lado” da cidade, a Fortaleza “Terra da Luz”, segmento esse que desfruta de uma infraestrutura adequada, possuindo um elevado padrão de vida. Dessa maneira, Fortaleza apresenta-se como uma cidade de profundas contradições, marcada pela não democratização de seu espaço urbano e pela existência de uma administração política que não tem conseguido superar as desigualdades sociais existentes.

Em meio a esse cenário contraditório, encontra-se Couto Fernandes, bairro situado na área administrativa da Secretaria Executiva Regional IV<sup>3</sup> – SER IV. Essa Regional possui uma população de 321.790 pessoas, a menor em número populacional dentre as regionais de Fortaleza, equivalendo a 12.13% do total da população desta cidade. (PREFEITURA

---

<sup>3</sup> Em abril de 1997, durante a gestão municipal de Juraci Magalhães, o território de Fortaleza foi dividido em seis regiões administrativas, cada uma com sua respectiva Secretaria Executiva Regional (SER), observando-se o critério populacional. Cada SER veio a ter seis distritos: Educação, Defesa Civil, Saúde, Infra-Estrutura, Meio-Ambiente e Assistência Social. Essa territorialização continua vigorando na atualidade. A Regional IV possui dezenove bairros: Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Couto Fernandes, Damas, Demócrito Rocha, Dendê, Fátima, Itaoca, Itaperi, Jardim América, José Bonifácio, Montese, Panamericano, Parangaba, Parreão, Serrinha, Vila Peri e Vila União.



MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

No que diz respeito ao perfil socioeconômico, essa Regional caracteriza-se pela expressiva quantidade de comércios e serviços ofertados; entre eles, uma das maiores e mais antigas feiras livres da cidade, a feira da Parangaba, além de vários corredores comerciais, como o da Avenida Gomes de Matos, no Montese, e o da Avenida José Bastos, em Couto Fernandes.

Em síntese, a regional IV de Fortaleza é composta por bairros de estrutura urbana relativamente boa, apesar de alguns desses bairros apresentarem contrastes visíveis entre si; a exemplo de bairros como Fátima e Vila União, que apresentam uma boa infraestrutura, com um número significativo de serviços, equipamentos sociais, transportes e lazer, em contraposição aos bairros Serrinha e Dendê, que deixam a desejar na oferta desses bens e serviços.

Quanto à rede de proteção social, essa regional concentra 15 creches e 28 escolas de ensino Infantil e Fundamental. A rede de saúde é formada por 12 unidades de atendimento básico, três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e um Centro de Atendimento à Criança (CROA), além de possuir a segunda maior emergência do Estado do Ceará, o Frotinha de Parangaba. A Regional conta ainda com três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), um deles localizado na comunidade Couto Fernandes, campo empírico da presente pesquisa e objeto de atenção daqui por diante. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

Couto Fernandes é o menor bairro de Fortaleza em tamanho, ocupando uma área de 0,33 Km<sup>2</sup>, equivalente a trinta e três quarteirões. Situa-se a cinco quilômetros do Centro da cidade, numa área limítrofe com a Regional III de Fortaleza, possuindo uma população de 6.166 moradores. (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011). No entanto, ressaltamos que a presente pesquisa se desenrolará numa “pequena” porção desse bairro, na *comunidade* Couto Fernandes. Na foto a seguir, podemos visualizar a localização exata dessa comunidade, a qual tem como limites a Avenida José Bastos, as ruas José Bastos (intrínseca à linha férrea do METROFOR), Ceará e Teles de Souza, conforme mostra o tracejado em amarelo. Em destaque, temos a “Praça do Chafariz”, principal ponto de referência dessa comunidade.

Figura 1: Mapa das regiões de Fortaleza, da Regional IV, mapa aéreo da comunidade Couto Fernandes e Praça do Chafariz



Fonte: (www.fortaleza.ce.gov.br). Da esquerda para a direita: mapa de Fortaleza dividida por regiões; mapa da Regional IV de Fortaleza; Praça do Chafariz na comunidade Couto Fernandes; mapa aéreo da comunidade Couto Fernandes.

A história da constituição da comunidade Couto Fernandes é bastante peculiar. De acordo com relatos de moradores mais antigos, o início da ocupação do bairro se deu por parte dos trabalhadores da Rede de Viação Cearense (RVC), que vieram do interior do Ceará para trabalhar na construção da estrada de ferro e da estação ferroviária quando estas estavam sendo edificadas na área que hoje é denominada Couto Fernandes. No início dessa ocupação, a empresa só permitia construções de taipa, com a intenção de evitar a estruturação definitiva do bairro.

Nesse sentido, a estruturação da área em estudo, chamada de quilômetro oito pelos primeiros moradores, foi se definindo às margens da via férrea existente. Após a ocupação desses espaços, as demais áreas livres nas proximidades foram sendo ocupadas por familiares dos operários da RVC, que viam nesse lugar uma oportunidade de terem sua casa própria e de ficarem próximos de seus parentes.

Em 1º de agosto de 1940, a Estação de Couto Fernandes foi inaugurada, levando o nome do engenheiro Henrique Eduardo Couto Fernandes, inspetor de estradas de ferro e administrador da RVC entre 1915 e 1922. O nome da estação ferroviária, mais tarde, converteu-se também no nome do bairro que ajudou a formar.

O bairro consolidou-se na década de 1970, quando novas famílias foram atraídas pelas informações de que as terras *não tinham dono* ou escrituração, transmitidas por parentes

e amigos. Nessa época, a RVC foi absorvida pela Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), extinta no ano de 2007. Tais mudanças foram se constituindo uma ameaça para a comunidade que ali se tinha formado.

Ameaça porque uma das primeiras tarefas empreendida pela RFFSA, em 1974, foi a tentativa de retirar essa comunidade do terreno então ocupado por ela. Algumas famílias foram transferidas para o Conjunto Palmeiras, e os funcionários da RFFSA “[...] derrubavam as casas porque o povo não era bem organizado.” (Seu José<sup>4</sup>, um dos pioneiros da formação da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 09/07/2010).

No entanto, nesse momento, formava-se o embrião da organização comunitária da comunidade Couto Fernandes, com o aparecimento dos primeiros movimentos sociais, os quais visavam à permanência dos moradores no terreno por eles ocupado.

Em vista disso, em 1975, a RFFSA entrou na justiça com pedido de reintegração de posse da área, visando o remanejamento da população ali residente e propondo-se a indenizar essa população, a qual não aceitou a proposta. Esse foi um período de muita tensão na comunidade em estudo, a qual iniciava seus primeiros passos de organização comunitária e não estava disposta a ceder à pressão da RFFSA, conforme nos conta um dos moradores que vivenciou esse momento e participou ativamente do movimento local de resistência:

A gente se organizou e foi para o confronto com os policiais da Rede Ferroviária Federal e não escapou ninguém: velho, novo, mulher, criança, todo mundo se armou de pau, pedra, baladeira e foi para o confronto. Conseguimos trazer a imprensa que noticiou muito, deu muita cobertura. A gente conseguiu se organizar (Seu José, um dos pioneiros da formação da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 09/07/2010).

Visando o fortalecimento da organização comunitária, com a criação do Conselho Comunitário do Couto Fernandes e, posteriormente, da Associação Comunitária do Couto Fernandes e o não desdobramento da ação judicial empreendida pela RFFSA, a ocupação foi se consolidando com a substituição paulatina das casas de taipa por casas de alvenaria.

Assim, a comunidade, que não possuía nenhuma infraestrutura básica, foi se estruturando à margem do poder público, através da atuação persistente dos moradores locais, como nos revela a seguinte fala:

Todo final de semana, sábados e domingos, todos os jovens e voluntários da

---

<sup>4</sup> Os nomes verdadeiros de todos os sujeitos citados neste trabalho foram substituídos por nomes fictícios a fim de preservar a identidade dos interlocutores.

comunidade pegavam os carrinhos de mão e a pá para tirar o morro. A gente conseguiu abrir a rua, não passava nada. Você só conseguia passar pelo morro se fosse andando, não passava carro, nem bicicleta [...] Depois nós conseguimos uma doação de canos, através de um engenheiro da CAGECE. Arranjamos um caminhão com um parceiro para buscar os canos e nós mesmos cavamos e colocamos os canos. Uma obra totalmente de péssima qualidade, nós fizemos mesmo porque queríamos fazer a diferença, não porque soubéssemos fazer [...] Tinha um engenheiro que nos ensinou como montar, fazer os desníveis da escavação. Ele acompanhava, e a gente cavava e colocava os canos, fazia a interligação da instalação e a encanação pras casas também foi feita por nós. (Seu Antônio, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010).

Nas duas décadas seguintes, 1980 e 1990, a articulação comunitária foi se consolidando e o trabalho empreendido visava ao estabelecimento de “parcerias” com organizações de assistência pública e privada, na busca de alcançar condições mais dignas de sobrevivência para a comunidade.

Há que se ressaltar, porém, que a assistência social pública destinada a essa comunidade se dava através de “acordos” personalizados, sem assumir o caráter de uma política pública. Dessa forma, a comunidade recebia os “auxílios” como favor e de forma espontânea, sem uma devida continuidade. Essa forma de provisão de assistência por parte do Estado, ocasional e sob o signo da concessão e do favor – e que foi se gestando na história da comunidade Couto Fernandes –, é bem retratada por Mestriner (2008, p. 16), ao afirmar:

Historicamente, esta área vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, pois se constituem em práticas passíveis de serem tratadas com 'sobra' de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento público.

De fato, na constituição da referida comunidade, a assistência social pública prestada transitava sempre no terreno da solidariedade e da benemerência. O fato de o terreno ocupado ser irregular impedia, segundo relatos de moradores locais, a afirmação de convênios do Estado com a comunidade. Por isso, os recursos oriundos do Estado, através da Lei Brasileira de Assistência (LBA), “[...] eram doados em dinheiro, porque não podia fazer o acordo, pois a terra era irregular.” (Seu José, um dos pioneiros da formação da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 9/7/2010).

Atualmente, os moradores dessa comunidade ainda sentem os ônus de viver em um espaço não legalizado territorialmente<sup>5</sup> com a inexistência de investimento do poder

<sup>5</sup> De acordo com pesquisas cartoriais, o terreno ocupado pela comunidade Couto Fernandes pertence à RFFSA, conforme está descrito na Certidão de Registro de Imóveis da 1ª Zona, referente à área. Incidem sobre a área duas ações judiciais: uma de reintegração de posse, de nº 26.067/75, e a outra, a medida cautelar nº 26.0.67/75, intentadas pela RFFSA, ambos os processos desaparecidos. Isso dificulta ou mesmo impede a regularização da

público nessa comunidade.

Por causa dessa irregularidade, a referida localidade sofre com a ausência de bens e serviços públicos. Faltam equipamentos públicos de ensino, saúde e lazer. Os únicos espaços destinados ao lazer, duas precárias praças, estão abandonadas, sem uma devida manutenção da Prefeitura Municipal. Além disso, não existe rede de esgoto sanitário; a maioria dos moradores utiliza o sistema de fossa individual, e as águas servidas são lançadas diretamente nas vias públicas, criando situações de insalubridade, as quais que se agravam na época da chuva. Ademais, devido ao arruamento ser completamente caótico, com muitos becos e vielas, a coleta de lixo ocorre apenas nas vias periféricas, precisando a população caminhar longas distâncias para depositar o lixo nos “contêineres” das vias principais.

De fato, ao caminhar pela comunidade Couto Fernandes, não é difícil perceber que essa localidade é “invisível” para o poder público. O seu ordenamento espacial é bastante conturbado, as ruas não são definidas, lembrando um grande labirinto: somente quem por lá transita diariamente é capaz de identificar todas as “entradas” e “saídas” existentes.

A comunidade é, literalmente, repleta de “altos e baixos”, herança da época em que havia uma linha férrea passando por dentro dela, com grandes desníveis de terreno, sendo necessário subir e descer escadas para se ter acesso a outros espaços da localidade.

A ocupação é predominantemente residencial, em alguns casos de uso misto – residencial e comercial –, com casas intrínsecas umas às outras, fazendo com que não haja distinção entre o “mundo da casa” e o “mundo da rua”. (DAMATTA, 1985). Na realidade, esses dois mundos confundem-se nesse espaço social, onde os laços de sociabilidade são marcados pela ausência de fronteiras entre o que é público e o que é privado, conforme é explicitado pela fala seguinte: “A gente tem uma cultura de tá olhando pra casa do outro, de ver quem tá passando por dificuldade. Se você disser que tá com fome, todo mundo sai pra ajudar. Se você disser 'hoje eu não tenho o que comer', ainda tem os laços de solidariedade. É um povo muito bom.” (Seu Antônio, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010) .

Nos dias em que por lá caminhamos, na tentativa de perceber o cotidiano dessa

---

situação irregular dessa comunidade, uma vez que a regularização fundiária, através da desapropriação da área, só poderá ser requerida mediante a finalização de tais processos. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 1992). Vale ressaltar que membros do movimento comunitário também compareceram à Brasília diversas vezes e abriram processo junto ao Ministério dos Transportes – hoje da alçada do Ministério das Cidades –, visando uma ação de regularização fundiária na área ocupada.

comunidade, observamos as conversas entre vizinhas que davam conselhos umas às outras desde uma marca de xampu aos relatos sobre a vida amorosa. Os homens se confraternizavam, especialmente nos fins de semana, bebendo uma “cachacinha” e escutando músicas consideradas “bregas” por alguns jovens da comunidade. As crianças, parte do cenário dessa vida coletiva, mostram-se, ao inventarem brincadeiras e correrem pelas vielas. Os jovens constituem também um segmento significativo nessa comunidade, mas padecem com a ausência de políticas públicas destinadas a eles e de alternativas de futuro que contemplem o direito à profissionalização e ao trabalho.

Ademais, esse último segmento, que outrora ajudou a construir a história da comunidade Couto Fernandes, não parece se preocupar ou se mobilizar diante dos problemas apresentados por sua comunidade. Na verdade, esses jovens, devido ao fato de viverem isentos de perspectivas e aspirações futuras, têm a vida “suspensa por um fio”, utilizando as palavras de Castel (2005), imersos nas cifras crescentes do desemprego. Sofrem, assim, um processo de “desfiliação” que, de acordo com o autor, significa não a ausência completa de vínculos, mas “[...] a ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de um sentido”, como a família, o trabalho, o lar e a comunidade à qual pertencem. (CASTEL, 2005, p.535). Seu Antônio, já citado, menciona a ausência de políticas públicas direcionadas à juventude como um dos elementos que corroboram para o estabelecimento dessa dimensão individualista que vem tomando conta dos jovens dessa comunidade. Afirma ele:

Não existe nenhuma atividade direcionada aos jovens. Antigamente os adolescentes e os jovens se envolviam com a causa, tanto o grupo de jovens, como o grupo de escoteiros, o próprio grupo de catecismo. A gente fazia uma reunião com a comunidade dava duzentas pessoas. Hoje, você faz uma reunião, pra juntar vinte pessoas na comunidade é difícil. Agora o trabalho é diferente, cada um tem a preocupação de cuidar de si, da sua casa [...] (Seu Antônio, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010).

Dessa maneira, há, hoje, um arrefecimento do movimento comunitário nessa localidade. Devido a alguns conflitos internos, os grupos antes atuantes foram aos poucos se envolvendo em ações específicas isoladas, até o completo abandono do movimento comunitário, em parte por conta da complexificação dos problemas a serem enfrentados e do sentimento de impotência diante desses problemas. De acordo com Seu Antônio,

[...] o movimento de luta morreu. Cada um foi para seu lado e as melhorias para a comunidade ficaram estancadas [...] as lideranças que existem lá dentro, como nós mesmos, não sabemos mais como fazer, porque a realidade agora é outra, não é mais a simples necessidade da comida, não é mais a necessidade da morada. A realidade agora é outra [...] (Seu José, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010).

Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010) .

Em vista disso, os antigos espaços de luta, que funcionavam como possibilidade concreta de ajuntamento para a juventude, visando ao fomento de uma atuação crítica por parte desta, desapareceram, abrindo uma lacuna no que diz respeito à oferta de atividades promotoras do engajamento político dos jovens nos problemas da comunidade; assim, deixando-os à mercê de atividades ilícitas, como o “recrutamento” para o tráfico, atualmente o principal desafio a ser enfrentado pelos comunitários. De acordo com relato colhido:

Antes nós lutávamos contra coisas que nós podíamos enfrentar, hoje a desgraça são as drogas, crack. Lá nós temos mais de vinte traficantes morando naquela comunidade, então são um grupo que nós não temos como mexer com eles. Nós não temos como sensibilizá-los porque eles vivem daquilo. Pra eles é um trabalho, eu conheço muita gente ali que é a sua profissão... é a grande desgraça, tá acabando com a juventude lá. As meninas se prostituindo muito cedo, os meninos se viciam muito cedo, e a maioria, aqui e acolá, indo embora mais cedo, morrendo mais cedo por causa das dívidas de drogas [...] A galera lá de 11, 12 anos armados de revólver. É complicado porque quem envereda por esse caminho não tem volta não [...] quem bota uma pedrinha na boca não se livra mais não. O caminho é ou ficar tuberculoso ou ir pra cadeia ou morrer. São estes três caminhos [...] Quando a polícia começar a intervir, aí tem condições de a gente começar a trabalhar, porque se a gente abre a boca num dia, no outro dia você tá morto e aí quem vai dar continuidade ao trabalho? [...] O poder público não tem a compreensão de que a gente precisa de uma atuação coletiva em vários pontos: tanto na questão de infraestrutura, como na questão do treinamento de jovens, como na questão do primeiro emprego [...] Se a gente não mexer nas áreas que estão com problemas hoje, nós não vamos fazer de lá uma comunidade nunca. (Seu José, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010).

Apesar das grandes dificuldades vivenciadas, os moradores dessa comunidade sentem-se felizes nesse espaço social. Temem por não terem nenhuma garantia legal, o “papel da casa”; que um dia tenham suas lembranças e vivências arrancadas, através da remoção da comunidade para outra localidade. Porém, aguardam esperançosamente que, um dia, o projeto de regularização fundiária da sua comunidade seja efetuado de fato e de direito.

No entanto, a comunidade Couto Fernandes não passou, na visão de seus comunitários, apenas por um processo de deterioração social. Ao relembrar os muitos avanços obtidos pela comunidade nas três últimas décadas, Seu Antônio orgulha-se, afirmando: “Eu queria ter tido fotos pra te mostrar como aquilo ali é outra cidade. É tanto que a palavra 'favela' foi abolida numa plenária lá da Associação, porque tá bonito, tá ficando muito bonito”. (Seu Antônio, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010) .

Dessa maneira, esses sujeitos locais sentem-se na travessia de moradores de *favela* a moradores da *comunidade* Couto Fernandes. Esta última, na esfera simbólica, representa um

local de *status* social mais elevado.

Em meio a esse espaço social, encontra-se o CRAS Couto Fernandes, onde selecionamos as informantes da presente investigação. Nas páginas seguintes, destacaremos o trabalho desenvolvido por essa instituição que, de acordo com a legislação socioassistencial, assume um papel central no acompanhamento das famílias socialmente vulneráveis e cujas ações estão, cada vez mais, voltadas para o público-alvo do PBF.

### **2.2.1 Aproximando-se do campo empírico: o CRAS Couto Fernandes**

O campo empírico da presente pesquisa, conforme já dito, é o CRAS localizado na comunidade Couto Fernandes, em Fortaleza-CE, instituição à qual recorrem os segmentos pauperizados dos bairros Couto Fernandes, Demócrito Rocha e Pan Americano, em busca de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais que amenizem suas situações de precariedade e privação.

A escolha por esse CRAS como campo empírico da pesquisa deu-se em razão dos seguintes fatores: está localizado no menor bairro de Fortaleza; situa-se fisicamente numa comunidade muito adensada; o prédio do CRAS possui uma relação histórica com os membros da comunidade em estudo, conforme veremos mais adiante. A foto abaixo mostra-nos a fachada do prédio do CRAS, endereçado na Travessa Tamoio, nº 112, Couto Fernandes.

Figura 2 – Fachada do CRAS Couto Fernandes



Fonte: acervo particular



A cidade de Fortaleza conta, hoje, com 23 CRAS, localizados estrategicamente nos bairros onde as condições de vida material da população são mais vulneráveis<sup>6</sup>. Essa quantidade é ainda insuficiente diante da complexidade dos problemas socioeconômicos aos quais está submetida uma parcela considerável da população local.

De acordo com a PNAS (2004b, p.29), o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, que “[...] atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário”; funciona como a “porta de entrada” para o SUAS, atuando junto à população que se encontra em situação de risco social e vulnerabilidade em decorrência de pobreza, privação, fragilidade de vínculos afetivos e de pertencimento social. Nesse sentido, a população recorre ao CRAS em seu próprio bairro, ou na unidade mais próxima de sua casa, em busca dos serviços de proteção social básica, coordenados e organizados pelo CRAS. Atualmente, segundo dados da Presidência da República, existem mais de 7,5 mil unidades do CRAS, presentes em mais de 80% dos municípios brasileiros<sup>7</sup>.

No caso do CRAS em estudo, funcionava, desde 2005, no bairro Demócrito Rocha. Somente a partir de 2007, mediante uma solicitação da população, através do Orçamento Participativo, essa unidade passou a funcionar na comunidade Couto Fernandes.

A equipe técnica do CRAS é composta pelos seguintes profissionais: de nível superior, três assistentes sociais – uma delas exerce a função de coordenação dessa unidade – e um psicólogo; de nível médio, uma educadora social do Programa de Atenção Básica à Pessoa Idosa (PAB), um orientador social do Pró-Jovem Adolescente, dois apoios administrativos, três atendentes do Cadastro Único (CadÚnico) e uma manipuladora de alimentos.

Os principais serviços, programas, projetos e ações desenvolvidas por esses profissionais podem ser visualizados abaixo:

a) Programa de Atenção Integral à Família (PAIF): serviço de atenção continuada.

---

<sup>6</sup> Relação de bairros, por Regional, que possuem em seu território uma unidade do CRAS: Barra do Ceará e Pirambu (SER I), Mucuripe, Serviluz, Lagamar, Praia do Futuro (SER II), Bela Vista, Quintino Cunha (SER III), Serrinha, Vila União, Couto Fernandes, Dendê (SER IV), Genibaú, Granja Portugal, Bom Jardim, Mondubim, Conjunto Esperança, Siqueira, Canindezinho, Parque Santa Rosa (SER V), Conjunto Alvorada, Castelão, Jardim das Oliveiras, João Paulo II (SER VI).

<sup>7</sup> Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/06/registros-de-atendimento-no-sistema-unico-de-saude](http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/06/registros-de-atendimento-no-sistema-unico-de-saude). Acesso em: 07/06/2011.

Dentre os objetivos desse programa, destacam-se o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares;

- b) Programa de Atenção Básica à Pessoa Idosa (PAB): reuniões semanais às terças e quintas de cunho socioeducativo. Nas terças, prioriza-se a discussão de temáticas de interesse do público do Programa e o fortalecimento da convivência entre os membros do grupo; nas quintas, é realizada a atividade de coral;
- c) Pró-Jovem Adolescente: projeto voltado para adolescentes na faixa etária entre 15 e 17 anos. São realizadas reuniões às terças, quartas e quintas, sendo uma turma no período da manhã e outra no período da tarde;
- d) Grupo de crianças: realização de reuniões semanais às segundas-feiras com crianças na faixa etária de 07 a 10 anos;
- e) Grupo de famílias: reuniões quinzenais com as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF;
- f) Visitas domiciliares: acompanhamento das famílias atendidas pelo CRAS, beneficiárias ou não do PBF;
- g) Atendimento de Demanda Espontânea: realizado pelos técnicos do CRAS junto às populações que requisitam benefícios eventuais, orientações, encaminhamentos e outros serviços socioassistenciais;
- h) Atendimento no Núcleo do CadÚnico;
- i) Acompanhamento dos cursos do Próximo Passo: visa profissionalizar, prioritariamente, os beneficiários do PBF;
- j) Articulação socioassistencial e intersetorial: feita junto à rede de proteção social.

O espaço físico do CRAS Couto Fernandes conta com um amplo salão com palco e recepção que funciona como sala de espera dos usuários e onde ocorre boa parte das atividades acima citadas; Além disso, conta com uma cozinha, banheiros, três salas – onde também são realizadas algumas das atividades grupais –, uma sala de atendimento social – onde trabalha a equipe técnica do CRAS –, e uma sala onde funciona o núcleo de atendimento do Cadastro Único e Programa Bolsa-Família, para atendimento dos usuários.

A ocupação do prédio – o qual, anteriormente, pertencia à Associação Comunitária do Couto Fernandes – pelo CRAS tem gerado controvérsias entre muitos moradores da comunidade em estudo, especialmente entre aqueles ligados ao movimento comunitário. Isso porque o prédio teria sido “doador” para a Prefeitura de Fortaleza de forma ilegítima e sem a devida realização de uma plenária na Associação de Moradores, para que fosse decidido coletivamente o destino a ser dado ao referido prédio.

De acordo com Seu José, integrante do movimento comunitário desde os seus primórdios e que vivenciou todo o processo de aquisição do prédio, este não poderia ter sido “doador” por dois motivos: primeiro, por estar em terreno irregular e não possuir a documentação legal; segundo, o Estatuto da Associação de Moradores previa que a doação, ou cessão, do prédio só poderia ser realizada para outra instituição comunitária, não sendo permitida a doação para a administração pública. Na opinião de Seu José, “[...] a presidente (da Associação de Moradores) fez uma transação imoral, que era contra o estatuto... a comunidade não estava de acordo em entregar o prédio para a prefeitura... quando a gente soube o prédio já tinha sido doado.” (Seu José, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010) .

Para esses moradores, a “doação” do prédio da Associação para a prefeitura, embora tenha trazido um ganho para a comunidade (a instituição de um serviço público permanente: o CRAS), significou um “grande prejuízo” para ela: a perda de um espaço de formação e luta comunitária.

Na verdade, o prédio é o símbolo das muitas conquistas alcançadas pela comunidade desde o início da organização comunitária. De fato, a própria aquisição desse espaço, em 1980, deu-se a partir do esforço conjunto dos membros da comunidade Couto Fernandes e de alguns segmentos da sociedade civil.

Inicialmente, com a proposta de criar uma sede para um time de futebol que

acabara de ser formado, os jovens da comunidade fizeram um acordo com a tia de um desses jovens: a doação do terreno do quintal dela em troca de uma bomba d'água. A partir daí, foram lançadas as estratégias para a compra da bomba. Através de bingos e leilões e de uma doação da Caritas em dinheiro, eles compraram a bomba d'água e iniciaram a construção de “um vão” em regime de mutirão. Como nos explica Seu José, “[...] ninguém era pedreiro ou servente, era a cara e a coragem.” (Seu José, ex-Presidente da Associação Comunitária do Couto Fernandes, em entrevista realizada no dia 15/7/2010).

Posteriormente, decidiram usar o prédio para outros fins que trouxessem reais benefícios para a comunidade. Assim, através de “convênios nominais” com instituições de assistência pública e privada e a mobilização da comunidade, o prédio foi sendo, paulatinamente, aumentado, e diversos serviços assistenciais passaram a funcionar no espaço da Associação de Moradores, a qual teve seu registro e a primeira eleição no ano de 1984.

Desse modo, algumas iniciativas que foram implementadas no prédio da Associação Comunitária do Couto Fernandes, nas décadas de 1980 e 1990, foram as seguintes: o funcionamento de uma escolinha de alfabetização, mais tarde transformada em uma escola anexo da Prefeitura Municipal de Fortaleza; um posto de saúde improvisado, mantido pelo Governo do Estado; a distribuição de leite, através de várias parcerias com o Governo da Holanda, a Caritas e a Legião Brasileira de Assistência (LBA); a distribuição de cestas básicas; o funcionamento de uma creche, construída e mantida com a “ajuda” da LBA; a venda de peixes, por meio de uma parceria com a Companhia de Pesca do Estado do Ceará (CEPESCA); um convênio com a Codago para a venda barateada de cereais; a realização de uma padaria comunitária, projeto da Prefeitura de Fortaleza em parceria com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o Serviço Social da Indústria (SESI), e a compra e utilização de uma vaca mecânica produtora de leite de soja.

Conforme visto, a trajetória da comunidade Couto Fernandes está muito atrelada às atividades realizadas pela Associação de Moradores, justificando-se o “apego” de alguns comunitários pelo prédio ocupado pelo CRAS.

Apesar da marca assistencialista<sup>8</sup> essas atividades, elas funcionavam como uma

---

<sup>8</sup> Sposati (1995, p.2) expõe que: “O assistencialismo é o contraponto do direito, da provisão da assistência como proteção social ou Seguridade Social. É o acesso a um bem através de uma benesse, de doação. Isto é, supõe sempre um doador e um receptor etc. Este, é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor etc. O assistencialismo tem sempre um sujeito – público ou privado – e um sujeitado. O sujeito age como se fosse ele o proprietário de um bem que distribui, dada sua ‘bondade’ a alguém, e quer ganhar o reconhecimento e a dívida

“válvula de escape” para os muitos problemas enfrentados pela comunidade no início de sua formação, além de serem uma estratégia de sobrevivência para esses setores pauperizados, tendo em vista a não intervenção do poder público junto a esse segmento.

As incipientes ações de assistência social prestadas pelo Estado nesse período, na comunidade Couto Fernandes, nunca assumiu o *status* de uma política pública, pois estiveram sempre atravessadas pelo signo da “ajuda”, como se constata na fala dos sujeitos locais. Mestriner (2008, p. 16-17), ao refletir sobre a atuação da assistência social no Brasil no período anterior à Constituição de 1988, quando essa área passou a assumir o caráter de uma política pública, e que se desdobrou na comunidade Couto Fernandes, assevera:

Longe, portanto, de assumir o formato de política social, a assistência social desenrolou-se ao longo das décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais. Sempre direcionada a segmentos da população que vivem sob o signo perverso da exclusão, não cumpre a perspectiva cidadã de ruptura da subalternidade. Ao contrário, reitera a dependência, caracterizando-se como política de alívio, por neutralizar demandas e reivindicações.

Na verdade, a marca do assistencialismo, presente na trajetória histórica da comunidade Couto Fernandes, tem-se refletido na postura adotada pelos usuários da Política de Assistência Social que procuram o CRAS. Uma das assistentes sociais dessa instituição relata que os habitantes dessa comunidade, ao buscar o campo socioassistencial, “[...] querem sempre receber algo em troca”. Dessa maneira, o esforço maior dos profissionais tem sido, segundo relato, “[...] romper com o assistencialismo e fazer a população perceber o CRAS como um espaço público”. (Entrevista realizada com assistente social no dia 8/7/2010).

Em vista disso, questionamos se o PBF, integrante da Política Nacional de Assistência Social, cuja transferência monetária concedida às famílias inseridas nesse Programa é nomeada como “benefício”, reafirma a noção de *benesse* ou *favor* no imaginário de quem é por ele atendido e se ainda perdura a visão da assistência como uma prática de caráter tutelar e benemerente. Nesse caso, serão as falas dos interlocutores da pesquisa que servirão de base para a explicação do real.

De acordo com a PNAS, cada CRAS deve realizar o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção social básica, além de promover a inserção das famílias nos serviços socioassistenciais locais. Cabe também ao CRAS encaminhar a população local

---

de favor por essa prática [...] O assistencialismo é cúmplice do clientelismo e da corrupção”.

para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando ações intersetoriais que fortaleçam o caráter protetivo das famílias (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

Na perspectiva de materializar a integralidade da proteção socioassistencial, a Resolução nº07/2009 do MDS estabeleceu o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda, priorizando o acompanhamento das famílias com beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e das que estão em descumprimento de condicionalidades do PBF ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Conforme o protocolo:

É no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004). A sinergia gerada pela oferta simultânea de rendas e serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: 2009, p. 4).

Na verdade, é somente quando se constroem complementaridade entre benefícios e serviços que se criam condições para as famílias enfrentarem as situações de precariedade e privação às quais estão expostas, ampliando sua resistência diante de tais situações. Porém, o fato de as ações do CRAS priorizarem o público-alvo do PBF, conforme determinação do MDS, tem suscitado alguns questionamentos, especialmente entre os profissionais do CRAS que vivenciam cotidianamente os processos de exclusão aos quais estão submetidas as famílias que recorrem a essa instituição. A assistente social entrevistada argumentou: “Se a maioria das ações hoje estão voltadas para as famílias do PBF, como ficam as outras famílias que não estão inseridas no Programa, mas que também sofrem com processos de estigmatização e vulnerabilidade social? Esse modo de proceder não seria também uma forma de exclusão?” (Entrevista realizada com assistente social no dia 7/7/2010).

Em vista desse dado empírico, indagamo-nos: a PNAS, através do trabalho executado pelo CRAS, materializa-se como uma política de atenção das populações socialmente vulneráveis ou funciona como uma política de segmentação da pobreza, visto não alcançar todo o público-alvo ao qual se propõe alcançar?

Essa indagação não será respondida nesta pesquisa, pois escapa aos seus objetivos, além de o tempo presente não ser suficiente para realizar uma análise crítica relevante dessa questão, dada a sua importância para a compreensão das tendências atuais da

PNAS e sua complexidade.

Na verdade, o grande desafio posto para os profissionais do CRAS, atualmente, é conseguir realizar essa articulação. De acordo com os relatos dos profissionais dessa unidade de referência em Couto Fernandes, o trabalho realizado por eles “[...] engancha na intersectorialidade, que ainda é muito falha.” (Entrevista realizada com assistente social no dia 8/7/2010).

De fato, uma Política Nacional de Transferência de Renda, para que atenda a seu objetivo de emancipação das famílias, deve articular-se com a PNAS, principalmente, pela via do CRAS, uma vez que é nesse espaço que há a possibilidade de realização de um trabalho socioeducativo com o grupo familiar do PBF.

Diante dessa questão, indagamo-nos: em que medida o PBF, através da ação articulada do CRAS, está melhorando a condição de vida das famílias beneficiárias e tem ampliado o acesso dessas famílias aos direitos sociais básicos?

Munidos dessas inquietações e por acreditarmos na importância da temática para a compreensão dos inúmeros elementos presentes na Política de Assistência Social na sociedade brasileira contemporânea, propomo-nos a investigar os significados do PBF para seus beneficiários na comunidade Couto Fernandes. Em razão desse objetivo e da especificidade de nosso objeto, fizemos algumas escolhas metodológicas, apresentadas na subseção seguinte.

### **2.3 “Lentes” para desvendar a realidade: as escolhas metodológicas**

Dada as peculiaridades do objeto de estudo ora apresentado, optamos pela pesquisa de caráter qualitativo, visto que esta torna possível a percepção da realidade, a interrelação dos fenômenos e, sobretudo, é capaz de captar a visão dos sujeitos pesquisados em relação ao tema investigado. De acordo com Minayo (2000, p. 21), “[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”.

Consideramos que, na investigação científica, a busca desses significados é imprescindível, tendo em vista que o modo como os sujeitos significam a sua realidade revela

certas propriedades da vida social que não podem ser apreendidas senão nesse “mergulho em profundidade” nas redes de relações e significados, tecidas pelos próprios sujeitos e construídas socialmente – afinal, como afirma Bourdieu (2005, p. 28), o “real é relacional”. Em consonância com esse modo de pensar, Geertz (1978, p. 37-38) expõe o objetivo da ciência interpretativa, ao afirmar que esta se realiza

[...] entre anotar o significado que as ações sociais particulares têm para os atores cujas ações elas são e afirmar, tão explicitamente quanto nos for possível, o que o conhecimento assim atingido demonstra sobre a sociedade na qual é encontrado e, além disso, sobre a vida social como tal. Nossa dupla tarefa é descobrir as estruturas conceptuais que informam os atos dos nossos sujeitos, o “dito” no discurso social, e construir um sistema de análise em cujos termos o que é genérico a estas estruturas [...] o que o ato simbólico tem a dizer sobre ele mesmo.

Assim, a análise do PBF foi realizada a partir da interrogação dos sujeitos demandantes a respeito da materialização desse Programa no seu cotidiano para, depois da compreensão, interpretação e análise crítica das falas e das vivências desses informantes, desvendarmos a essência da Política de Assistência Social na atualidade; especificamente, a Política de Transferência de Renda na singularidade do PBF e seus possíveis caminhos na contemporaneidade, enfocando o modo como o Estado vem enfrentando a problemática da pobreza no nosso país.

Tendo em vista que não se pode começar uma pesquisa “intelectualmente vazio”, como afirma Geertz (1978, p. 37), efetuamos uma revisão de literatura sobre as noções de *pobreza* e *cidadania/direitos*, categorias analíticas desta proposta de pesquisa, a fim de ampliarmos nossa visão crítica acerca do tema escolhido e do objeto de estudo a ser investigado.

Visando romper com o senso comum, seguimos as orientações de Bourdieu (2005), ao buscarmos nos informar sobre a história social de nosso objeto de estudo, como e quando ele emergiu como problema legítimo e público. Para isso, dialogamos criticamente com alguns autores que tratam da emergência dos Programas de Transferência de Renda no Brasil e do desenvolvimento destes até chegar ao PBF. Nesse sentido, foram de profunda relevância as obras de Maria Ozanira Silva e Silva (2007, 2008) e de seus colaboradores Maria Carmelita Yasbek e Geraldo de Giovanni, entre outros.

Para aprofundarmos o nosso conhecimento acerca da categoria *pobreza*, caminho essencial para qualificarmos nossas considerações sobre o significado do PBF na vida das famílias beneficiárias, a construção teórica de alguns autores foi de fundamental importância,



entre os quais citamos: Alba Zaluar (2000), Robert Castel (2000, 2005), Serge Paugam (2001), José de Souza Martins (2002), Sônia Rocha (2003) e Carla Bronzo Carneiro (2005). Acerca das categorias analíticas *cidadania* e *direitos*, mencionamos alguns autores consultados durante o percurso investigativo, os quais pensam a construção histórica dessas categorias no cenário internacional: T. H. Marshall (1967), Norberto Bobbio (2002), Jaime Pinsky (2010), Norberto Luiz Guarinello (2010), Pedro Paulo Funari (2010), Leandro Karnal (2010), , Marco Mondaini (2010), Nilo Odalia (2010); além de outros autores que pensam a construção dessas categorias na realidade brasileira, tais como: Raimundo Faoro (1991), Evelina Dagnino (1994, 2003), Vera Telles (1999), Marilena Chauí (2001), Boris Fausto (2006), José Murilo de Carvalho (2007) e Simon Schwartzman (2007).

Creemos que esse primeiro contato com a teoria, através da pesquisa bibliográfica, é importante, porque possibilita ao pesquisador ter a sensibilidade necessária para desnaturalizar a realidade estudada, descobrindo o que está por “[...] debaixo das aparências da singularidade.” (BOURDIEU, 2005, p. 33).

A coleta de dados se deu, inicialmente, através de visitas institucionais à SEMAS, para colher informações do Banco de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do município de Fortaleza, fator importante para traçarmos um retrato da realidade estudada e para informarmo-nos a respeito da operacionalização do PBF nessa cidade. As visitas tiveram início em março de 2010 e foram prolongadas até março de 2011, devido aos trâmites burocráticos envolvidos na disponibilização dos dados.

De fato, essa foi uma das fases mais difíceis da pesquisa exploratória, tendo em vista a morosidade da Instituição em tornar acessível os dados do Cadastro Único (CadÚnico), o que atrapalhou o andamento da pesquisa. Isso se deu, em parte, porque apenas o Coordenador do Banco de Dados, que, nesse intercurso, entrou de licença médica seguida de férias, podia fazer o filtro das informações por nós requeridas, a saber: o perfil dos beneficiários do PBF de Fortaleza e da comunidade Couto Fernandes, o que acabou não acontecendo, pois os dados que obtivemos diz respeito apenas ao perfil dos representantes legais do CadÚnico em Fortaleza. Assim, na ausência do coordenador, não nos foi possível obter os dados pretendidos, o que gerou em nós estranhamento, pois, a nosso ver, informações de profunda relevância pública, como é o caso dos dados do CadÚnico, deveriam ter um maior nível de circulação institucional.

A pesquisa exploratória também foi realizada por meio de visitas *in loco* na

comunidade Couto Fernandes e no CRAS localizado nessa comunidade, visando obter informações necessárias à compreensão da vida cotidiana das famílias beneficiárias do PBF e intentando apreender o universo material e simbólico no qual estas vivem e a operacionalização desse Programa no CRAS. Para tanto, realizamos entrevistas com três sujeitos locais, os quais acompanharam ativamente a constituição da comunidade Couto Fernandes, através do envolvimento no movimento comunitário, e com os profissionais do CRAS. Utilizamos como instrumentos de registro diário de campo câmera fotográfica e aparelho gravador de voz.

A pesquisa documental foi realizada mediante consulta permanente ao *site* oficial do MDS, o qual disponibiliza todas as informações acerca do PBF, aos dados do Banco de Dados do Cadastro Único do município de Fortaleza, a informações de jornais, revistas e periódicos que tratam do objeto em estudo, bem como em outros sítios institucionais. Além disso, fizemos análises das fichas de cadastro dos usuários do CRAS, para escolha dos informantes da pesquisa.

Os critérios de seleção dos sujeitos da pesquisa foram delimitados a partir da representatividade que eles tinham no grupo social em estudo, através de amostragem não probabilística. Foram escolhidos a partir dos seguintes critérios: ser beneficiário e representante legal do PBF há pelo menos quatro anos; ter presença regular no CRAS de Couto Fernandes, por período de um ano ou mais; ser morador dessa comunidade; ter uma composição familiar de, pelo menos, cinco membros; e disponibilizar-se a participar da pesquisa. Cada uma das mulheres foi convidada a participar da pesquisa em sua própria casa, na ocasião da visita domiciliar, por nós realizada a fim de melhor adentrarmos no universo material e simbólico no qual elas vivem.

Na verdade, a preocupação da pesquisa realizada não se deu com a quantificação dos dados, mas sim com a compreensão e interpretação do objeto em estudo, levando-se em consideração a subjetividade dos interlocutores desta pesquisa, representantes da cultura em que estão inseridos. Isso está de acordo com Goldenberg (2003, p. 50), quando ela afirma que “[...] a representatividade dos dados da pesquisa qualitativa em ciências sociais está relacionada à sua capacidade de possibilitar a compreensão do significado e a ‘descrição densa’ dos fenômenos estudados em seus contextos e não à sua expressividade numérica”. Nessa perspectiva, escolhemos como interlocutoras seis beneficiárias do PBF, cujas famílias são usuárias dos serviços do CRAS Couto Fernandes. Não por coincidência, todas do sexo

feminino, uma vez que, de acordo com o artigo 23 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 – que regulamenta o PBF –, “O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher [...]” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

Uma das técnicas de coleta de dados utilizada nesta pesquisa foi a entrevista semiestruturada, com uso de roteiro de perguntas abertas, por permitir ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas com o direcionamento do entrevistador, de acordo com perguntas preestabelecidas. Para Gil (1994, p. 113), o uso dessa técnica favorece “[...] a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes”. Dessa forma, a entrevista semiestruturada nos propiciou conhecer o cotidiano, as frustrações, as aspirações e o imaginário dos sujeitos envolvidos na pesquisa.

Outro aspecto importante dessa técnica para a pesquisa social de natureza qualitativa é fato de ela oportunizar a compreensão dos significados que os informantes da pesquisa atribuem à realidade por eles vivenciada; e, através dessas significações, buscar apreender profundamente as relações que permeiam o grupo no qual os informantes estão inseridos. Duarte (2004, p. 215) expõe esse pensamento do seguinte modo:

Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo.

As entrevistas, realizadas nas casas das mulheres e no CRAS, de acordo com a escolha das informantes, com o uso de gravador de voz, tiveram duração média de 30 minutos; versaram sobre os significados do PBF para as interlocutoras, as auto-percepções enquanto beneficiárias do Programa, os sentidos atribuídos à *pobreza* e à *cidadania/direitos* que perpassam o seu imaginário e sobre as condições de vida material dessas pessoas.

Outra técnica utilizada no processo investigativo foi a observação simples, com uso de diário de campo. Seu uso contribuiu diretamente para a percepção do cotidiano dos usuários por nós, sem intermediações, e para que houvesse um conhecimento mais profundo acerca da realidade observada. Nesta pesquisa, realizamos a observação durante os diversos

dias em que caminhamos pela comunidade Couto Fernandes, entre março e dezembro de 2010, durante as visitas ao CRAS e aos lares das mulheres escolhidas para participar deste estudo.

O diário de campo, como instrumento de pesquisa, mostrou-se de fundamental importância por habilitar-nos a registrar percepções, inquietações, descrições e informações da realidade estudada em qualquer momento da rotina de trabalho, as quais não podiam ter sido apreendidas com outras técnicas. De acordo com Minayo (2000), o diário de campo é um “amigo silencioso”, capaz de proporcionar o enriquecimento da análise do objeto estudado, sendo “pessoal e intransferível”.

Vale ressaltar que os registros em diário de campo configuraram-se como parte integrante do material de análise durante todo o percurso da pesquisa. Através dele, registramos os contatos iniciais com as interlocutoras da pesquisa, mediante visita domiciliar, a reação destas ao serem convidadas a dar suas opiniões e todo o processo de realização das entrevistas. Durante os momentos das entrevistas, as usuárias esboçaram diferentes reações, tais como: choro, ao falar das grandes dificuldades enfrentadas no cotidiano; satisfação, por estarem contribuindo para um trabalho relacionado a um Programa que elas consideram “importante” em suas vidas; incerteza, pela consciência da incapacidade do PBF em dar conta de suas demandas; conformismo, entre outros aspectos relevantes.

A sistematização dos dados coletados deu-se, primeiramente, através de transcrições das gravações das entrevistas feitas com as interlocutoras. Devido ao fato de elas terem produzido uma grande quantidade de informações, optamos por categorizar as informações, dividindo-as em unidades de significação. Para isso, fizemos uma “leitura flutuante” desses dados, a fim de percebermos essas categorias de análise e retirarmos delas as informações que interessavam à pesquisa. Esse procedimento foi realizado segundo as indicações metodológicas de Duarte (2004, p. 222):

Isso [a categorização e organização dos dados] implica a construção de um novo texto, que articula as falas dos diferentes informantes, promovendo uma espécie de ‘diálogo artificial’ entre elas, aproximando respostas semelhantes, complementares ou divergentes de modo a identificar recorrências, concordâncias, contradições, divergências etc. Esse procedimento ajuda a compreender a natureza e a lógica das relações estabelecidas naquele contexto e o modo como os diferentes interlocutores percebem o problema com o qual ele está lidando.

Após todos esses procedimentos, realizamos a escrita da dissertação, que se deu a partir do diálogo crítico entre os pressupostos teórico-metodológicos incorporados no decorrer

desta pesquisa e a empiria – informações adquiridas através das entrevistas, dos registros de observações de campo, dos dados quantitativos sobre o objeto estudado e a partir das falas/vivências das interlocutoras –, possibilitando um conhecimento mais amplo acerca do fenômeno investigado.

Em última instância, visto que o processo de investigação “[...] é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos [...]” (BOURDIEU, 2005, p. 27), os dados empíricos coletados durante todo o percurso investigativo foram sistematicamente referidos à teoria, a fim de intensificarmos a possibilidade de tessitura teoria-empiria, indispensável ao fazer investigativo e ao processo de construção permanente do objeto em estudo. Desse percurso teórico-metodológico resultou este trabalho.

## **2.4 Retrato das Interlocutoras da Pesquisa**

Com o fim de obter “respostas” aos questionamentos propostos nesta dissertação, lançamo-nos à “aventura” da pesquisa qualitativa. Para tanto, selecionamos algumas mulheres representantes das populações atendidas pelo PBF e que são acompanhadas pelo CRAS Couto Fernandes. Foram seis os relatos coletados – emblemáticos, de realidades marcadas pela experiência da pobreza e pelo não acesso aos bens materiais e simbólicos, serviços e direitos proclamados pelas legislações vigentes no nosso país desde a Constituição Federal de 1988.

Ressaltamos que, no que diz respeito à escolha do número de interlocutoras da pesquisa, levamos em consideração a quantidade de informações por nós coletadas no decorrer das entrevistas. Assim, à medida que as respostas às indagações realizadas foram se repetindo, permitindo uma análise das questões estabelecidas, demos por concluído o trabalho de campo. Neste ponto, seguimos as orientações de Duarte (2002, p. 144), ao afirmar:

À medida que se colhem os depoimentos, vão sendo levantadas e organizadas as informações relativas ao objeto da investigação e, dependendo do volume e da qualidade delas, o material de análise torna-se cada vez mais consistente e denso. Quando já é possível identificar padrões simbólicos, práticas, sistemas classificatórios, categorias de análise da realidade e visões de mundo do universo em questão, e as recorrências atingem o que se convencionou chamar de “ponto de saturação”, dá-se por finalizado o trabalho de campo, sabendo que se pode (e deve) voltar para esclarecimentos.

Em comum, as interlocutoras são representantes legais do PBF, todas em idade

adulta, na faixa etária entre 25 e 55 anos, com exceção de Edite, que é idosa. Elas possuem filhos e netos, os quais moram com elas na comunidade Couto Fernandes. Nenhuma delas tem vida associativa, o que aponta para um processo de isolamento social por elas vivenciado.

A respeito do modelo familiar, cinco das mulheres pertencem a famílias nucleares e uma delas pertence a uma família monoparental, assumindo a responsabilidade por seu grupo familiar.

Quanto à situação de inserção no mercado de trabalho, uma é aposentada e as demais encontram-se desempregadas, muitas vezes lançando estratégias diárias de sobrevivência para enfrentar as inúmeras faces com as quais a pobreza se apresenta em suas vidas.

A seguir, apresentaremos um breve perfil destas mulheres que, ao nos permitir adentrar em seus lares e em suas vidas de forma tão profunda, contribuíram de forma decisiva para o enriquecimento deste trabalho.

A primeira a dar seu relato foi *Maria*, 45 anos, solteira, nascida em Fortaleza. É chefe de família, cursou até a 5ª série do Ensino Fundamental e sempre trabalhou informalmente como faxineira. Atualmente, encontra-se impossibilitada de trabalhar, pois sofre de depressão e glaucoma, uma doença que compromete sua visão e está levando-a a um estado de cegueira. Enquanto isso, aguarda na fila do Instituto dos Cegos uma vaga para se submeter a uma cirurgia que poderá melhorar sua visão. Chegou ao Couto Fernandes aos 14 anos, juntamente com seus pais, e não esboça desejo de ir embora dessa comunidade. Atualmente, mora com cinco filhos, os quais tem idade entre 03 e 20 anos. Mora em casa alugada, paga por um filho que trabalha como ajudante em um depósito de móveis e que ganha R\$ 360,00 por mês. Está há cinco anos inserida no PBF e afirma que este “[...] é uma bênção que o Lula inventou pras muitas mães”. Inicialmente, recebia o benefício no valor de R\$ 92,00, mas teve o benefício suspenso por um ano, devido a uma situação de descumprimento da condicionalidade ligada à educação de um dos filhos. Após acompanhamento pelos profissionais do CRAS e a regularização da situação de seu filho junto à escola, teve o benefício reativado, mas recebe apenas o valor de R\$ 68,00, o que é incompatível com sua composição familiar. Procura o CRAS regularmente, especialmente em busca dos benefícios eventuais.

*Carmem*, 31 anos, possui união estável. Cursou até a 6ª série do Ensino

Fundamental. Mora há 17 anos na comunidade Couto Fernandes, juntamente com a mãe e irmãos. Atualmente, mora em uma modesta casa, própria, com quatro filhos e o seu companheiro, o principal provedor da família, que trabalha como servente de modo informal e recebe em média R\$ 300,00 por mês. Está desempregada há dez anos e nunca trabalhou com carteira assinada, o que significa para ela um “sonho” a ser alcançado. A casa onde mora possui apenas um cômodo, um banheiro e pouca mobília. É uma das entrevistadas que possui melhor inclusão na rede de proteção social. Duas de suas filhas participam do grupo de crianças do CRAS; outro filho participa do Programa Pró-Jovem Adolescente; e ela própria participou do Projeto de Inclusão Produtiva<sup>9</sup> para Mulheres do Programa Bolsa Família. Após esse projeto, no qual aprendeu o ofício de costureira, trabalhou um mês e 17 dias como costureira em uma facção, mas encontra dificuldades ao procurar emprego, pois não possui experiência na área. Está inserida no PBF há cinco anos e o valor do recurso recebido é R\$ 134,00.

Outra narradora é *Edite*, 69 anos, casada. Nascida em Fortaleza, vive na comunidade Couto Fernandes há 39 anos, com seu marido, seus cinco filhos (com idades entre 20 e 38 anos) e seis netos (que tem idade entre 11 meses e 15 anos). A casa possui cinco cômodos e banheiro e está em situação precária para o número de habitantes que comporta. Edite cursou até a 5ª série do Ensino Fundamental. Atualmente, a única renda fixa é a sua aposentadoria, no valor de um salário mínimo. Um dos filhos trabalha de modo informal como servente e recebe em média R\$ 480,00 mensais. A família recebe o benefício do Bolsa Família, há quatro anos, no valor de R\$ 165,00. Procura o CRAS com relativa frequência, para esclarecimento de direitos e a fim de resolver assuntos relacionados ao PBF. Recebeu através do CRAS cesta básica e um Kit Enxoval para uma das filhas. O neto de 15 anos participa do Pró-Jovem Adolescente.

*Aparecida*, 48 anos, é outra interlocutora desta pesquisa. Nasceu em Fortaleza e está na comunidade Couto Fernandes há 43 anos, quando veio com sua mãe. É analfabeta e trabalha como doméstica há vários anos, mas, atualmente, teve que sair do emprego para cuidar de um problema de saúde de sua mãe. O seu marido, atualmente o único provedor da família, trabalha avulsamente como pedreiro, recebendo por esse trabalho uma remuneração

---

<sup>9</sup> O Projeto de Inclusão Produtiva, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, acompanhou cerca de 1.500 mulheres durante o ano de 2008. Nesse período, elas receberam formação básica, com aprendizado sobre economia solidária, desenvolvimento pessoal e discussões sobre gênero. Mas o foco principal do projeto foi mesmo a qualificação profissional nos ramos de alimentação, construção civil, informática e confecção, formando 1.482 mulheres.

mensal média de R\$ 250,00. Um dos filhos, de 16 anos, trabalha como auxiliar de mecânico e recebe mensalmente R\$ 320,00. Possui cinco filhos, com idades entre 12 e 21 anos, sendo que um dos filhos mais velhos possui envolvimento com drogas. Mora em casa alugada com quatro cômodos e banheiro. Foi acompanhada pelo CRAS por conta de uma situação de descumprimento de condicionalidade ligada à educação de sua filha de 15 anos. No momento da entrevista, já superada. Alguns dos filhos já fizeram cursos ofertados pelo CRAS. Há quatro anos, recebe os recursos do PBF no valor de R\$ 145,00.

Outro relato a ser mencionado é o de *Esperança*, 31 anos, mulher marcada pelo riso fácil e, apesar das dificuldades, pela felicidade estampada no rosto. Coursou o Ensino Fundamental completo. Nasceu na comunidade Couto Fernandes, pois sua mãe morava lá desde o início da ocupação. Mora em casa própria (com cinco cômodos e banheiro) e possui união estável com o pai de seus três filhos (os quais têm idades entre 07 e 13 anos). Trabalha uma vez por semana como faxineira, recebendo R\$ 160,00 mensais. A renda familiar é complementada por um salário mínimo recebido pelo companheiro, que exerce a função de auxiliar administrativo, com carteira assinada, e pelo benefício do PBF, no valor de R\$ 65,00. É remanescente do Programa Bolsa Escola e procura o CRAS para resolver pendências relacionadas ao PBF.

*Rejane*, 24 anos, possui união estável – apresenta-se como a última interlocutora desta pesquisa. Nascida em Fortaleza, cursou até a 7ª série do Ensino Fundamental. Trabalhou como empregada doméstica até o ano de 2003. Construiu sua casa nos fundos da de sua avó, por quem foi criada. O imóvel possui apenas um compartimento, de chão batido, sem praticamente nenhuma mobília. Rejane nasceu na comunidade Couto Fernandes. Possui três filhos, com idades entre três e oito anos. A família sobrevive com o salário do chefe da família, o qual trabalha como montador de som e recebe mensalmente R\$ 600,00, a ajuda esporádica da avó de Rejane e com o dinheiro que recebe do Bolsa Família, no valor de R\$ 134,00. Procura o CRAS regularmente, em busca de benefícios eventuais.

Os relatos dessas mulheres contêm histórias de vida singulares e, ao mesmo tempo, similares, por terem em comum o fato de buscar os serviços socioassistenciais como uma estratégia de sobrevivência, devido à ausência de alternativas ou projetos de vida, sem, contudo, deixar de acreditar em um futuro melhor. Assim, foi a partir do olhar dessas mulheres que construímos nossa dissertação.



### 3 DESVENDANDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS: POBREZA E CIDADANIA/DIREITOS

Compreender o PBF e os sentidos que ele assume na vida de seus beneficiários exige que se lance um olhar para as múltiplas definições e interpretações erguidas no campo social acerca das categorias analíticas da presente pesquisa, dada a estreita relação dessas categorias com o objeto principal desta investigação.

Nesse sentido, inicialmente, faremos uma reflexão conceitual sobre *pobreza*, lançando uma luz sobre as inúmeras abordagens construídas na literatura especializada acerca dessa categoria e de outros termos a ela relacionados, na perspectiva de diferentes autores.

Em seguida, exporemos as diferentes acepções de *cidadania/direitos*, focando em como as visões constituídas em torno desses conceitos foram desenvolvidas, no decorrer do processo sócio-histórico e político-cultural da sociedade ocidental, desde a Idade Antiga, como um recurso indispensável para o entendimento dessas concepções nos dias atuais.

Além disso, problematizaremos como as categorias *pobreza* e *cidadania/direitos* foram historicamente demarcadas na sociedade brasileira; demonstrando que elas possuem, nesse país, uma relação histórica de antinomia que persiste até a contemporaneidade, tendo repercussões no modo como são concebidas e operacionalizadas as políticas sociais públicas, especialmente, a Política de Assistência Social.

#### 2.1 Pobreza

O debate sobre a pobreza tem se configurado como uma das questões mais relevantes do meio acadêmico na atualidade, tendo em vista o aumento crônico do contingente populacional atingido por ela nas últimas décadas e a preocupação crescente dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, em torno dessa problemática. Essas instituições, vale ressaltar, trouxeram esse tema para o centro das discussões em nível internacional, especialmente, a partir da década de 1990.

Entretanto, esse debate tem sido cercado de muitas controvérsias, tendo em vista que a pobreza é um fenômeno ambíguo, revestindo-se de inúmeros significados de acordo com a situação concreta de cada realidade social, sendo suas definições reveladoras de projetos políticos presentes no contexto no qual emergem.

Dessa maneira, acreditamos que uma análise cuidadosa dessa categoria é pressuposto fundamental para a apreensão do real sentido das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil contemporâneo, a exemplo do PBF.

Rocha (2006) aborda a importância de se realizar uma discussão conceitual sobre pobreza levando-se em conta as especificidades da realidade apresentada por cada país, a fim de que se possa operar de forma adequada as políticas antipobreza.

De fato, as implicações de se adotar uma determinada noção de pobreza residem não apenas na identificação de “quem são os pobres”, mas, especialmente, nas alternativas a serem adotadas para superá-la, tendo por base a conceituação então adotada. A esse respeito, Rocha (2006, p. 10) assevera:

Definir o conceito de pobreza relevante e escolher procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica [...] Essa percepção preliminar do que seja a pobreza num contexto determinado é elemento essencial para estabelecer um quadro de referência para a análise e aplicação de políticas antipobreza [...] as escolhas feitas neste primeiro momento têm um papel fundamental: a obtenção de bons resultados operacionais, mais adiante, depende em grande parte do bom senso inicial ao definir o que é pobreza, conceitual e estatisticamente.

Em vista disso, expomos algumas das principais concepções de pobreza construídas no campo social, na perspectiva de compreender, interpretar e analisar criticamente, através do diálogo entre a teoria e a empiria, os significados que o PBF e a categoria *pobreza* assumem na vida das famílias pobres, público-alvo do Programa ora em análise.

De fato, são diversas as formas de se denominar e conceber a pobreza. Carneiro (2005, p. 66-76) tece uma discussão sobre as principais abordagens de pobreza, enfocando as vantagens e os limites de cada uma delas, conforme retomaremos rapidamente nos parágrafos seguintes.

O primeiro enfoque discutido pela autora – considerado o dominante na produção científica sobre pobreza – é aquele que qualifica a pobreza como a mera *ausência de renda*. Nesse sentido, são utilizadas as denominadas *linhas de pobreza* e *indigência*, para se definir o

número de pobres de um país.

Rocha (2006) esclarece a diferença conceitual existente entre essas linhas, explicando que elas são estabelecidas a partir de um custo monetário considerado suficiente para atender às necessidades médias de uma pessoa de determinada população. Nesse sentido:

Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. (ROCHA, 2006, p. 12).

Dessa forma, esses parâmetros são utilizados para qualificar, de acordo com sua renda, os indivíduos indigentes e não indigentes e os pobres e não pobres. Esse é o caso do PBF<sup>10</sup>, que tem o fator renda como o principal critério de classificação das famílias pobres e extremamente pobres.

Para Carneiro (2005, p. 69): “A principal vantagem do uso de enfoques baseados na renda consiste na possibilidade de se identificar o universo alvo da intervenção sem muito problema”. Por outro lado, a limitação desse enfoque, segundo a autora, relaciona-se à sua “perspectiva unidimensional”. Ou seja, quando se parte do pressuposto de que a pobreza se configura apenas como uma insuficiência de renda, desconsiderando-se os aspectos sociais, culturais e psicossociais que acompanham esse fenômeno, gera-se a ideia de que a forma ideal de combatê-la consiste, simplesmente, em se *aumentar a renda das populações pobres*.

Outro aspecto problemático dessa abordagem é que, nela, as “necessidades mínimas” de um indivíduo são definidas de cima para baixo, a partir de critérios controversos, devido à dificuldade de se estabelecer o que pode ser considerado socialmente como *mínimo*.

Assim, as políticas públicas gestadas a partir dessa visão, “uma classificação objetiva e exterior”, segundo Zaluar (2000, p. 33), privilegiam o mero aumento da renda como o modo de se superar a pobreza. Nesse caso, podem-se incluir os Programas de Transferência de Renda, se abdicarem do acompanhamento sistemático às outras necessidades das famílias. Assim, se tais Programas foram operacionalizados de modo a focalizar apenas o critério da renda, o resultado será a não superação do quadro de pobreza nas quais inúmeros indivíduos se encontram.

---

<sup>10</sup> O próximo capítulo trará uma caracterização detalhada do PBF, incluindo os critérios de elegibilidade para ser inserido nesse Programa e a problematização que se faz no campo acadêmico em torno desses critérios.

Outro enfoque de pobreza discutido por Carneiro (2005) é o das *necessidades básicas insatisfeitas*. O foco dessa concepção encontra-se não na ausência de renda, mas sim na identificação de déficits e níveis de carência que condicionam a pobreza, apontando uma interrelação entre eles. Nessa perspectiva, são levadas em consideração as condições de acesso e usufruto dos indivíduos aos bens e serviços básicos – educação, moradia, saúde, saneamento – em termos de qualidade e condições de vida.

Segundo Carneiro (2000, p. 70), a principal vantagem desse enfoque consiste em permitir “[...] identificar situações diferenciadas de pobreza em termos de zonas geográficas [...]”, possibilitando a delimitação do problema de uma forma mais ampla, considerando-se seus diversos aspectos.

Rocha (2006) defende a abordagem das *necessidades básicas insatisfeitas*, por considerá-la como um importante indicador de mensuração da pobreza. A partir dessa perspectiva, os pobres são ordenados em função do número de necessidades não atendidas, levando-se em consideração o modo de vida predominante em cada localidade. A autora defende:

Adotar a abordagem das necessidades básicas insatisfeitas significa ir além daquelas de alimentação para incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação, etc. Diferentemente da abordagem centrada nas necessidades de alimentação, definir pobreza com base em patamares mínimos de satisfação dessas necessidades abre diversas possibilidades. (ROCHA, 2006, p. 19).

No entanto, segundo Carneiro (2000), o enfoque das *necessidades básicas insatisfeitas* é limitado, uma vez que não aponta os fatores envolvidos na reprodução da pobreza e os valores que devem ser adotados para se definir quais são as *necessidades básicas dos indivíduos*. Outra limitação é que, assim como o enfoque da renda, essa abordagem concebe a pobreza sob a forma de privações materiais, desconsiderando as potencialidades e os aspectos culturais que envolvem as populações que vivenciam a pobreza cotidianamente. Em vista disso, a capacidade de contribuição desse referente para a elaboração de programas efetivos de combate à pobreza apresenta-se limitada.

Outro enfoque de pobreza analisado por Carneiro é o das *capacidades*. Nessa perspectiva, diz a autora: “A pobreza é definida como privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem de capacidades básicas para operarem no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações, o que pode independe da renda que os indivíduos detêm. Esse é um meio, não o fim.” (CARNEIRO,

2000, p. 71). Assim, essa concepção centra-se na ampliação das oportunidades dos indivíduos e do provimento de capacidades básicas para que eles possam viver dignamente. Embora essa abordagem seja inovadora e se distancie da concepção de pobreza reduzida à sua dimensão econômica, também apresenta a seguinte limitação: a dificuldade de se definir ou identificar quais são as *capacidades básicas*. Dentro desse enfoque, pode-se questionar o que seria considerado o “mínimo” de oportunidades para que um indivíduo possa viver dignamente.

Além disso, visto que, nessa perspectiva, *capacidades* podem ser entendidas como “[...] um conjunto de condições que permitam aos indivíduos viver a vida que julgem importante ser vivida” (CARNEIRO, 2000, p. 71), há novamente uma dificuldade em se estabelecer parâmetros capazes de possibilitar a mensuração dos resultados obtidos ao se preparar estratégias de combate à pobreza tendo como base essa concepção, visto que esta remete muito ao âmbito individual dos sujeitos.

Um último enfoque acerca da pobreza abordado por Carneiro (2000) é o da pobreza como *exclusão social*. Esse termo, utilizado primeiramente na França, na década de 1960, ganhou nuances diferentes no decorrer das décadas seguintes. Nesse primeiro momento, o conceito de exclusão social referia-se a determinados grupos considerados marginais ao processo de desenvolvimento econômico, os chamados “inadaptados sociais”. Na década de 1980, essa noção de “exclusão social” se expandiu, relacionando-se “[...] aos processos de instabilidade dos vínculos entre indivíduos e sociedade e tem como referência central à dimensão do trabalho, chamando a atenção para as consequências daí advindas, inclusive as sociais.” (CARNEIRO, 2000, p. 74). Dessa forma, essa nova interpretação, defendida pela autora, privilegia a dimensão relacional da pobreza, envolvendo vários aspectos não abordados pelos enfoques anteriormente citados.

Carneiro (2000) aponta pelo menos cinco aspectos que abarcam o conceito de *exclusão social*. O primeiro deles diz respeito à ênfase desse enfoque nas relações sociais, uma vez que o processo de exclusão relaciona-se às normas e padrões vigentes em um determinado período histórico e em determinada cultura, ligado à integração ou à coesão social.

Um segundo aspecto é que esse enfoque leva em consideração as dimensões subjetivas envolvidas no processo da pobreza. Essas dimensões, por sua vez, estão interligadas às relações sociais. Para Carneiro (2000, p. 75), essas dimensões subjetivas configuram-se “[...] como perda de autoestima e da identidade, enfraquecimento dos laços

familiares, sociais e comunitários, com repercussões na manutenção da coesão social, das redes de reciprocidade e solidariedade”.

Dessa forma, a pobreza, interpretada como exclusão social, destaca aspectos não materiais, como valores, atitudes e condutas que reforçam a manutenção dos indivíduos na condição de excluídos, pois, uma vez que o indivíduo envolve-se em situações de baixa autoestima, apatia, entre outros, esses fatores “[...] acabam por limitar as possibilidades de as pessoas pobres se apropriarem de suas vidas e acharem saídas possíveis para a situação em que se encontram.” (CARNEIRO, 2000, p. 75).

Uma terceira dimensão desse enfoque é que a exclusão deve ser vista não como um estado, mas sim como um processo dinâmico que envolve o bloqueio de perspectivas para o futuro dos setores excluídos. Nesse sentido, além de serem privados de uma renda, eles também são destituídos de expectativas, alternativas ou projetos de vida.

Carneiro (2000) destaca outro aspecto relevante na interpretação da pobreza como exclusão social: a *dimensão temporal* ou a historicidade dessa condição. Assim, nesse enfoque, não há uma preocupação em simplesmente se identificar quem está na linha de pobreza, mas busca-se analisar os “processos causais” ou sócio-históricos que levam os indivíduos a situações de privação e identificar as alternativas para se sair da condição de exclusão.

A quinta característica desse enfoque da pobreza como exclusão social abordada pela autora consiste na pluridimensionalidade dessa noção, ou seja, abrange e interrelaciona os aspectos econômicos, políticos e socioculturais da pobreza. Nessa linha interpretativa, salienta Carneiro (2000, p. 76):

Exclusão remete ao mesmo tempo à dimensão econômica, em função do acesso de indivíduos aos meios para satisfazer suas necessidades básicas; à dimensão política, relativa aos direitos; e sociocultural, na medida em que envolve a participação de indivíduos em redes e relações entre atores, grupos e instituições sociais.

Yasbek (1996) também defende uma abordagem ampliada da pobreza a partir do conceito de *exclusão social*. Para a autora: “A abordagem conceitual da questão da exclusão configura-se como outra referência fundamental para uma análise mais abrangente das condições de vida dos subalternos.” (YASBEK, 1996, p. 23). Em consonância com a interpretação de Carneiro (2000), Yasbek (1996) defende que a identificação da pobreza se dá a partir da exclusão dos indivíduos ao usufruto da riqueza socialmente produzida, no não

acesso aos bens e serviços sociais básicos e também na carência de direitos e possibilidades de esperança. Nesse sentido, a pobreza se caracterizaria pela não “inclusão” dos indivíduos no usufruto dos bens materiais e simbólicos produzidos na sociedade.

De fato, a noção de exclusão social tem sido alvo de um debate acirrado no campo social. Dos intelectuais críticos dessa noção no cenário nacional, destacamos Martins (2002), que considera a “exclusão” uma categoria imprecisa, fruto da construção ideológica dos ditos “integrados” ao modelo atual de desenvolvimento econômico e a seus valores, na tentativa de mascará-la. Nesse sentido, o autor assevera:

“Excluído” é apenas um rótulo abstrato, que não corresponde a nenhum sujeito de destino... “Excluído” e “exclusão” são construções, projeções de um modo de ver próprio de quem se sente e se julga participante dos benefícios da sociedade em que vive e que, por isso, julga que os diferentes não estão tendo acesso aos meios e recursos a que ele tem acesso. O discurso sobre a exclusão é o discurso dos integrados, dos que aderiram ao sistema, tanto à economia quanto aos valores que lhe correspondem. (MARTINS, 2002, p. 30-31).

Além disso, Martins (2002) explica que o conceito de exclusão nega a história, pressupondo um mundo socialmente estável, rígido e enrijecedor. Ele acrescenta que “[...] a exclusão nos fala de situações objetivas de privação, mas não nos fala tudo nem o essencial.” (MARTINS, 2002, p. 43). Dessa maneira, essa categoria seria de orientação conservadora, uma vez que não toca nas contradições inerentes à sociedade capitalista contemporânea, mas “apenas as lamentam”.

Em sentido correlato, Castel (2005) tece uma crítica à noção de exclusão por acreditar que esta é “estanque”, ou seja, o autor acredita que esta noção identifica os estados de privação nos quais os indivíduos encontram-se, mas não permite recuperar os processos causais que produzem tais situações. Assim, ele prefere adotar a expressão “desfiliação social” para designar os processos que levam os indivíduos ao risco de “desestabilização social”. O autor entende haver uma relação direta entre a precariedade econômica e a instabilidade social. Embora Castel (2005) não ressalte a dimensão econômica como fator único para explicar os processos que levam os indivíduos à “desfiliação”, ele defende que as crises econômicas, com incidência direta sobre o aumento do desemprego, alimentam o processo de “desfiliação” na sociedade contemporânea.

A “desfiliação” pode ser entendida, assim, como um processo no qual o indivíduo, aos poucos, vai perdendo seus liames sociais, a partir da degradação da condição salarial. Não representando uma ausência completa de vínculos, mas “[...] à ausência de inscrição do

sujeito em estruturas portadoras de um sentido.” (CASTEL, 2005, p. 536). Nesse caso, Castel (2005, p. 535) aponta uma “[...] correlação entre a degradação do status ligado ao trabalho e a fragilização dos suportes relacionais que, além da família, asseguram uma ‘proteção próxima’ (relações de vizinhança, participação em grupos, associações, partidos, sindicatos [...])”. Como vemos, há, para o autor, uma relação intrínseca entre a precarização das relações de trabalho e o esgarçamento do tecido familiar e social, ambos produtores da chamada “desfiliação social”.

Paugam (2001) também realiza uma análise da pobreza. Segundo o autor, a pobreza, na sociedade moderna, não designa apenas um estado de privação material; ela corresponde, igualmente, a um *status* social desvalorizado e estigmatizado, que empurra os pobres para a dependência dos serviços sociais.

Segundo Paugam (2001), a pobreza deve ser definida a partir da relação de assistência aos pobres e do sentido que estes atribuem às suas experiências sociais, em sua relação de interdependência com o resto da sociedade.

A reflexão teórica de Paugam (2001) em torno desse tema resultou na elaboração do conceito de “desqualificação social”. Para ele, esse conceito “[...] caracteriza o movimento de expulsão gradativa, para fora do mercado de trabalho, de camadas cada vez mais numerosas da população – e as experiências vividas na relação de assistência, ocorridas durante as diferentes fases desse processo.” (PAUGAM, 2001, p. 68).

Nesse viés, falar em “desqualificação social” significa abordar questões relativas à situação de pobreza vinculada aos processos de exclusão do mercado de trabalho. Para Paugam (2001), esse conceito trata-se de um processo multidimensional, evolutivo e dinâmico, composto por três fases: *fragilização*, *dependência* e *ruptura dos vínculos sociais*.

A primeira fase, a *fragilização*, ocorre geralmente após uma situação de demissão ou quando o indivíduo não consegue seu primeiro emprego. Na visão de Paugam (2001), os reflexos dessa situação podem ser apreendidos pelos sujeitos como um fracasso profissional e interpretados por eles como sinais de inferioridade quando precisam recorrer aos serviços de assistência social. O autor afirma:

Se, pela força das circunstâncias, são obrigados a pedir socorro aos serviços sociais, a inferioridade conferida por esta situação é tão insuportável que preferem manter distância dos assistentes sociais. Consideram sua necessidade de recorrer às redes de assistência como uma ‘renúncia’ ao verdadeiro status e como uma perda progressiva de identidade. (PAUGAM, 2001, p. 73-74).



Em consonância com isso, não aceitando sua condição de inferior em relação aos outros, o indivíduo fecha-se no espaço familiar, refugiando-se “entre os muros do espaço privado”; em situações extremas, ele isola-se completamente, o que provoca a desestabilização de suas relações com o outro, incluindo a família. Por acreditar que a integração social baseia-se na atividade profissional, procuram os serviços socioassistenciais de forma pontual, pois temem “enclausurarem-se para sempre na assistência.” (PAUGAM, 2001, p.74).

Ao enfrentar a perda de suas referências e uma profunda crise de identidade, o indivíduo pode ser conduzido à segunda fase do processo de “desqualificação social”, a *dependência*. Nessa fase, os sujeitos que se encontram durante um longo período desempregados e percebem que “[...] todas suas tentativas revelam-se inúteis, aceitam a ideia de serem dependentes e de manterem relações com os serviços sociais, para obter uma garantia de renda e de todo tipo de auxílio.” (PAUGAM, 2001, p. 75).

Por fim, a continuidade da situação de *dependência* aos serviços assistenciais pode levar à experiência da *ruptura dos vínculos sociais*. A *ruptura* constitui uma experiência na qual os indivíduos vivenciam um acúmulo de dificuldades, tais como afastamento do mercado de trabalho, problemas de saúde, falta de moradia, perda de contatos com a família etc. Trata-se da última fase do processo de “desqualificação social”, produto de uma soma de fracassos que conduzem a uma acentuada marginalização. Conforme enfatiza Paugam (2001, p. 76):

[...] cessam-se todos os tipos de ajuda, num momento em que as pessoas enfrentam problemas em todos os setores da vida. Eles saem das malhas da proteção social e deparam-se com situações em grau crescente de marginalidade, onde a miséria é sinônimo de dessocialização.

Diante dessa situação, esses sujeitos interiorizam sua condição de marginais e procuram satisfazer suas necessidades mais imediatas, buscando o álcool e as drogas “[...] como meio de compensação para a sua infelicidade.” (PAUGAM, 2001).

Em vista dos aspectos analisados, percebemos que, assim como Castel (2005), Paugam (2001) defende existir uma correlação entre a precariedade profissional e um consequente enfraquecimento e/ou ruptura dos vínculos sociais, dimensões essenciais do processo de “desqualificação social”.

Ao revisar todas essas noções, concluímos que a pobreza deve ser percebida

enquanto um fenômeno multidimensional, caracterizado pelo nulo, ou precário, acesso dos pobres às suas necessidades de natureza *objetiva*: alimentação, saúde, educação, trabalho, moradia, lazer etc., e *subjativa*: autoestima, identidade, participação social, afetividade, sentimentos de pertencimento, entre outros.

No entanto, essa parece não ser a visão adotada pelos atuais gestores das políticas sociais públicas antipobreza, nas quais prevalece a insuficiência de renda como principal fator de acesso a essas políticas. Dentre essas políticas, destacamos o PBF, o principal mecanismo de enfrentamento à pobreza no Brasil atualmente, o qual segue a lógica da pobreza reduzida ao aspecto econômico, ao possuir, como principal critério de elegibilidade para o Programa, o recorte monetário.

Entretanto, reafirmamos a necessidade de se compreender a pobreza em sua totalidade, percebendo-a como intrinsecamente vinculada à questão da desigualdade social e ao modelo de desenvolvimento econômico vigente nas sociedades modernas – no contexto do capitalismo contemporâneo.

Dessa maneira, a pobreza, como uma das refrações da “questão social”, consiste em uma parte constitutiva das relações sociais capitalistas, apresentando diferentes particularidades, de acordo com o contexto sócio-histórico e as peculiaridades da formação sócio-histórica e político-cultural na qual se gesta.

Acreditamos que a compreensão do caráter multidimensional da pobreza, das suas raízes estruturantes e das especificidades de cada realidade social constitui um pressuposto fundamental para um bom planejamento e operacionalização das políticas de combate à pobreza, a fim de que impliquem em resultados efetivos; em vez de se configurarem apenas como políticas compensatórias que apenas mitigam os efeitos perversos da pobreza e da desigualdade social.

### **3.2 Cidadania/Direitos**

O termo cidadania tem sido utilizado de forma corrente nos diversos círculos sociais: nos meios de comunicação em massa, nas escolas, no ambiente acadêmico e nos espaços políticos. Não raramente, esse termo tem sido envolto por muita confusão, utilizado

em situações e discursos diversos que pouco revelam a respeito de sua natureza. Diante disso, indagamos: qual é o real sentido de cidadania? Que significados ela assume na atualidade?

Objetivando alcançar uma possível resposta para esses questionamentos, faremos um percurso pela História, na tentativa de apreender os diferentes sentidos que a categoria *cidadania* assumiu no decorrer do processo sócio-histórico e político-cultural da sociedade ocidental, a fim de obtermos elementos para capturar suas ressignificações na contemporaneidade.

Pinsky (2010, p. 9) assevera que “[...] cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço”. Dessa maneira, estudá-la exige percebê-la como um conceito e uma prática que está em permanente construção, assumindo denotações diversas, influenciadas, sobretudo, pelo período histórico nas quais emergem.

Inerente à concepção de cidadania encontram-se os direitos. Ambos possuem uma relação intrínseca, até mesmo simbiótica, de modo que seus estudo e análise não podem ser feitos separadamente. De certa forma, faz sentido a mistura de significados, já que a história da cidadania confunde-se com a história dos direitos humanos, da luta por justiça e por direitos fundamentais, asseguradores de condições dignas de sobrevivência.

Assim, no decorrer dessa subseção, esforçar-nos-emos para demonstrar as relações que foram tecidas entre essas categorias analíticas no decurso do processo sócio-histórico, conforme expomos nas páginas seguintes.

Embora o conceito de *cidadania*, tal como é compreendido hoje, tenha se originado a partir das revoluções burguesas, consideramos necessário retornar ao período que Jaime Pinsky (2010) chamou de “pré-história da cidadania”, referindo-se à realidade do mundo greco-romano, por considerá-lo, assim como o autor referido, a base da cidadania moderna.

Esse percurso histórico inicia-se na Grécia, entre os séculos IX e VIII a.C., mais precisamente, nas cidades-estados, onde a cidadania era transmitida por laços consanguíneos, passados de geração em geração, além de ser restrita e tida como *privilégio* de quem fosse considerado cidadão. Sobre isso, explica Guarinello (2010, p. 35):

Pertencer à comunidade da cidade-estado não era, portanto, algo de pouca monta, mas um privilégio guardado com zelo, cuidadosamente vigiado por meio de

registros escritos e conferidos com rigor [...] fora da cidade-estado não havia indivíduos plenos e livres, com direitos e garantias sobre sua pessoa e seus bens.

Segundo essa lógica, pertencer à comunidade da cidade-estado era um requisito fundamental para se ter acesso à cidadania na Grécia antiga. Outro fator essencial no reconhecimento da cidadania, para os gregos, era a propriedade privada da terra. De acordo com Guarinello (2010, p. 33), “[...] propriedade individual da terra, fechamento do acesso ao território e ausência de um poder superior que regulasse as relações entre os camponeses foram os fatores essenciais na história dessas comunidades”.

Na pólis grega, os cidadãos formavam o corpo político da cidade; assim, tomavam parte nas assembleias, exerciam a magistratura e proporcionavam a justiça. Todos os assuntos eram decididos na Ágora pelos cidadãos gregos. Para eles, a plena realização do homem só podia ser alcançada através da participação nas decisões sobre a coletividade.

Dessa maneira, o sentido da cidadania grega dizia respeito à participação política e tomada de decisões na esfera pública, de modo que “[...] espaço público e Estado parecem se confundir nas origens das cidades-estado.” (GUARINELLO, 2010, p. 33).

Entretanto, a constituição das comunidades cidadãs deu-se simultaneamente ao processo de exclusão de uma vasta população não cidadã, como os estrangeiros domiciliados, os cativos de guerra e os escravos. Além disso, as mulheres também não participavam da vida pública, apenas da esfera privada – espaço de sujeição por excelência, o que as destituía do direito à cidadania. Outro grupo não “privilegiado” era o dos jovens, pois os velhos detinham a autoridade militar e o poder administrativo, podendo ser citados também os pequenos proprietários de terra, que possuíam uma cidadania marginal. Assim, só eram considerados cidadãos aqueles homens totalmente livres que não precisassem trabalhar para sobreviver.

Diante dessa situação, as comunidades gregas foram marcadas, no decorrer de sua formação, por disputas internas. De fato, Guarinello (2010) expõe que o conflito pode ser considerado como uma das chaves das cidades-estados, permeadas por questões de geração, gênero e propriedade, o que resultou em sua própria derrocada. O autor citado destaca:

Fragmentadas, fechadas pelo caráter exclusivista de sua cidadania, as cidades-estado não conseguiram fundir-se em comunidades mais amplas. As milícias cidadãs tornaram-se pequenas e fracas diante de um mundo em permanente integração [...] A formação de grandes impérios pode ser vista, desse modo, como consequência da fragilidade e da instabilidade das cidades-estado como forma de organização social. (GUARINELLO, 2010, p. 42).

Na verdade, a partir de meados do século II a.C. a cidade-estado Roma passou a

ter domínio sobre as demais cidades-estados e toda a bacia do Mediterrâneo, vindo a tornar-se um verdadeiro Império. A partir de então, houve uma mudança no caráter da cidadania. Embora continuasse como fonte de privilégios, a forma de adquiri-la diversificou-se: podia ser por hereditariedade, alforria ou concessão, individual ou coletiva, aos súditos do imperador.

Outra qualidade distintiva da cidadania durante o período de dominação do Império Romano diz respeito a sua extensão. Se, anteriormente, na realidade grega, o acesso à cidadania tinha por base, principalmente, o território, no período de expansão, a cidadania passou a alcançar quase todos os habitantes do Império.

Em contrapartida, o estatuto de cidadão perde o seu sentido original, a saber, ser representante de uma comunidade de direitos e deveres, passando a ligar-se às relações pessoais com a figura do Imperador, o que significava o acesso privilegiado à justiça e às benesses do Estado pela condição de riqueza. Dessa forma, “[...] público e privado passaram a confundir-se no seio da própria definição de cidadão [...]”, ocasionando o desaparecimento da política e a restrição do espaço público. (GUARINELLO, 2010, p. 44).

A cidadania romana também não assegurava a perfeita igualdade entre os homens, admitindo a escravidão e a desigualdade entre os próprios indivíduos livres, institucionalizando a exclusão social; assim, desencadeavam-se inúmeras reivindicações e conflitos entre as classes pobres e ricas, as quais dividiam o mesmo espaço social, porém, com prerrogativas e obrigações diferenciadas.

Em contrapartida, o direito romano transmitiu um novo e essencial elemento para o conceito de *cidadania* e de *direitos humanos*: a liberdade. Nesse sentido, a liberdade individual passou a ser vista como um direito fundamental, fomentando uma postura nos indivíduos de não aceitar sujeitar-se à vontade de outra pessoa. Funari (2010, p. 73-74) confirma:

Esse amor à liberdade estava na base da cidadania romana. A moderna cidadania, na base mesma da democracia, funda-se na distinção romana da chamada liberdade negativa, ou seja, a liberdade de não se submeter à vontade de outrem [...] Se, numa sociedade civil, somos todos ou livres ou subordinados, então um cidadão livre deve ser aquele que não está sob o domínio (*in potestate*) de nenhuma outra pessoa e é, portanto, capaz de agir segundo seu próprio juízo e direito [...] A questão central consiste em que a liberdade é condicionada pela subordinação, o que leva a uma maneira original de encarar as relações entre a liberdade dos cidadãos e a constituição do Estado civil, que deve refletir a opinião dos cidadãos.

A partir do século XIV, quando começou a ocorrer a crise do sistema feudal e o

processo de transição para o capitalismo, uma nova visão de mundo impôs-se de forma progressiva na Europa centro-ocidental. Nesse contexto, a percepção teológica das coisas foi sendo ultrapassada pelo processo de secularização, racionalização e individualização. Assim, a explicação dos fenômenos naturais e sociais, pela Igreja Católica, através de “verdades reveladas”, passou a dar lugar ao saber científico, no qual o próprio homem, por seu esforço criativo, torna-se detentor da verdade. Sobre essa mudança, relata Mondaini (2010, p. 116):

Uma nova visão de mundo exigia, pois, o severo questionamento dos princípios embaixadores do sistema estamental de privilégios, a mudança revolucionária da percepção de desigualdade entre os homens como fato natural e/ou instituído pela vontade divina e, por isso mesmo, fadado à eternidade.

O autor acrescenta que um dos acontecimentos mais significativos para a consolidação dessa nova visão de mundo deu-se com o desenvolvimento, por parte dos indivíduos, de uma consciência histórica da desigualdade. Já no final da Idade Média, observa-se um sério questionamento dos abusos e privilégios que a nobreza e o clero insistiam em manter sobre o povo. A classe burguesa, em ascensão, percebe sua importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais que estão ocorrendo e passa a defender um governo democrático, com ampla participação popular e fim de privilégios de classe, invocando ideais de liberdade e igualdade como direitos fundamentais do homem.

Mondaini (2010) relata que, no decorrer desse processo, o fato de habitar uma cidade não bastava mais ao homem. Os novos tempos exigiam que ele passasse a possuir também direitos e não somente deveres, de modo que “[...] a obscuridade de uma de uma Era dos Deveres abre espaço para uma promissora Era dos Direitos.” (MONDAINI, 2010, p. 116).

O autor afirma que o ponto de partida para o desenvolvimento dos direitos de cidadania ocorreu no século XVII, com o advento da Revolução Inglesa, considerada a primeira Revolução burguesa da história e o “[...] primeiro grande movimento de crítica consequente [...] às ‘forças da tradição’, desatando os seus nós rumo à modernidade.” (MONDAINI, 2010, p. 120).

Assim, essa Revolução, que se iniciou em 1640 e prolongou-se até 1688, abriu espaço para uma Revolução Industrial, a qual firmou o capitalismo como modo de produção econômico e tornou a Inglaterra o primeiro país capitalista do mundo, sendo essa Revolução decisiva para a superação do sistema feudal e de sua sociedade estamental.

Em termos políticos, essa transição foi marcada pela hegemonia do Estado

monárquico absolutista, em substituição ao Estado despótico, forma estatal esta caracterizada pela concentração do poder nas mãos de um príncipe empossado pelo Direito Divino. A respeito da importância da afirmação do Estado Monárquico absolutista para o processo revolucionário liberal, Mondaini (2010, p. 119-20) relata:

Embora represente historicamente a manutenção e continuidade da dominação aristocrática rural, o Estado absolutista, em sua dinâmica própria, acabou favorecendo a afirmação e expansão de determinados setores burgueses no seu interior. E será justamente da dificuldade em conciliar dois projetos de classe antagônicos que advirá sua crise. Dessa contradição histórica entre nobreza e burguesia, pelo menos nos séculos XVII e XVIII, não poderia surgir outra saída senão aquela revolucionária liberal.

A partir desse acontecimento – ocorrido na realidade inglesa –, diversas teorias que legitimavam a ideia do Direito Divino dos Reis e que, portanto, cerceavam a liberdade dos indivíduos, ao colocarem a vontade dos reis acima da vontade de seus súditos, passaram a ser questionadas.

Começou a se firmar, então, uma concepção centrada na defesa da liberdade do indivíduo e que, conseqüentemente, exigia a limitação política dos poderes estatais. Dessa maneira, foi-se consolidando o pensamento liberal e sua defesa dos direitos civis, constituindo os primeiros passos dos “direitos humanos” e abrindo a possibilidade histórica de um Estado de Direito ou dos cidadãos.

Há que se considerar, contudo, o significado da cidadania liberal inglesa. Esta, longe de ser universal, era restrita e legitimadora da exclusão social, pois expressava a vontade de uma classe social específica: os proprietários de terra. Por outro lado, não se pode negar a sua importância histórica para a constituição dos direitos de cidadania. Segundo Mondaini (2010, p. 131):

A cidadania liberal [...] foi um primeiro – e grande – passo para romper com a figura do súdito que tinha apenas e tão somente deveres a prestar. Porém, seus fundamentos universais (“todos são iguais perante a lei”) traziam em si a necessidade histórica de um complemento fundamental: a inclusão dos despossuídos e o tratamento dos “iguais com igualdade” e dos “desiguais com desigualdade”. Para tal fim, por uma “liberdade positiva”, é que virá à tona nos séculos vindouros a luta por uma igualdade política e social.

De fato, as lutas que foram travadas na Inglaterra pela defesa das liberdades civis, a partir do século XVII, ensejaram embates que vieram a culminar na conquista dos direitos civis, políticos e sociais nos séculos posteriores.

Marshall (1967), que toma por base a realidade inglesa, faz um resgate do

processo de construção da cidadania liberal. Segundo esse autor, as liberdades civis, na Inglaterra, instituíram-se, primeiramente, no século XVIII, oportunizando uma luta pela consolidação dos direitos políticos no século XIX e, depois, a expansão dos direitos sociais no século XX<sup>11</sup>.

O autor ressalta que o aspecto inovador da cidadania liberal foi a relação de reciprocidade que passou a se estabelecer entre indivíduos e Estado. Desse modo, teve-se uma inversão de perspectiva na relação política, a qual, anteriormente, dava-se entre súditos e soberanos, passando a se dar entre cidadãos e Estado.

Entretanto, embora a Revolução Inglesa, no século XII, tenha se configurado como um processo histórico notável na luta pela liberdade individual, os marcos essenciais na transformação dos conceitos de cidadania e liberdade foram a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), aliadas à Revolução Industrial.

Intentando a respeito da Revolução Americana, Karnal (2010) explica que a cidadania e a liberdade, nos Estados Unidos da América (EUA), são inseparáveis e foram construídas a partir de sua experiência colonial e da Guerra de Independência.

Em torno do conceito de liberdade, distintos setores de diferentes colônias americanas uniram-se contra a tirania britânica, a favor da independência dessas colônias, aplicando novos moldes à concepção de cidadania.

Karnal (2010) salienta que a própria Declaração de Independência dos EUA aponta como principal motivo desse movimento separatista a violação, por parte do Rei da Grã-Bretanha, dos direitos mais básicos de liberdade dos cidadãos do Novo Mundo. Assim, o movimento de Independência defendia a liberdade individual acima do próprio Estado, o que tornava a sociedade norte-americana um verdadeiro exemplo de experiência democrática e cidadania no mundo moderno.

---

<sup>11</sup> Marshall define a cidadania liberal como um conjunto de direitos positivos, os quais podem ser desagregados nos elementos civis, políticos e sociais. Nesse sentido, o autor afirma: “O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça [...] É o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p. 63-64). Dessa maneira, a cidadania liberal não leva em consideração a relação entre os indivíduos, mas apenas entre estes e o Estado.



Ao afirmar que todos os homens foram criados igualmente e dotados pelo criador de direitos inalienáveis, como vida, liberdade e busca pela felicidade, a Declaração de Independência inspirava novos movimentos em defesa da liberdade individual e contra a tirania do Estado. Segundo Karnal (2010, p. 144-45),

[...] os princípios de liberdade expressos na Declaração e na Constituição [americanas] passaram a ser invocados exatamente pelos que não se sentiram beneficiados na prática. Assim, não deveria ser desprezado o caráter revolucionário da expressão “todos os homens foram criados iguais”, pois foi em busca do aspecto concreto desse princípio que os movimentos de ampliação da cidadania passaram a ocorrer.

Por outro lado, Karnal (2010) caracteriza essa cidadania como extremamente liberal, tendo em vista que se configurava como privilégio de uma minoria: o grupo que liderou o movimento de Independência. Dessa forma, a cidadania norte-americana foi forjada em meio a um processo de exclusão que garantia a igualdade política apenas para esse grupo determinado e validava a perseguição aos indígenas e a escravidão de uma significativa parcela de sua população. Por esse motivo, inspirou, conforme expresso pelo autor acima citado, diversos movimentos de alargamento da cidadania, para além de uma classe dominante.

A Revolução Francesa, ocorrida somente 13 anos depois da Revolução Americana, estendeu ainda mais o conceito de *cidadania*. Se a Revolução americana tinha como centro a defesa da cidadania através da garantia da liberdade, a Revolução Francesa dilata essa concepção, ao invocar não só os direitos de liberdade, mas também os de igualdade e fraternidade. Esses ideais culminaram na célebre Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que se tornou um divisor de águas na luta pela consolidação e ampliação dos direitos de cidadania.

Por fundamentar-se em artigos como “os homens nascem livres e iguais em direitos” e a “Nação é soberana e a lei é a da vontade geral”, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelece que os homens são portadores de direitos *naturais* e *imprescritíveis*. Além disso, a vontade do indivíduo é anterior à sociedade e ao próprio Estado, sendo as leis a expressão da vontade geral, ou seja, da Nação soberana.

Nesse contexto, Odalia (2010, p. 163-64) defende que o objetivo mais concreto da Revolução Francesa foi o de “[...] conceder novos direitos e abolir muito da legislação anterior, dando maior liberdade a burgueses e camponeses tanto para comerciar como para que pudessem, especialmente os camponeses, ter terra própria [...]”, além de extinguir

completamente o regime de servidão, característico dos tempos feudais.

Contudo, há que se considerar que existe uma contradição inerente ao princípio da cidadania francesa, pois, ao mesmo tempo em que aponta para a igualdade entre os indivíduos, defende que a “propriedade é um direito natural”, conforme explícito na Declaração dos Direitos do Homem. A contradição reside no fato de que a propriedade privada se configura, segundo Rousseau (1988), como a origem da *desigualdade* entre os homens, por distinguir proprietários e não proprietários, ricos e pobres.

De fato, a construção da cidadania não se faz deslocada do tempo e do espaço, mas é fruto de um determinado solo sócio-histórico e político-cultural que influencia, ou mesmo determina, os modelos que ela vai assumindo no decorrer do percurso histórico.

Odalía (2010) afirma que, além das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, a Revolução Industrial exerceu também grande influência nesse lento processo de construção da cidadania ocidental, por trazer à cena histórica uma nova classe social: o proletariado. Essa classe foi responsável pela ampliação, nos séculos XIX e XX, dos direitos adquiridos pela burguesia na Revolução Francesa, abrindo possibilidades para que as chamadas minorias também fossem alcançadas por tais direitos.

No final do século XIX e início do século XX, a Europa passava por um momento de grande instabilidade econômica, social e política. Abrigava um grande contingente de pobres produzido pela própria acumulação capitalista e alimentado cotidianamente pelas formas brutais de exploração dos trabalhadores. Dessa forma, a acumulação da riqueza havia produzido a generalização da miséria.

Diante dessa situação, surgiu o movimento operário. Os trabalhadores começaram a se organizar, sendo violentamente reprimidos pela classe dominante: a burguesia. No entanto, a repressão e a violência só fizeram aumentar o poder de organização e a capacidade de luta da classe trabalhadora, a qual se tornava cada vez mais consciente de sua força enquanto classe e utilizava os proclamados direitos civis como instrumento de reivindicação dos direitos políticos e sociais. (MARSHALL, 1967).

Diante do poder organizativo e de luta do movimento operário, era necessário uma estratégia de “controle” da pobreza e de legitimação da sujeição das classes que não detinham os meios de produção, pois só a repressão não bastaria para contê-las. Então, o Estado e a classe burguesa aliaram-se, a fim de juntos lidar com a “questão social” e tentar desestruturar

a organização operária, a qual se tornava cada vez mais forte.

Nesse contexto, o instrumento utilizado para se manter o poder dessas instituições foram as protoformas das políticas sociais do século XX, engendradas através da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e utilizadas pelo Estado e pelas classes burguesas como forma de regulação social e política da sociedade. Ainda em fins do século XIX, o Estado se apropriou dos princípios liberais, dentre os quais destacamos a concepção de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício e que devem ser apenas um paliativo aos segmentos incapazes de competir no mercado de trabalho, para formular e gerir as “políticas sociais”, tornando compreensível que

[...] a resposta dada à “questão social” no final do século XIX foi sobretudo repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da “questão social”. (BEHRING, 2006, p. 63).

No entanto, à medida que o século XX avançava e o poder de reivindicação e pressão das classes trabalhadoras aumentava, houve, inevitavelmente, uma ampliação dos direitos de cidadania e, conseqüentemente, das políticas sociais públicas. As concepções liberais burguesas dos séculos XVIII e XIX tornaram-se, então, insuficientes para dar conta dessa nova dinâmica introduzida, especialmente, após a Primeira Guerra Mundial, ocorrendo uma mudança lenta e gradual do Estado Liberal para o Estado Social.

Nessa perspectiva, as políticas sociais públicas deixaram de ter seu foco na pobreza extrema, ampliando a ideia de cidadania para além dos direitos civis e englobando os direitos políticos e sociais como partes imprescindíveis dessa cidadania.

Tendo vista os aspectos analisados em relação aos direitos, concordamos com Bobbio (2004, p. 51), ao afirmar que “[...] os direitos do homem são históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”.

Nesse sentido, as transformações ocorridas na sociedade, ao criarem novas necessidades para os indivíduos, fazem emergir novos direitos, tornando necessária a luta constante pelo alargamento dos direitos de cidadania.

No entanto, como Bobbio (2004) assevera, o problema fundamental relacionado aos direitos do homem, atualmente, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los.

De fato, ao analisarmos o artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 – “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação aos outros com espírito de fraternidade.” –, observamos uma grande dubiedade no conceito de cidadania da sociedade ocidental. Percebemos, claramente, que, passados mais de 60 anos da Declaração, a realização desse ideal ainda é distante, principalmente em países com um processo de democratização recente, como é o caso do Brasil, onde os direitos não são efetivados para a maioria da população, conforme recuperamos nas páginas seguintes.

### **3.3 Processo de Construção Histórica das Categorias Pobreza e Cidadania no Brasil: uma Relação de Antinomia**

Capturar as imagens da pobreza e da cidadania no Brasil contemporâneo e o modo como essas imagens repercutem no campo das políticas públicas de enfrentamento à pobreza exige a recuperação, desde suas raízes mais profundas, dos processos histórico-culturais que deram forma à sociedade brasileira. Isso nos leva à formação inicial do Brasil, enquanto esse país ainda era uma colônia portuguesa.

Decorridos cinco séculos desde a colonização do Brasil pelos portugueses, é patente que as marcas do tempo histórico, no que tange às relações de poder, ainda se fazem presentes nos discursos e nas práticas tanto do Estado, como da sociedade brasileira na época presente.

Embora esse seja um país que se afirma moderno, observamos que essa modernização é conservadora, pois a sociedade brasileira é marcada por um contra-senso: por um lado, o Brasil está situado entre os países mais avançados e desenvolvidos tecnologicamente, possuindo uma das maiores economias do mundo; por outro, essa sociedade continua desigual e hierarquizada, padecendo de um grande índice de pobreza e de desigualdade social, conforme demonstra o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), “Radar Social 2006”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006).

De acordo com esse estudo, 44,6% da população brasileira é considerada pobre<sup>12</sup> ou indigente<sup>13</sup>. Isso representa 75,8 milhões de pessoas. A pesquisa do Ipea revelou ainda que cerca de 1% dos brasileiros mais ricos, o que corresponde a somente 1,7 milhão de pessoas, detém 13% do total das rendas domiciliares. Enquanto isso, esse mesmo percentual é apropriado pelos 50% mais pobres, o que equivale a 86,9 milhões de pessoas. Dessa forma, o Brasil ocupa a posição de “vice-campeão” no *ranking* dos países com maior concentração de renda do mundo, contribuindo significativamente para a elevação dos níveis de pobreza nesse país. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006).

Segundo Oliveira (1993), essa pobreza desconcertante no Brasil está ligada às consequências sociopolíticas da estruturação da sociedade brasileira e sua dimensão ética, fundada no arbítrio, no poder despótico e na naturalização da pobreza. Nessa linha interpretativa, Faoro (1991) assinala que é na organização da colônia no Brasil que são estruturados os traços mais marcantes de nossa sociedade e do próprio Estado.

Disso resulta que as práticas e os discursos dos governantes e parlamentares do Brasil colônia e as relações estabelecidas com a sociedade colonial ressoam nas relações políticas do Brasil nos anos 2000 e no modo como o Estado vem enfrentando o atual quadro de pobreza e desigualdade social.

Faoro (1991) salienta que a organização política e administrativa do Brasil se deu em torno de relações patrimoniais entre a coroa portuguesa e algumas camadas privilegiadas de particulares, a exemplo dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar e, posteriormente, os burgueses comerciantes.

Assim, a partilha do poder no Brasil colônia ocorria como uma “troca de favores” entre a coroa portuguesa e a elite da sociedade. A primeira distribuía uma rede de privilégios, como a aquisição de cargos públicos, de riquezas, bens sociais e títulos de nobreza à segunda; esta, em troca, dirigia os domínios da metrópole e defendia seus interesses na colônia.

A elite brasileira formava, assim, no dizer de Faoro (1991), um “estamento burocrático”, conduzindo os assuntos de natureza pública de forma patrimonial, ou seja, sem as devidas distinções entre os limites do público e os limites do privado.

A partir dessas relações patrimoniais, começou a ser moldado o Estado brasileiro.

---

<sup>12</sup> Indivíduos com renda mensal familiar per capita inferior a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo.

<sup>13</sup> Indivíduos com renda mensal familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Ao tratar a coisa pública como privada, ele delegava os cargos públicos não para os que tinham competência para tal, mas para os que eram “bem relacionados”, “os donos do poder”. Sobre essa questão, Faoro (1991, p. 182) expõe:

[...] ao limitar, em proveito de uma categoria social, a autoridade real e ministerial, abre uma faixa de governo aos particulares e aos distantes e abandonados oficiais da Coroa. Daí não se originou, todavia, um campo de self-government local, ou do exercício de liberdades municipais. Cria-se um governo, ao contrário, sem lei e sem obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discricção, a violência, o desrespeito ao direito. Privatismo e arbítrio se confundem numa conduta de burla à autoridade, perdida esta na ineficiência. Este descompasso cobrirá, por muitos séculos, o exercício privado de funções públicas e o exercício público de atribuições não legais. O déspota colonial e o potentado privado têm aí suas origens, origens que o tempo consolidará.

Conforme o autor argumenta, a forma como as relações de poder no Brasil foram gestadas, desde as suas origens, foi se consolidando com o tempo, deixando traços marcantes na cultura sociopolítica do Brasil. Como resultado, foi-se materializando um Estado centralizador e autoritário, baseado no poder local, que não visava às liberdades municipais, como assinala Faoro (1991), mas defendia os interesses privados, à revelia dos interesses da Coroa e do povo brasileiro, um Estado, portanto, insubordinado e não defensor das leis, mas legitimador da pobreza e da escravidão como um fato natural, chegando a percebê-las como *providência divina*.

Por outro lado, foi-se constituindo uma sociedade hierarquizada, desarticulada, desinteressada pelos assuntos públicos e dependente politicamente do Estado; sociedade que não negocia suas demandas pela via da representação e do embate político, mas que troca favores com o Estado para o recebimento de privilégios. De acordo com a descrição de Chauí (2001, p. 89):

A sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação.

Assim, a construção da cidadania no Brasil se deu em meio a esse terreno acidentado e anacrônico, no qual os direitos nunca foram utilizados como parâmetros de regulação da vida social; em vez disso, os interesses da coletividade estavam condicionados

às relações pessoais, e os privilégios, hierarquicamente definidos pelos que detinham o poder.

Nessa direção, a primeira expressão da cidadania no Brasil pode ser compreendida como uma “cidadania concedida”, categoria utilizada por Sales (1994) para descrever as relações que se estabeleciam no Brasil entre os grandes proprietários de terra e o povo em geral na sociedade colonial.

Para Sales (1994), na sociedade escravocrata, os direitos eram percebidos pelos homens livres e pobres como uma concessão ou dádiva dos senhores de terra. Desse modo, a relação de favor era substituta da relação de direito. A questão da justiça e da igualdade social não fazia parte do vocabulário social, havendo um esvaziamento da função crítica dessas noções.

Em sentido correlato, não havia enfrentamento, ou mesmo discussão, acerca das causas da pobreza na realidade brasileira; ao contrário, esta foi historicamente “despojada de dimensão ética e transformada em dado bruto da natureza”, ou seja, percebida enquanto um fato natural, com destaca Telles (1999).

Essas relações construídas no Brasil colonial continuaram a ser tecidas no Brasil republicano. Fausto (2006) assinala que a República consolidou o poder local, de modo que o que se buscava pelas elites brasileiras era o interesse de cada região. Não havia um projeto político de construção nacional; o que prevalecia era a ausência de interesse dessas elites pela cultura nacional e pelo povo brasileiro.

Dessa maneira, a Primeira República (1889-1930), conhecida como “República dos Coronéis” – devido ao poder que as oligarquias exerciam no referido período –, reafirmou as relações clientelistas que já eram comuns na época do Império. Nesse contexto, a política era encarada como “um jogo entre os grandes”, e o voto, como uma moeda de troca simbólica. Fausto (2006, p. 149) explica que:

Essa relação resultava da desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistenciais do Estado, da inexistência de uma carreira no serviço público. Todas estas características vinham do tempo da Colônia, mas a República criou condições para que os chefes políticos locais concentrassem maior soma de poder.

Dessa forma, foi-se consolidando no Brasil uma matriz cultural na qual o acesso à cidadania e aos direitos, como o exercício de cargos públicos, era restrita aos apadrinhados dos chefes locais, sob a lógica familiar e dos interesses pessoais.

Sales (1994) afirma que as relações de mando e obediência, tecidas no âmbito do grande domínio territorial brasileiro e depois durante a República, substituindo os direitos básicos de cidadania, materializou nas relações sociais brasileiras uma “cultura da dádiva”, contribuindo para perpetuar as bases sociais da “cidadania concedida”.

De fato, essa “cultura da dádiva” ou do favor ainda se preserva na realidade atual no campo socioassistencial. Embora a assistência social tenha alcançado o *status* legal de uma política pública, os serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais são percebidos por quem os recebe, frequentemente, como uma concessão ou dádiva e não como um direito de cidadania.

Com a Revolução de 1930, ocorreu uma mudança nos padrões das relações de poder no Brasil e nos moldes da cidadania e dos direitos. A burguesia industrial adquiriu maior participação no poder, mudando a direção das relações clientelistas, como afirma Fausto (2006) “do centro para a periferia, e não da periferia para o centro”.

Nesse sentido, os quadros oligárquicos tradicionais perderam força política para um Estado nacional paternalista e corporativo. A cooptação era um traço distintivo do Estado brasileiro naquele período, num esforço para impedir a mobilização dos grupos sociais e a representação dos interesses desses grupos. (SCHWARTZMAN, 2007).

Nessa conjuntura, estabeleceu-se no Brasil o que Santos (1987) denomina de “cidadania regulada”, uma forma de cidadania restrita, por não ter como critério fundamental um princípio universalizante, mas formulada para reconhecer como cidadãos apenas os trabalhadores.

Assim, a proteção social passou a se vincular a um sistema de estratificação ocupacional, definido e reconhecido por lei, e não a um código de valores políticos. Eram transformados em “pré-cidadãos” todos aqueles cuja ocupação a lei desconhecia, como os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos que não tinham suas profissões reguladas por lei. Santos (1987, p. 69) confirma:

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, uma certidão de nascimento cívico.

Carvalho (2007) ressalta que esse modelo de cidadania então vigente no país era



marcado também por uma diferenciação quanto ao tipo de cidadania exposto por Marshall (1967), que tomou por base a cidadania inglesa. Segundo este autor, as liberdades civis, na Inglaterra, vieram, primeiramente, no século XVIII, oportunizando uma luta pela consolidação dos direitos políticos no século XIX e, depois, a expansão dos direitos sociais no século XX. Embora Marshall tenha exposto a constituição dos três elementos da cidadania – direitos civis, políticos e sociais – de forma etapista e linear, tal constituição, de fato, ocorreu na Inglaterra seguindo essa “sequência”. Não dessa maneira evolutiva, conforme propõe o autor, mas em decorrência das conquistas alcançadas através dos conflitos de classe.

No caso do Brasil, segundo Carvalho (2007), essa “sequência” de modo algum foi seguida; os direitos civis e políticos sempre foram restringidos em nome dos direitos sociais. Caso exemplar dessa situação é que, precisamente durante os anos de regime militar – Estado Novo (1930-1945) e ditadura militar (1964-1985) – que foi elaborada e gerida a maior parte dos direitos sociais, incluindo os direitos trabalhistas, alterando a forma de cidadania que se impôs nesse país. Segundo Carvalho (2007), quando os direitos sociais vêm à frente dos demais direitos, há uma centralidade em torno do poder Executivo, constituindo-se no que o autor denominou de “estadania”, em contraste com cidadania:

O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se... Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. (CARVALHO, 2007, p. 221).

Dessa maneira, a constituição do Estado brasileiro e o modo como ele historicamente se relacionou com a sociedade favoreceram uma concepção de cidadania distante do modelo proposto pelas Revoluções burguesas, as quais tinham como principal objetivo a defesa dos valores de liberdade e igualdade e a luta contra as redes de privilégios.

No Brasil, ao contrário dessa concepção clássica de cidadania, como afirma Telles (1999, p. 87), as leis “[...] não foram feitas para dissolver, mas para cimentar os privilégios dos ‘donos do poder’”. Como resultado disso foi-se consolidando, a partir da década de 1930, uma cultura política voltada para a extrema valorização do poder Executivo, estabelecendo-se uma relação de tutela, na qual o Estado é percebido no imaginário popular como o “protetor”, e os direitos são vistos como dádivas e doações.

A partir desse período, o sistema de proteção social brasileiro passou a dirigir-se também às populações que não estavam incorporadas às regras contratuais do trabalho

assalariado. Nesse sentido, o Estado, influenciado pelo modelo de desenvolvimento econômico modernizador, assumiu o papel de agente regulador da pobreza, por meio de ações socioassistenciais percebidas não como um direito de cidadania, mas como uma ajuda concedida pelo Estado. Telles (1999, p. 94-95) confirma:

São os pobres, figura clássica da destituição. Para eles é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria. Esse é o lugar dos não-direitos e da não cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira 'carência', a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova que está dela excluído.

Assim, pobreza e cidadania possuem, no Brasil, uma relação histórica de antinomia. No referido período, a pobreza é percebida como sinônimo de carência, e a cidadania, como concessão do Estado pelo cumprimento com o dever do trabalho. Isso porque os direitos não foram formulados dentro de uma concepção universalista, mas elaborados numa lógica securitária que expulsava para o campo socioassistencial todos os que não tinham a posse da carteira de trabalho, produzindo “[...] uma fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil.” (TELLES, 1999, p. 92).

Além disso, não havia, em tal momento, qualquer discussão acerca das raízes da pobreza e nenhuma referência à relação desta com a desigualdade socioeconômica. Dessa maneira, as estratégias utilizadas configuravam-se como mera gestão dos pobres, através da articulação do Estado com a filantropia privada, responsável pelos destituídos da condição da cidadania.

Tendo em vista os aspectos analisados, observamos que as imagens do poder, no Brasil imperial e republicano, de raiz neopatrimonialista, têm, nesse país, todas as suas derivações: patriarcalismo, clientelismo e paternalismo. Em decorrência disso, o que predominava na relação do Estado com a sociedade era o prebendalismo, o corporativismo, a cooptação, o poder oligárquico e a tutela, não havendo qualquer referência a direitos de cidadania.

Essas imagens, presentes na sociedade brasileira desde esse passado longínquo, ainda permanecem vivas no imaginário coletivo nacional. Consequentemente, há dificuldade na assimilação – especialmente no imaginário dos usuários da política de Assistência Social e na forma estigmatizada como eles são percebidos pela sociedade – das políticas públicas não como favor ou benemerência, mas como direito de todos e dever do Estado.

Entretanto, é razoável vislumbrar caminhos possíveis para a superação dessa

realidade no contexto brasileiro. Afinal, não se pode atribuir todas as mazelas sociais e políticas que ocorrem no Brasil ao seu legado autoritário. Como lembra Schwartzman, (2007, p. 32) o autoritarismo brasileiro “[...] não constitui em um traço congênito e insuperável de nossa nacionalidade”.

Tendo isso em mente, é perceptível uma lenta – porém notável – mudança no modo como o Estado brasileiro tem lidado com a questão da pobreza, especialmente, em decorrência da dinâmica societária do Brasil a partir do final da década de 1970 e na década de 1980.

Emergiu, no referido período, um movimento de resistência democrática marcado pelo forte poder de organização da sociedade civil em prol da abertura política e contra o regime militar. Esse processo organizativo deu-se em meio a um terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais vinculados às lutas populares.

Nesse contexto, ressurgem muitos movimentos de oposição ao regime militar – o “novo sindicalismo” e os partidos políticos – e surgem, na arena pública, outros sujeitos sociais na busca pela ampliação da democracia, tais como: artistas, políticos, intelectuais, movimentos sociais urbanos, categorias profissionais, movimentos de operários e camponeses, movimento estudantil e suas entidades representativas, setores da Igreja Católica (as chamadas Comunidades Eclesiais de Base), além dos novos movimentos sociais, especialmente aqueles ligados aos direitos humanos, como os grupos feministas.

Assim, o processo de redemocratização brasileiro pode ser compreendido como uma conquista dos movimentos sociais, os quais produziram um universo intenso de lutas e resistência contra o estado autoritário e a favor do reconhecimento social dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse âmbito, a pobreza brasileira ganhou visibilidade pública, passando a fazer parte das discussões centrais na agenda social, sob o impacto das lutas sociais emergentes.

Dagnino (1994) define o novo projeto político de sociedade emergente como “universalista”, por se voltar para o alargamento da democracia, através da criação de espaços públicos e da crescente participação da sociedade civil na elaboração e gestão das políticas sociais públicas.

Nessa conjuntura, emerge, no dizer de Dagnino (1994), uma “nova cidadania” ou uma “cidadania ampliada”. Segundo a autora, essa nova concepção de cidadania contempla os

seguintes aspectos: o direito a ter direitos, com a invenção de novos direitos de acordo com as circunstâncias surgidas; não se vincula às classes dominantes e ao Estado enquanto estratégia de incorporação dos setores excluídos, mas requer a constituição de sujeitos sociais ativos de “baixo para cima”; constitui-se como uma proposta de sociabilidade mais igualitária, com a conquista simultânea dos direitos civis, políticos e sociais; implica na articulação de Estado, indivíduo e sociedade civil, transcendendo o foco Estado-indivíduo; supõe a invenção de uma nova sociedade, na qual o sujeito tem o direito de definir no que quer ser “incluído”; incorpora a noção tanto de igualdade, como de diferença, o direito a ser diferente sem implicar em discriminação. (DAGNINO, 1994, p. 107-114).

A manifestação dessa concepção de cidadania, mais atuante e autêntica, revelou a ideia de ser humano como “sujeito portador de direitos”. Nesse sentido, a figura do “pobre” dá lugar à figura do “cidadão”. Se, antes desse amplo movimento da sociedade civil brasileira em prol da “cidadania ativa”, o “pobre” era tido como merecedor de tutela e caridade – não de direitos –, transformou-se, então, em sujeito capaz de reivindicar, lutar e conquistar “seus” direitos de cidadania, transformando-se, de acordo com Telles (2001, p. 47), em:

[...] sujeitos políticos que se pronunciam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e por isso mesmo dissolvem a figura do pobre carente e desprotegido como sempre foram vistos na sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos.

Apropriando-se da visão acima citada, a sociedade civil passou a exigir uma nova forma de sociabilidade, na qual o parâmetro fundamental das relações sociais era o direito, segundo a ideia de que todos os indivíduos são cidadãos portadores de direitos iguais e interesses legítimos, criando espaços de discussão e deliberação políticas, transformados em verdadeiras arenas públicas de representação e negociação de interesses. A respeito desses espaços, Telles (1999, p. 163) comenta:

Construídas na interface entre Estado e sociedade, essas arenas públicas permitem tornar a gestão da coisa pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade.

O resultado desse processo sócio-histórico de lutas, mobilizações e pactuações foi materializado no decurso da assembleia constituinte, que durou mais de um ano e culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a “Constituição Cidadã”, dada a sua proposta universalizante, por formalizar uma série de direitos civis, políticos e sociais. Além disso, previa a ampliação dos canais de participação popular na elaboração, gestão e controle social das políticas públicas, mediante o processo de descentralização e

municipalização dessas políticas.

Nessa perspectiva, o texto constitucional institui o conceito de Seguridade Social, compreendida como um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência social e à assistência social. Dessa maneira, tais políticas passaram a ser elencadas no rol dos direitos sociais e regulamentadas em leis específicas, a exemplo da Lei Orgânica da Saúde (LOS-1990) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-1993).

A partir de então, a grande tarefa posta para a sociedade era dar efetividade aos direitos garantidos e conquistados na Constituição de 1988. Mediante as conquistas jurídico-políticas, abriu-se a possibilidade de se substituir as práticas tradicionais de mandonismo e assistencialismo por formas de gestão pautadas na participação popular, na negociação das demandas advindas da população e na primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas, com destaque para a Política de Assistência Social.

No entanto, a efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos, incluindo o direito à assistência social pública, encontrava-se ameaçada pela emergência e viabilização de outro projeto político em curso no cenário brasileiro: o ajuste estrutural de inspiração neoliberal<sup>14</sup>, com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989. Esse governo foi marcado pelo clima de culpabilização do Estado pela situação social do país caracterizada por: estagnação da economia, precariedade da saúde, educação e demais políticas sociais.

Assim, a ideologia neoliberal se impôs a partir desse governo que nada fez para levar adiante o projeto societário almejado pelo processo de democratização que ganhara terreno até então. Mas, ao contrário, o Estado se fez “mínimo” diante das demandas advindas dos segmentos organizados da sociedade civil brasileira.

Esses efeitos perversos da ideologia neoliberal, que se fizeram sentir a partir do governo Collor, foram aprofundados nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e parecem ter repercussões nos governos seguintes: Lula e Dilma Rousseff. No contexto político neoliberal, o Estado passa a submeter-se às imposições do mercado financeiro internacional e a propagar a crise fiscal desse Estado, com consequência direta para a população mediante os cortes de recursos, especialmente no âmbito social, e o sucateamento

---

<sup>14</sup> Na subseção 3.1, “Contexto Sócio-histórico, Político e Cultural de Emergência dos Programas de Transferência de Renda”, caracterizaremos mais detalhadamente o neoliberalismo e seus principais rebatimentos no mundo contemporâneo.

dos serviços sociais públicos. Assim, estabeleceu-se na realidade brasileira a chamada “cidadania neoliberal” ou “cidadania do consumo”.

Dagnino (2003, p. 13), ao tratar da questão da cidadania na época de hegemonia do discurso neoliberal, afirma que tem se constituído “[...] uma sedutora conexão entre cidadania e mercado”, na qual “[...] tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor [...]”. Dessa forma, ser cidadão passa a significar ter poder de compra no mercado consumidor, em vez de implicar em se ter acesso aos direitos constitucionalmente garantidos, como apontava o movimento de democratização.

Assim, a partir da década de 90, aprofundando-se nos anos 2000, viu-se desenrolar, no Brasil, a “confluência contraditória” entre os dois projetos políticos sumariamente explicitados: o *democratizante* e o de *ajuste neoliberal*. (DAGNINO, 1994). Desde então, as conquistas democráticas encontram dificuldades em se processar enquanto tal, tendo em vista a afirmação do *Estado Ajustador* no cenário brasileiro. Assim, o Estado patrimonial brasileiro aparece reeditado agora nos anos 2000. Embora existam conquistas jurídico-políticas no campo dos direitos, tais conquistas encontram dificuldades em sair do plano formal, devido ao pesado legado de uma tradição autoritária e excludente e os dilemas postos pelas transformações em curso no mundo contemporâneo. (TELLES, 1999).

Em vista das consequências negativas trazidas pela adoção das políticas neoliberais de ajuste estrutural, especialmente o aumento exponencial da pobreza, os organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a exigir dos países latino-americanos a implementação de políticas de “combate à pobreza” compensatórias e focalizadas.

Em meio a esse cenário, sucintamente apresentado, surgem como alternativa de combate à pobreza os Programas de Transferências de Renda. No próximo capítulo, abordaremos o contexto de emergência desses Programas nos níveis internacional e nacional. Além disso, faremos uma descrição pormenorizada do Programa Bolsa Família, o maior Programa de Transferência de Renda na realidade brasileira e o principal mecanismo de enfrentamento à pobreza, partindo da concepção desse programa até a sua atual configuração.

## **4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DA PROPOSTA**

O padrão atual de enfrentamento da “questão social” por parte do Estado brasileiro concentra-se nas políticas focalizadas de combate à pobreza. Nesse sentido, o Governo Federal tem ampliado seus investimentos na área de assistência social, especialmente via Programas de Transferência de Renda.

Assim, neste capítulo, retomaremos os elementos sócio-históricos, políticos e culturais presentes na atual dinâmica societária que fizeram emergir os Programas de Transferência de Renda, nos âmbitos internacional e nacional, enquanto principal estratégia de enfrentamento da pobreza.

Em seguida, faremos uma caracterização do PBF, dando relevo às suas origens, concepção, desenho e operacionalização na realidade brasileira. Demonstraremos, ainda, o seu alcance social e faremos um esforço de problematização dos aspectos desse Programa que têm provocado posições controversas no campo social.

Por último, traçaremos um perfil dos beneficiários do Bolsa Família do município de Fortaleza, com base nas informações contidas no Banco de Dados do Cadastro Único (CadÚnico) desta cidade.

### **4.1 Contexto Sócio-histórico, Político e Cultural de Emergência dos Programas de Transferência de Renda**

As recentes transformações que vêm se operando no interior das economias mundiais, marcadas pela reestruturação produtiva, a integração dos mercados financeiros e a internacionalização e abertura das economias, têm gerado consequências nefastas para amplos setores da população mundial. Isso porque esse fenômeno, comumente designado “globalização”, atravessa todos os campos da vida social, econômica, política e cultural e tem como uma de suas características mais marcantes a distribuição desigual e combinada dos *custos* e *oportunidades* gerados por esse processo, entre países ricos e pobres. Em outras palavras: os países centrais são beneficiados com as vantagens dessa *globalização* dita

*hegemônica*, e aos países periféricos restam os efeitos perversos produzidos por ela, aumentando-se consideravelmente as desigualdades sociais entre países ricos e pobres. (SANTOS, 2005).

Os efeitos perversos desta denominada “globalização da economia” têm sido adensados pelas transformações que a reestruturação produtiva tem causado no mundo do trabalho, negando a uma ampla parcela da população esse direito fundamental, e que tem repercussões para além do trabalho, uma vez que, na sociedade salarial<sup>15</sup> da qual fazemos parte, todas as proteções e garantias de direitos são vinculadas ao trabalho.

Harvey (1993) argumenta que os sinais dessas transformações na economia política do capitalismo podem ser observados não só nos processos de trabalho, mas também nos hábitos de consumo, nas configurações geográficas e geopolíticas, nos poderes e práticas do estado, entre outros.

O autor referido defende que as mudanças se dão também no nível cultural, com a aceitação do efêmero, do fugaz, do descontínuo, a exacerbação do consumo, da competição e do individualismo, características que passam a fazer parte desse novo cenário mundial.

Harvey (1993) adverte que esse conjunto de transformações teve como um dos fatores concorrentes a crise do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, a partir de 1973, associada à transição do regime de acumulação rígido, fordista-keynesiano<sup>16</sup>, para um regime de “acumulação flexível”, ou toyotista. De acordo com o autor, esta forma de acumulação flexível tem como características mais marcantes: o predomínio de mercado de serviços sobre o de mercadorias; a ênfase na informação como vantagem competitiva; a flexibilidade dos processos de trabalho, resultando em subcontratação, terceirização, contratos temporários; a desregulamentação dos mercados; a desorganização dos trabalhadores e o consequente enfraquecimento do poder e da luta sindical; o predomínio do capital especulativo, em

---

<sup>15</sup> De acordo com Castel (2000, p. 243), “[...] uma sociedade salarial é sobretudo uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda mas, também, seu *status*, sua proteção, sua identidade. Poder-se-ia dizer que a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho [...]”.

<sup>16</sup> De acordo com Harvey (1993, p. 119) o fordismo-keynesianismo constitui “[...] um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações do poder político-econômicos [...]”. Esse sistema foi baseado nas contribuições teórico-políticas de John Keynes, que defendia a intervenção do Estado na economia com vistas a reativar a produção (em crise após a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929), a geração de pleno emprego, via produção de serviços públicos, além da produção privada, o aumento da renda e a promoção da igualdade por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles, as políticas sociais – tudo isso agregado ao pacto fordista, matizado na máxima “da produção em massa para o consumo de massa” e nos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. (BEHRING, 2006).



detrimento da produção; a ênfase na inovação; a aceleração dos fluxos financeiros, a chamada economia de rede; a produção sob demanda, denominada *just-in-time*, sem estocagem; o surgimento de conglomerados e oligopólios; a volatilidade de moedas e técnicas; no âmbito de Estado, a privatização das necessidades coletivas e a agudização das competições interregionais.

Nesse sentido, o capital lança um conjunto de estratégias – inspiradas nas formulações teórico-políticas neoliberais<sup>17</sup> com o objetivo de assegurar que esse processo ocorra de acordo com seus interesses de restaurar as taxas de lucro alcançadas, anteriormente, no período de expansão do capitalismo, pós-1945 a 1973.

Antunes (2006, p. 179-80, grifos do autor) discute os efeitos do ideário neoliberal no modo de intervenção do Estado, afirmando:

[...] com a enorme expansão do neoliberalismo a partir de fins de 70 e a consequente crise do *Welfare State*, deu-se um processo de regressão da própria social-democracia, que passou a atuar de maneira muito próxima da agenda neoliberal. O Neoliberalismo *passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados*, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional.

Os rebatimentos das transformações apontadas tem sido o aumento brutal e desconcertante dos índices de pobreza, não só nos países periféricos, mas também nos países de capitalismo avançado, chegando a constituir o que a literatura especializada denomina de uma “nova pobreza”.

Os próprios organismos multilaterais do capitalismo têm admitido a elevação sem precedentes dos níveis de pobreza mundial. De acordo com um relatório elaborado pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad), apresentado em junho de 2007, a situação da pobreza mundial está a piorar. O documento, no qual se afirma que a “[...] globalização está a agravar a armadilha da pobreza internacional [...]”, revela ainda que o número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia, nos 49 países mais

<sup>17</sup> De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo surgiu no pós-segunda guerra mundial, enquanto uma reação teórica, política e ideológica contra o Estado intervencionista e de bem estar. Seu ponto de partida teria sido a obra *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, de 1947, na qual se lança “[...] um ataque apaixonado contra qualquer limitação do mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade.” (ANDERSON, 1995, p. 9). No entanto, de acordo com o autor, tal movimento ideológico, de âmbito mundial, só passa a adquirir maior visibilidade nos anos 1970, em decorrência da crise do modelo econômico do pós-guerra, fordista-Keynesiano, marcado por profunda recessão, baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. A partir de então, as ideias neoliberais tem sido adotadas por diferentes países do globo, possuindo características distintas, conservando, porém, a ideologia que as sustenta.

pobres do mundo, mais do que duplicou nos últimos 30 anos, chegando a 307 milhões, o que equivale a 65% da população desses países. Além disso, as estimativas são de que esse número pode chegar a 420 milhões em 2015<sup>18</sup>

A conjuntura sumariamente apresentada e a incapacidade dos sistemas de proteção social vigentes de fazer face às novas manifestações da pobreza favoreceram o debate entre governantes, partidos e estudiosos, acerca de possíveis formas de enfrentamento da realidade acima mencionada.

Nesse sentido, na década de 1990, ganharam relevância as discussões em torno dos Programas de Renda Mínima ou de Transferência de Renda, como resposta ao aumento exponencial da pobreza, tanto em nível internacional como nacional.

No caso brasileiro, entender o florescimento das experiências dos programas de transferência de renda aqui implementados exige lançar um olhar sobre o sistema de proteção social em curso no Brasil a partir dos anos 1980; bem como seus desdobramentos nos anos 1990 e 2000, em meio a uma “confluência perversa” entre dois projetos políticos de sociedade em pleno curso no cenário brasileiro: um universalista e participatório e outro de inspiração neoliberal. (DAGNINO, 2003).

Essa “confluência perversa”, ou tensão presente na sociedade brasileira, decorre do dilema enfrentado pelo processo de construção democrática, que passou a se gestar no Brasil na década de 1980, voltado para a universalização dos direitos sociais, a ampliação da cidadania, a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e a tomada de decisões relacionadas às políticas públicas. Esse processo, vale salientar, foi concebido contra a emergência de outro projeto de *ajuste estrutural* – de inspiração neoliberal –, marcado pelo encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, o qual se submete às imposições dos organismos multilaterais do capitalismo, tendo como meta a estabilização da economia e provocando o aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição da riqueza socialmente produzida, a negação da cidadania e a restrição dos direitos sociais, através de cortes de recursos, especialmente no âmbito social, e o sucateamento dos serviços sociais públicos. (DAGNINO, 2003).

Em síntese, é nesse cenário adverso, de retração dos direitos de cidadania social,

---

<sup>18</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). Relatório sobre os efeitos da globalização no desenvolvimento. UNCTAD, 2007. Disponível em: <[http://clientes.pluricanal.net/pls16260/pobreza\\_no\\_mundo2.htm](http://clientes.pluricanal.net/pls16260/pobreza_no_mundo2.htm)>. Acesso em: 22/10/10 .

de crescimento, sem precedentes, do desemprego estrutural e de longa duração, associado ao processo de precarização das condições de trabalho, que se acirra o debate e a prática dos Programas de Transferência de Renda no Brasil como alternativa de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social crescentes. Conforme analisa Boschetti (2003, p. 69):

[...] quanto maior o índice de desemprego, de relações informais de trabalho e de reduzidas contribuições em função de baixos salários, menor será a capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social. Menor ainda será a capacidade de o sistema assegurar direitos sociais universais. E, proporcionalmente, maior será a demanda por proteção social via assistência.

Dessa maneira, os Programas de Transferência de Renda emergem atualmente, no Brasil, como a estratégia principal do Sistema Brasileiro de Proteção Social, integrante de uma “rede de proteção social” de atendimento a uma demanda crescente de políticas de enfrentamento à pobreza.

Giovanni, Silva e Yasbek (2007) destacam que o desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda, no Brasil, denominados, inicialmente, de Programas de Renda Mínima, deu-se em cinco momentos importantes. O *primeiro momento* se deu a partir de 1991, com o Projeto de Lei nº 80/1991, apresentado ao Senado Federal pelo senador Eduardo Suplicy, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade. Embora aprovado no Senado, esse projeto permaneceu, com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal.

O *segundo momento* estende-se de 1991 a 1993, quando José Márcio de Camargo passou a defender uma proposta de Renda Mínima que articulasse a transferência monetária com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. Nesse sentido, entraram no debate, de acordo com Giovanni, Silva e Yasbek (2007, p. 90), duas inovações: a “[...] introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiários dos programas e vinculação da transferência monetária com a educação”, influenciando massivamente os programas de transferência de renda implementados a partir de 1995.

O *terceiro momento* do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil iniciou-se em 1995, com a implantação das primeiras experiências pioneiras, implementadas em nível municipal nas cidades de Campinas/SP, Brasília/DF, Ribeirão Preto/SP e Santos/SP. Segundo Giovanni, Silva e Yasbek (2007, p. 90), “[...] nesse contexto, a Política de Renda Mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social”.

É no *quarto momento*, a partir do penúltimo ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, que tais programas passam a ter destaque, quando ocorre a proliferação deles em nível nacional, impulsionada ideologicamente pelo Projeto de Lei nº 266/2001, de autoria do então senador Eduardo Suplicy, que propunha a instituição de uma Renda de Cidadania incondicional para todos os brasileiros, inclusive para estrangeiros residentes no Brasil, por cinco ou mais anos. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007).

O *quinto momento* é “inaugurado” em 2003, com a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o governo Luíz Inácio Lula da Silva. De acordo com os autores acima mencionados, “[...] esse momento é marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional [...]” (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007, p. 93). Durante esse período, foi demandado um diagnóstico que apontou para a necessidade de unificação dos diversos Programas de Transferência de Renda criados no governo FHC, devido a uma série de problemas apresentados no desenho e operacionalização desses programas. Nas páginas seguintes, veremos como transcorreu esse processo que deu origem ao Programa Bolsa Família, o maior Programa de Transferência de Renda do Brasil, atualmente, e o eixo principal do Sistema de Proteção Social do Brasil.

#### **4.2 Programa Bolsa Família: Concepção, Desenho e Operacionalização**

De acordo com Giovanni, Silva e Yasbek (2007), na transição do governo FHC para o governo Lula, no terceiro trimestre de 2002, foi realizado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Nesse ínterim, foi constatado que esses programas eram marcados por uma série de aspectos problemáticos, o que veio a justificar a necessidade de sua unificação. Dentre os problemas apresentados pelos Programas de Transferência de Renda então em execução, podem ser apontados:

- a) Existência de programas concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e em seu público-alvo e implementados por Ministérios distintos;
- b) Ausência de uma coordenação geral e de planejamento gerencial dos programas, ocasionando desperdício de recursos e limitação de sua

efetividade;

- c) Falta de vinculação com outras políticas setoriais emancipatórias que possibilitasse a autonomização das famílias após o desligamento dos programas e a superação da pobreza do grupo familiar;
- d) Fragmentação dos programas, havendo até competitividade entre os setores responsáveis, e falta de articulação com a esfera municipal no que diz respeito à oferta de contrapartidas pelas prefeituras;
- e) Orçamento alocado insuficiente, tornando os programas altamente focalizados e o valor monetário dos benefícios irrisórios, incapaz de produzir impactos significativos na população beneficiária;
- f) Identificação de problemas no Cadastro Único, instrumento de seleção das famílias a serem incluídas nos programas sociais do Governo Federal. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007, p. 132-34).

Em conformidade com isso, em outubro de 2003, o Presidente Lula criou o PBF, através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Mais tarde, essa medida foi convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004, unificando os seguintes Programas de Transferência de Renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

O MDS é o responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do PBF, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Esse Ministério foi criado em janeiro de 2004, no governo Lula, agregando os Ministérios de Assistência Social e Segurança Alimentar, visando à elevação dos valores orçamentários para os programas e projetos na área social. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007). No entanto, a gestão e a execução desse Programa são feitas de forma descentralizada, mediante a coordenação de esforços das três esferas governamentais, observadas a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

Na cidade de Fortaleza, o PBF começou a ser operacionalizado no final de 2003, através da Coordenadoria de Políticas Públicas e Assistência Social (CASSI) – da então Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS) –, que instituiu a Coordenação do Cadastro Único e do Programa Bolsa-Família.

Em 2005, o governo de Fortalezas firmou o “Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais”<sup>19</sup> junto ao MDS, passando a assumir responsabilidades em relação ao programa e ao cadastramento das famílias.

Em 2007, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), que passou a ser o órgão responsável pela gestão do PBF em Fortaleza. Ele possui seis Coordenadorias: a de Proteção Social Básica, a de Proteção Social Especial, a de Inclusão Social, a de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (G-SUAS), a de Segurança Alimentar e Nutricional e a do Cadastro Único e Programa Bolsa Família. Esta última atua no planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento do PBF e do Cadastro Único.

Apesar de a execução e gestão do PBF ser descentralizada, o seu financiamento é de competência exclusiva do Governo Federal, através de recursos provenientes “[...] das dotações alocadas aos Programas de Transferência de Renda e ao Cadastro Único [...] bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: 2004a).

O PBF está inserido em um dos eixos<sup>20</sup> do Fome Zero, o qual foi elaborado em 2001, ainda no governo FHC, pelo Instituto de Cidadania. Com a eleição do Presidente Lula, esse Programa, denominado de *Estratégia Fome Zero* a partir de 2005, ganhou destaque e passou a ser vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo concebido enquanto principal estratégia de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil. De acordo com o MDS:

O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. [...] se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando

<sup>19</sup> De acordo com a Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, a formalização da adesão dos entes federados ao Programa Bolsa Família requer o compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, entes públicos envolvidos na gestão e execução do Programa. De acordo com o art. 2º dessa Portaria, os municípios aderem ao Programa mediante a assinatura do Termo de Adesão, comprometendo-se a instituir comitê ou conselho local de controle social e indicar o gestor municipal do Bolsa Família, (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2005b). Segundo o Decreto 5.209/2004, o controle social deve ser realizado, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído ou por uma instância já existente no município, composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade, observando-se a existência de integrantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e nutricional e da criança e do adolescente. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

<sup>20</sup> O Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores: Acesso aos Alimentos, no qual o PBF encontra-se situado (Eixo 1); Fortalecimento da Agricultura Familiar (Eixo 2); Geração de Renda (Eixo 3); Articulação, Mobilização e Controle Social (Eixo 4). Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/b/programas-e-ações>>. Acesso em: 15 de set. de 2011.

a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável fome<sup>21</sup>

No âmbito do Fome Zero, o PBF é considerado o carro-chefe, ao associar a transferência monetária mensal às famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza com o acesso aos direitos sociais básicos: alimentação, educação, saúde e assistência social.

De acordo com a legislação oficial, os objetivos básicos do Programa, em relação aos seus beneficiários, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater à fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater à pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

Nesse sentido, articula-se em três dimensões essenciais: promoção do alívio imediato da pobreza, através de uma transferência monetária mensal; contribuição para o rompimento do ciclo da pobreza entre gerações, por meio de condicionalidades ou obrigações a serem observadas pelas famílias no campo da educação, saúde e assistência social, visando ampliar o acesso delas aos direitos sociais básicos; objetiva levar essas famílias a uma autonomização progressiva, através da articulação com outros programas estruturantes que desenvolva as capacidades e potencialidades dessas famílias, de modo a lhes fornecer uma “porta de saída” da pobreza.

O público-alvo do Programa é constituído por dois grupos: famílias extremamente pobres e famílias pobres. Atualmente, famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00 (consideradas extremamente pobres) recebem o benefício *básico*, no valor de R\$ 70,00; caso haja filhos, receberá também o benefício *variável*, que é de R\$ 32,00 por cada criança ou adolescente de até 15 anos (no máximo cinco). Já as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 140,00 (consideradas pobres) recebem apenas o benefício *variável* de acordo com o número de filhos. Há também o benefício *variável vinculado ao adolescente*, pago a todas as famílias inseridas no Programa que possuam filhos adolescentes de 16 e 17 anos que estejam frequentando a escola (no máximo, dois adolescentes), no valor de R\$ 38,00. Em março de 2011, foi instituído o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e

---

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cidadania:** o principal ingrediente do Fome Zero. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/publicacoes/.livretofomezero](http://www.fomezero.gov.br/publicacoes/.livretofomezero)>. Acesso em: 15 de set. de 2011.

Cartão Alimentação para o Bolsa-Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso. Dessa maneira, as famílias que fazem parte do PBF recebem um benefício mensal que varia de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 por mês, conforme a renda e a composição familiar.

No quadro abaixo, podemos visualizar os tipos de benefícios ofertados pelo Programa, o valor desses benefícios, o perfil das famílias sujeitas a esses direitos e o valor máximo a ser recebido por benefício, de acordo com o perfil da família.

Quadro 1 – Tipos e valores dos benefícios, perfil familiar e valor máximo por grupo familiar

| <b>Tipos de benefícios</b>                        | <b>Valor do benefício</b> | <b>Perfil da Família</b>                                                                                               | <b>Valor máximo do benefício</b>                                           |
|---------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Benefício Básico                                  | R\$ 70,00                 | Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00, independentemente do número de crianças, adolescentes ou jovens | A família pode receber apenas 1 benefício básico no valor de R\$70,00      |
| Benefício Variável                                | R\$ 32,00                 | Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$140,00, com crianças ou adolescentes de até quinze anos                 | A família pode receber até cinco benefícios variáveis, totalizando R\$ 160 |
| Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ) | R\$ 38,00                 | Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$140,00 com adolescentes de 16 e 17 anos                                 | A família pode receber até dois BVJ, totalizando R\$ 76,00                 |

Fonte: MDS (2012).

Para fazerem parte do PBF, além de possuir os critérios de elegibilidade acima elencados, as famílias precisam se cadastrar no Cadastro Único (CadÚnico)<sup>22</sup> do Governo Federal. De acordo com o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007: “O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para

<sup>22</sup> Tendo em vista que, para inscrever-se no CadÚnico, a família deve ter renda per capita de, no máximo,  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, nem todos que são cadastrados estão no perfil para fazer parte do Programa Bolsa Família. No entanto, a inserção dessas famílias no CadÚnico possibilita a sua participação em outros programas sociais como: Tarifa Social de Energia Elétrica, Gratuidade no Transporte Urbano Coletivo de Fortaleza para Pessoas com Deficiência, Carteira Nacional do Idoso e Isenção do Pagamento de Taxas em Vestibulares e Concursos Públicos. Recentemente, foi criado um sistema especial de inclusão previdenciária para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que inscritos no CadÚnico, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo – mediante a contribuição reduzida de 5% do salário mínimo. Em Fortaleza, para se cadastrar no Cadastro Único, tirar dúvidas ou resolver qualquer problema ou pendência relacionada ao PBF, a população não precisa comparecer à SEMAS, tendo em vista que a gestão do PBF em Fortaleza é descentralizada. Ela poderá dirigir-se a um dos 35 núcleos de atendimento do Cadastro Único espalhados pela cidade, os quais encontram-se em Centros de Cidadania, na maioria dos CRAS, nas Secretarias Executivas Regionais, em unidades da Proteção Social Especial e no Terminal de Messejana.



seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Dessa maneira, esse cadastro mantém informações atualizadas de todas as famílias brasileiras em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros<sup>23</sup>. Assim, a sua utilização pelas três esferas do governo ajuda a identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, proporciona melhor focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família. Discorrendo sobre a importância do CadÚnico para a política social brasileira, Barros, Carvalho e Mendonça (2010, p. 182) argumentam:

Em função do seu elevado grau de cobertura da população pobre do país, pela ampla variedade de informações sobre as suas condições de vida e por contar com nome e endereço desta população, o CadÚnico figura certamente entre as mais importantes fontes de informação sobre a população pobre [...] essa variedade de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identificá-las leva este cadastro a ter inúmeras utilidades para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país.

De fato, devido a sua função “diagnóstica”, o CadÚnico pode ser utilizado como um importante instrumento em prol da política social no Brasil, posto que oferece condições de quantificar e mapear de forma individual, local e regional, as principais carências apresentadas pelas famílias cadastradas. Dessa maneira, o Poder Público tem a possibilidade de adequar a oferta de serviços públicos às verdadeiras necessidades apresentadas por essas famílias, possibilitando um melhor direcionamento dos recursos públicos.

A esfera municipal é a responsável pelo cadastramento das famílias e pelas ações de revalidação e atualização cadastral a cada dois anos. O objetivo do recadastramento é verificar se houve alterações nas condições de vida das famílias cadastradas, a fim de manter no Programa apenas aquelas que ainda estão dentro dos critérios de elegibilidade.

Após a coleta, os dados são repassados para o Agente Operador e Pagador do Programa – a Caixa Econômica Federal –, responsável por atribuir o Número de Identificação Social (NIS) ao representante legal do benefício. Através do NIS, torna-se possível localizar

---

<sup>23</sup> De acordo com Cunha (2009, p. 349): “Para apoiar os municípios na gestão descentralizada do PBF e no atendimento das famílias, o Governo Federal repassa recursos financeiros aos governos locais. Esse repasse de recursos tem como referência o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que é calculado com base em quatro variáveis: a) qualidade das informações do Cadastro Único; b) atualização das informações cadastrais pelo menos a cada dois anos; c) e d) atendimento, e respectiva informação, das famílias beneficiárias pelo PBF na área de saúde e educação [...] Com base nas variáveis citadas, é calculado o IGD. Esse Índice é multiplicado pelo número de famílias do PBF em cada município, e o valor encontrado é multiplicado por R\$2,50. Valor repassado mensalmente. Os municípios que não atingirem um IGD pelo menos igual a 0,55 não recebem recursos, de forma a estimular que tenham uma qualidade mínima de gestão”.

as pessoas cadastradas, atualizar os dados cadastrais e verificar a situação do benefício.

Com base nos dados do CadÚnico, o MDS seleciona mensalmente, de forma automática, as famílias que serão beneficiadas pelo PBF, utilizando o critério de menor renda per capita e outros indicadores apontados no Cadastro das famílias concorrentes ao Programa.

Para permanecerem no PBF, as famílias precisam cumprir compromissos nas áreas de saúde, educação e assistência social – as chamadas “condicionalidades” –, cujo objetivo exposto é ampliar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos. As condicionalidades, ou contrapartidas, são as seguintes: na *saúde*, cumprir o calendário de vacinação em dia para as crianças entre zero e sete anos, levá-las para pesar e medir; além disso, as gestantes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento pós-parto; na *educação*, frequência escolar mínima de 85% por mês das crianças de seis a 15 anos e de 75% dos adolescentes de 16 e 17; quanto à *assistência social*, frequência das crianças identificadas em risco de trabalho infantil nas atividades socioeducativas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

O não cumprimento dessas condicionalidades implica em sanções graduais para a família beneficiária: no caso da primeira situação de descumprimento, a família recebe uma carta de *advertência* e um aviso no terminal bancário, sem prejuízo para o recebimento do benefício. Se o descumprimento persistir, sem justificativa, dois meses depois, outra carta é enviada e outro aviso eletrônico postado, e o benefício fica temporariamente *bloqueado*, podendo, no entanto, ser sacado no mês seguinte de forma retroativa. Caso a rodada de avisos ocorra pela terceira vez consecutiva, o benefício é *suspenso* por um mês, não podendo ser retirado posteriormente. Na quarta rodada, há a *suspensão* da transferência monetária por dois meses. Na quinta rodada, finalmente – após um ano de descumprimento das contrapartidas –, o benefício é *cancelado*, e outra família passa a receber a Bolsa. No caso de cancelamento do benefício, a família somente poderá retornar ao Programa após o prazo de 180 dias, caso ainda esteja dentro dos critérios de elegibilidade e exista disponibilidade orçamentária e financeira para a concessão de novos benefícios no município.

Havendo o descumprimento das condicionalidades, o município deve realizar um acompanhamento junto às famílias, para identificar os motivos dessa ocorrência e executar ações que superem essa situação. Nesse sentido, o PBF deve ser operacionalizado de forma articulada a uma Rede Nacional de Proteção Social, ancorado nas políticas públicas e de Assistência Social. A esse respeito, Cunha (2009, p. 340-41) argumenta:

Essa concepção de condicionalidade, como reforço ao direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três esferas de governo, pela sociedade e pelas próprias famílias. O alcance desse propósito requer uma abordagem intersetorial, na qual o acompanhamento das famílias seja feito de forma articulada por equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que no município, respondam por ações que propiciem a inserção social e a emancipação das famílias em situação de pobreza.

A identificação, o acompanhamento e o encaminhamento das famílias inseridas no PBF aos programas, projetos e serviços da Rede de Proteção Social são feitos especialmente através dos CRAS. Por meio dessa instituição, busca-se o fortalecimento e a articulação do referido Programa com as demais políticas públicas setoriais, visando ao desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas das famílias sujeitas a ter direito ao Bolsa Família de modo a levá-las a uma autonomização progressiva em relação ao Programa e à superação de sua situação de pobreza.

Para além dessas questões mais objetivas, relacionadas à natureza, ao desenho e à operacionalização do PBF, há alguns de seus aspectos e significados importantes que precisam ser problematizados. Há muitas controvérsias no campo social acerca do real potencial desse Programa de provocar uma mudança efetiva na estrutura concentradora de riqueza existente no Brasil e de alterar significativamente o quadro de pobreza e desigualdade social que marca a sociedade brasileira.

Por um lado, há muitos estudiosos da temática que enfatizam vários aspectos positivos e inovadores do PBF no campo do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Defendem que esse Programa configura-se como uma das possíveis estratégias de redistribuição de renda no Brasil, país marcado historicamente pela situação de extrema concentração de renda e de propriedade. Outra vantagem apontada por eles é a boa focalização do Programa, por se voltar para populações historicamente excluídas das políticas sociais brasileiras.

Um das grandes inovações mencionadas pelos defensores dessa proposta é que o Programa foi criado por lei específica, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, uma norma legal federal votada e aprovada pelo Congresso Nacional, o que, segundo Cunha “[...] dá mais estabilidade e perspectiva de continuidade à sua implementação.” (CUNHA, 2009, p. 336).

Além disso, o fato de a transferência monetária ser feita diretamente às famílias, através da rede bancária, diminui as possibilidades do uso de clientelístico do Programa para fins eleitoreiros, prática tão comum nas políticas sociais brasileiras, especialmente no campo socioassistencial.

Cunha (2009) faz referência a outros três aspectos positivos presentes no desenho do Programa e que merecem ser destacados: o foco prioritário na família, em consonância com o primeiro princípio da PNAS e um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, a matricialidade sociofamiliar; o fato de o(a) representante legal para o recebimento do benefício ser preferencialmente a mulher; e a autonomia da família para decidir como o recurso recebido vai ser gasto. A autora explica:

*Uma característica de fundamental importância e que merece destaque é o foco no núcleo familiar integral, e não os membros da família individualmente, como unidade da ação do PBF. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). É uma diferença vital em relação às experiências anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação [...] Segundo, mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família [...] Terceiro, a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Para o PBF, ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é exigível, quais as necessidades da família devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família. (CUNHA, 2009, p. 342-43, grifos nossos).*

Silva (2008) menciona que outro aspecto inovador do Bolsa Família é o desenvolvimento de ações complementares, terceira dimensão do Programa, junto às famílias beneficiárias, mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho, permitindo uma melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar. (SILVA, 2008, p. 37).

No ano de 2010, um avanço no campo das ações complementares do PBF foi a criação do Programa Próximo Passo, o qual, através da articulação entre o Governo Federal e empresários, visa promover a qualificação social e profissional dos beneficiários do PBF a partir da oferta de cursos de formação e especialização técnica. O Próximo Passo possui três eixos: primeiro, os cursos estão ligados a setores que, atualmente, estão em expansão no Brasil, como construção civil e turismo; segundo, prima pela qualidade do aprendizado, para que as pessoas inseridas no Programa tenham maior chance de inserção no mercado de trabalho; terceiro, busca parcerias entre o Governo Federal e setores empresariais, para que os alunos sejam contratados por esses setores. A execução dos cursos é de responsabilidade dos estados, municípios e entidades sem fins lucrativos especializadas em formação profissional. (WEISSHEIMER, 2010, p. 14-15).

Além disso, o alcance social do PBF e seu significado na vida das populações beneficiárias não podem ser subestimados. Podemos afirmar que o Programa, atualmente, com mais de 13 milhões de famílias atendidas, é uma das maiores políticas sociais brasileiras em número de beneficiários. De acordo com Sátyro e Soares (2010, p. 33), o Bolsa Família “[...] é superado em número de beneficiários apenas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que, a princípio, cobre toda a população brasileira, pela educação pública, com 52 milhões de alunos, e pela Previdência Social, com 21 milhões de benefícios concedidos”.

Outro dado importante que não pode ser desconsiderado é a expansão e a evolução progressiva do Programa desde o ano de sua criação. Atualmente, a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios participam da gestão compartilhada do PBF. O número de famílias beneficiárias saltou de 3,6 milhões, em 2003, para 12,9 milhões, em 2011, o que corresponde a cerca de 50 milhões de beneficiados e a um aumento progressivo de mais de 200%. Assim, o PBF está presente na vida de um em cada quatro brasileiros, demonstrando a amplitude desse Programa socioassistencial. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2011).

De acordo com alguns especialistas, a cobertura de praticamente todo o universo das famílias brasileiras em condição de pobreza é mais um dos aspectos inovadores do Programa, constituindo-se como “[...] um feito sem precedentes na história da assistência social no Brasil.” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 59).

Em termos de valores aplicados no pagamento de benefícios, o investimento anual do Governo Federal com o Programa evoluiu de R\$ 3,2 bilhões, em 2003, para cerca de 14,4 bilhões, em 2010, um aumento considerável, demandando 0,38% do produto Interno Bruto (PIB). (COSTANZI; Fagundes, 2010, p. 250). O reajuste de 19,4% nos valores dos benefícios do PBF, feito a partir de abril de 2011, provocou uma elevação de R\$ 2,1 bilhões nas despesas do Governo no ano de 2011. Esse foi o quarto reajuste dos valores em sete anos do Programa. O primeiro, de 18,25%, foi feito em agosto de 2007. Em julho de 2008, o aumento foi de 8%. E, em 2009, chegou a 10%<sup>24</sup>.

No Ceará, 1.076.763 famílias são atendidas pelo Programa, custando ao Governo Federal cerca de 104 milhões mensais (SECRETARIA DO TRABALHO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2011). Na capital deste Estado, Fortaleza, 718.542 famílias

---

<sup>24</sup> IPEA. Impactos do Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7516](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7516)>. Acesso em: 16/10/11.

recebem esse benefício de transferência de renda. (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Outro aspecto de extrema relevância acerca do PBF diz respeito à sua contribuição para a queda dos índices de pobreza e desigualdade no Brasil, no cumprimento das metas estabelecidas, e ao seu impacto nas condições de vida das populações pobres, conforme demonstrado por várias pesquisas realizadas.

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) de 2006 apontam a queda na desigualdade de renda no Brasil e, com isso, a redução da pobreza extrema e da pobreza. Esse estudo comprova que, a partir de 2004, a pobreza extrema caiu 4,9 pontos percentuais/ano e a pobreza, 2,7 pontos/ano, o que é atribuído à estabilidade da moeda, à diminuição do desemprego, ao reajuste do salário mínimo em índices superiores à inflação e à expansão dos Programas de Transferência de renda do Governo Federal, a exemplo do PBF e da melhor focalização desse Programa nos pobres. (IPEA, 2007).

Com base nos dados da quarta edição do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM/2010), o Brasil já reduziu, em muito, a pobreza extrema no país. Esse relatório baseia-se em um critério internacional, no qual os extremamente pobres são aqueles que vivem com menos de U\$ PCC<sup>25</sup>1,25/dia. Segundo dados desse estudo, em 1990, 25,6% da população brasileira encontrava-se entre os extremamente pobres, ou seja, um em cada quatro brasileiros. No entanto, em 2008, ocorreu uma acentuada redução da pobreza, pois apenas 4,8% da população era considerada pobre, /c/om base no critério internacional. Em números absolutos, isso quer dizer que, entre 1990 e 2008, o número de pobres no Brasil caiu de 36,2 milhões para 8,9 milhões, embora a população brasileira tenha passado, nesse mesmo período, de 141,6 milhões para 186,9 milhões de pessoas. (IPEA, 2010).

O principal Objetivo do Desenvolvimento do Milênio é a erradicação da extrema pobreza e da fome no mundo. De acordo com o estudo citado, o Brasil avançou nesse sentido, pois atingiu, em 2005, a meta que o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio estabeleceu para ser cumprida em 25 anos, entre 1990 e 2015: reduzir a pobreza extrema pela metade. Dados atualizados desse relatório demonstram, ainda, que a pobreza extrema no

---

<sup>25</sup> “O dólar PCC é medido pela paridade do poder de compra, uma taxa de câmbio que considera as diferenças de preços entre os países, permitindo comparações internacionais. Desse modo, 1,25 dólares PCC tem o mesmo poder de compra nos Estados Unidos e nos demais países.” (IPEA, 2010).

Brasil, hoje, corresponde a menos de um quinto da de 1990. O relatório comprova, assim, como os dados da PNAD demonstram, que o desempenho do Brasil na redução da fome e da extrema pobreza deve-se: à estabilidade macroeconômica; ao Sistema de Proteção Social, delineado pela Constituição Federal de 1988 – acrescido de Programas de Transferência de Renda, que foram unificados e expandidos a partir de 2003/2004; e à valorização real do salário mínimo. (IPEA, 2010).

Costanzi e Fagundes (2010) apontam que outro impacto importante dos benefícios do PBF está relacionado ao aumento da renda das famílias beneficiárias. Baseando-se numa análise dos dados do CadÚnico, cedidos pela SENARC/MDS, os autores afirmam:

Para o Brasil, como um todo, a renda mensal média *per capita* cresceu de R\$51,09, antes do benefício, para 78,12, depois do benefício (alta de R\$52,9%). Portanto, os referidos benefícios levam a média per capita de um nível abaixo da linha de extrema pobreza, utilizada pelo Programa (R\$70,00), para um nível acima desta. (COSTANZI; FAGUNDES, 2010, p. 258).

No tocante às condicionalidades do Programa, Albuquerque, Almeida e Rizzoti (2010) destacam que elas podem contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres. Os autores chegaram a essa conclusão com base nos resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa-Família (AIBF), realizada pelo consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute). Ele assinalam que os dados da avaliação realizada apontam que:

[...] no ano de 2009 a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade, beneficiários do PBF, era maior do que a dos jovens não beneficiários com o mesmo perfil; a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos, comparada aos não-beneficiários, é maior, assim como são melhores as taxas de progressão escolar entre os beneficiários do Programa. A frequência escolar de crianças e adolescentes de seis a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais, maior em comparação com a frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Foi ainda registrado impacto positivo sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do PBF. (ALBUQUERQUE; ALMEIDA; RIZZOTI, 2010, p. 153).

Entretanto, de acordo com Weissheimer (2010, p. 11): “O impacto mais imediato do Programa Bolsa-Família sobre os cidadãos brasileiros beneficiados é possibilitar a conquista do primeiro degrau dos direitos fundamentais: o direito à alimentação adequada”.

Um estudo coordenado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), publicado em 2008, sobre as *Repercussões do PBF nas condições de Segurança*

*Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas* demonstrou que, de acordo com os titulares do PBF, cerca de 87% do recursos recebidos pelo Programa é gasto com alimentação (no Nordeste, chega a 91%). O estudo demonstrou ainda mudanças positivas no consumo alimentar após o recebimento do benefício, com um aumento do consumo, em geral, em todos os grupos alimentares. A pesquisa revelou também que a possibilidade de crédito mediante o recebimento do benefício de maneira regular abre novas perspectivas de consumo e de atendimento às necessidades das famílias, como o acesso ao material escolar, vestuário, remédios, gás, luz, água, entre outras. (MENEZES, 2008).

Para além dos números e pontos positivos acentuados acerca do PBF, o desenvolvimento desse Programa tem gerado polêmicas no que diz respeito a alguns aspectos relativos à sua concepção, desenho, operacionalização e ao seu real impacto na redução dos índices de pobreza e desigualdade social e de “emancipação” das famílias beneficiárias.

Uma das críticas feitas pela literatura especializada diz respeito ao *status* do Programa. Embora o PBF seja uma norma legal federal votada e aprovada no Congresso Nacional, como já mencionado, ele não é direito constitucional, mas está condicionado às possibilidades orçamentárias da União. A Lei 10.836/2004, que cria o PBF, em art. 6º, declara que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004a).

Assim, uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, mesmo que seja elegível para tal, o que tem levado alguns autores a caracterizar o Bolsa Família como um “quase-direito”. Nesse sentido, Cotta e Paiva (2010, p. 73) asseveram: “[...] dado que se assume que os cidadãos são titulares de direitos que o Estado tem a obrigação de garantir [...] o PBF já começa errado, pois não reconhece o direito de todos os cidadãos elegíveis à segurança de renda via transferências governamentais”.

Situação diversa ocorre com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que constitui-se como o direito a um salário mínimo mensal, constitucionalmente garantido. Assim, todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se beneficiários, independentemente da situação orçamentária do Governo.

As condicionalidades também constituem outra questão polêmica. Giovanni, Silva e Yasbek (2007) destacam que, para alguns estudiosos, a exigência de contrapartidas para que



a família continue vinculada ao Programa contraria um direito fundamental: a garantia à vida e, portanto, à subsistência, livre de condições ou de “merecimento”.

Nesse sentido, o acesso das famílias pobres e extremamente pobres ao PBF, mediante a exigência de contrapartidas, configurar-se-ia como uma negação ao direito constitucional à vida, dentro de padrões humanos de dignidade. Por outro lado, ainda a respeito das condicionalidades do PBF, os autores acima referidos argumentam que:

[...] há que se considerar que o que parece a negação de um direito pode ser visto como condição propiciadora de acesso a outros direitos, no caso o direito à educação, à saúde e ao trabalho, o que significa dizer que, antes de ser a negação de um direito, a exigência de contrapartidas, por se fundamentar na criação de condições para autonomização futura das famílias, pode significar também afirmação de direitos. (GIOVANNI; SILVA; YASBEK, 2007, p. 210).

Todavia, Cotta e Paiva (2010) esclarecem que o posicionamento dos direitos humanos quanto às contrapartidas do PBF é mais severa. Segundo os autores, sob a perspectiva dos direitos humanos,

[...] vincular o direito à renda e à alimentação adequada ao cumprimento de qualquer tipo de imposição é condenável por princípio. Mais grave ainda é que as famílias possam ser excluídas do programa com base em informações prestadas por agentes públicos locais, pois isso reforçaria a ‘cultura autoritária, paternalista e não emancipatória’ do Estado brasileiro. O desligamento das famílias mais vulneráveis do PBF por descumprimento de condicionalidades seria uma grave violação de direitos. Por outro lado, a abordagem dos direitos humanos recusa a noção de responsabilidades compartilhadas entre cidadãos e Estado no que se refere ao acesso a serviços públicos. Apenas o Estado seria o portador da obrigação de prestar serviços com cobertura universal e qualidade satisfatória. (COTTA; PAIVA; 2010, p. 73).

Na verdade, essa é uma perspectiva que merece uma séria reflexão. Em entrevista com o Coordenador do Banco de Dados do CadÚnico da SEMAS, foi relatada a existência de um grande número de famílias beneficiárias do PBF em Fortaleza em situação de descumprimento de condicionalidades, resultando em bloqueio, suspensão e até mesmo em cancelamento do benefício para muitas famílias. (Entrevista realizada no dia 14/5/2010).

Dessa maneira, o PBF assume um caráter punitivo, negando o direito de acesso à renda precisamente às famílias mais vulneráveis socialmente. A mesma realidade foi constatada durante as visitas ao CRAS Couto Fernandes. Uma das assistentes sociais dessa instituição relatou a dificuldade de muitas famílias inseridas no PBF em cumprir as condicionalidades.

Nessa direção, o MDS lançou uma tipificação para que uma das atividades a serem executadas pelos CRAS seja o desenvolvimento de um “Grupo de famílias”, pautado no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dessas famílias, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. O alvo principal desse grupo são as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF. No CRAS Couto Fernandes, à época da pesquisa de campo, 49 famílias eram acompanhadas sistematicamente por conta do não cumprimento das contrapartidas. Essa situação determinava a participação delas no “Grupo de famílias” para que continuassem participando do Programa.

A assistente social entrevistada faz referência às implicações dessa iniciativa exigida pelo MDS. Ela destaca que “[...] de forma sutil, as famílias se veem reféns a participar dos grupos [...]” e algumas vezes “[...] lançam estratégias para burlar o sistema a fim de continuar no Programa”. Como exemplo, a assistente social citou que, a fim de não terem problemas com as condicionalidades – que podem implicar em sua exclusão do Programa –, algumas famílias têm omitido alguns membros da família na composição familiar; outras vezes, alguns são expulsos de casa ou mandados para morar no interior. (Entrevista realizada no dia 8/7/2010).

Assim, de forma indireta, o dever de cumprir as contrapartidas tem esgarçado, em alguns casos, ainda mais as relações familiares desses grupos, os quais já se encontram com os vínculos familiares enfraquecidos, contrariando-se o objetivo da Proteção Social Básica, que, segundo a PNAS, é “[...] o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

Com base no exposto, há, nesses casos, realmente, conforme o posicionamento dos direitos humanos citado por Cotta e Paiva (2010), um reforço das relações autoritárias entre o Poder Público e as populações atendidas pelo PBF, na medida em que essas populações, muitas vezes por não conseguirem cumprir as contrapartidas do Programa, passam a percebê-las como uma “ameaça” e não como o acesso a um direito social básico.

Outra crítica às condicionalidades é que o cumprimento do objetivo exposto: ampliar o acesso das famílias beneficiárias aos direitos sociais básicos, demanda a expansão dos serviços sociais. No entanto, de acordo com Silva (2008), o que se tem observado nos municípios brasileiros é uma insuficiência qualitativa e quantitativa na oferta dos serviços sociais básicos. Uma das interlocutoras dessa pesquisa, chamada Carmem, confirma esse

dado, ao relatar:

A gente se chateia, por exemplo, a gente não é pra deixar os filhos faltarem a escola. Se faltar três dias no mês é bloqueado o Bolsa Família da gente. Mas se o filho tiver doente? É muito dificultoso no Posto de Saúde você pegar uma ficha. Às vezes você vai três vezes no posto de Saúde pra conseguir uma ficha. Você tem que sair de madrugada pra conseguir uma ficha pra uma consulta. E os colégios agora estão exigindo atestado médico. Se seu filho adoecer hoje e você for no posto e não conseguir, aí for de novo no outro dia, não consegue, quando for no terceiro dia e conseguir, o médico só vai dar atestado pra aquele dia que você consultou. E os outros dias pra trás? Eu acho assim, o Bolsa Família é muito bom, mas muita coisa a gente está sendo vítima. Assim, se eles querem que as crianças não falem a escola, mas consta uma doença, se você passar três dias indo pro Posto de Saúde e não conseguir uma ficha e se você der fé ser cortada ou seu benefício ser bloqueado é muito chateante pra você. Você se chateia... eu acho assim, pro Bolsa Família não poder ter três falta é muito rígido. Às vezes a pessoa não falta porque quer. (Carmem).

De acordo com a fala da entrevistada, apesar de o PBF exigir o cumprimento das condicionalidades, o município não tem conseguido ofertar de maneira satisfatória os serviços sociais básicos para esse cumprimento. Além disso, ela faz uma crítica às contrapartidas, por achá-las muito rígidas, o que torna, em seu dizer, o grupo familiar beneficiado “vítima” do próprio Programa. A respeito disso, Cotta e Paiva (2010, p. 73) mencionam:

Os defensores da abordagem dos direitos humanos afirmam que [...] condicionar transferências de renda ao uso de serviços públicos escassos, de má qualidade e prestados por agentes que ‘submetem os cidadãos a situações que ferem sua dignidade’ seria indefensável. Caberia, em vez disso, responsabilizar os agentes públicos pelo não-cumprimento de suas obrigações, por meio de punições administrativas e judiciais, além de criar mecanismos para que os titulares denunciem violações a seus direitos de acesso à renda, educação e saúde.

No entanto, ainda a respeito das condicionalidades do PBF, Cotta e Paiva (2010) citam dois pormenores que, segundo os autores, constituem um aspecto positivo das condicionalidades: primeiro, a demanda pelos serviços sociais básicos cria uma pressão sobre o poder público, contribuindo para a responsabilização dele; segundo, não se pode tributar ao PBF problemas setoriais da saúde e da educação. (COTTA; PAIVA, 2010, p. 74).

Além disso, de acordo com o Decreto 5.209/2004: “Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou por caso fortuito.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b). Assim, o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, para que se saiba a razão desse descumprimento, é de fundamental importância. Nesse sentido, Currarelo et al. (2010, p. 157) afirmam:

No espaço do acompanhamento promovido pelos CRAS e CREAS, as famílias registradas no processo de acompanhamento familiar podem ficar inelegíveis aos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades sobre a transferência de renda do PBF. Isso significa que fica a cargo dos responsáveis pelo acompanhamento socioassistencial das famílias assegurar a manutenção da transferência de renda a despeito dos cumprimentos das condicionalidades, isto é, quem acompanha diretamente a família pode optar por suspender por um prazo determinado, que pode ser prorrogado, os possíveis efeitos do descumprimento das condicionalidades.

As condicionalidades do PBF é uma das questões que mais têm suscitado polêmicas em relação a esse Programa. Apenas uma pesquisa de maior amplitude e profundidade poderá demonstrar a sua real relevância e legitimidade, o que não se configura como nosso objeto de estudo nessa dissertação.

Os critérios de elegibilidade para o PBF também têm sido alvo de críticas na literatura especializada, tendo em vista que, atualmente, a renda per capita familiar é o único critério para inserção no Programa. Nesse sentido, Senna (2007, p. 88) argumenta que “[...] somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões [...] tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais”.

Silva (2008) destaca ainda que, além de a renda não ser um critério suficiente para mensurar a pobreza, o patamar de renda utilizado pelo PBF para classificar as famílias nas categorias pobre e extremamente pobre é muito baixo, deixando de fora do Programa inúmeras famílias brasileiras em situação de pobreza. Outro fator destacado pela autora é que “[...] o valor do benefício extremamente baixo pouco contribuirá para a ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias atendidas, podendo apenas propiciar uma ‘integração’ precária, marginal e em nível de sobrevivência.” (SILVA, 2008, p. 51). De fato, o desligamento das famílias inseridas no PBF tem se tornado um fator problemático para os gestores desse Programa, suscitando questionamentos em torno da sua real capacidade de promoção da “autonomização” das famílias beneficiárias.

Na verdade, são controversos os posicionamentos no campo social acerca do potencial do PBF para o enfrentamento e superação da pobreza no Brasil. Em meio a essas posições polarizadas é que nos propomos a realizar a presente investigação, na busca de apreender o real significado desse Programa na vida das famílias beneficiárias da comunidade Couto Fernandes.

A seguir, faremos uma apresentação dos dados de natureza quantitativa da base de

dados do Cadastro Único para Programas Sociais, da Secretaria Municipal de Assistência Social, os quais revelam o perfil dos representantes legais do CadÚnico no município de Fortaleza, no mês de março de 2011. Para fins de comparação, será exposto o perfil desses representantes legais da SER IV, mas centraremos nossa análise nos titulares de Fortaleza.

Embora a pesquisa ora apresentada seja de natureza qualitativa, uma vez que estuda os significados do PBF para os seus beneficiários na comunidade Couto Fernandes, consideramos relevante apresentar os dados de natureza quantitativa acerca do perfil dos beneficiários ou pretensos beneficiários desse Programa no município de Fortaleza, como possibilidade de ampliarmos a tessitura teoria-empíria e a compreensão do objeto em análise.

#### 4.3 Perfis dos Representantes Legais do CadÚnico em Fortaleza-CE

A Política de Assistência Social tem atribuído um papel central à família, concebida como o *espaço da proteção por excelência*. Nesse sentido, os Programas de enfrentamento à pobreza, a exemplo do PBF, têm referenciado as mulheres como as representantes legais preferenciais para a gestão do benefício. Mota (2008, p. 240) explica que a preferência pela figura feminina para assumir a titularidade do Programa se dá por este motivo:

Nesses Programas, o sentido de família é centrado na representação social da mulher que identifica e associa mulher e feminino com família, em função da reprodução. Família também concebida como a *célula mater* da sociedade e *locus* por *excelência* da procriação e *maternagem*, da proteção e dos cuidados diretos com o bem-estar, enfim, do processo cotidiano da reprodução social do grupo doméstico-familiar.

A construção sócio-cultural que coloca a figura feminina como um segmento naturalmente responsável pelo cuidado e pela proteção da família aparece nos depoimentos das informantes da pesquisa, pois, diante da indagação “O que você acha de o cartão (do PBF) ser no nome da mulher?”, todas defenderam que o(a) titular do Programa deve ser a mulher, tendo em vista que ela sabe administrar melhor os recursos em prol dos interesses da família, ao contrário do homem. Sobre a titularidade do Programa, as entrevistadas afirmaram: “Eu acho certo, porque *a gente não confia no homem*, eu não confio. Acho importante porque *tem uns que pega pra beber, pra se drogar né*, aí a gente não confia. *É melhor ser no nome da mulher do que do homem.*” (Aparecida). / “Eu acho certo, porque *a mulher que é a dona de*

*casa, ela vai saber o que vai fazer com o dinheiro, eu acho certo.” (Carmem). / “Eu acho mais certo no nome da mulher, porque do homem não presta não, porque às vezes o homem vai pra uma mercearia pra beber de cachaça, deixa lá empenhado. Que eu já vejo muito homem fazendo isso.” (Edite).*

Nessa perspectiva também respondeu outra entrevistada:

*Eu acho que foi o trabalho mais certo que eles fizeram mesmo botar no nome da mulher, porque tem homem que não faz o papel que a mulher faz. Como a mulher que pega o dinheiro, faz as compra pra dentro de casa, compra as coisas pros meninos né. O que está precisando ali pra eles, o pão de manhã que nem todo dia a gente tem dez centavos no bolso né. Nós mulher somos diferente, a gente se lembra dos filhos. Agora os homens, nem todos os homens se lembram. Tem uns homens que recebem, mas só pra beber né. (Esperança)*

E as duas seguintes: “Acho bom porque a mulher sabe o que é que faz né, o homem não sabe, até tava passando essa semana no Barra Pesada o homem empenhou três cartões do Bolsa Família pra comprar droga, mas a mulher não, sabe o que é que faz.” (Maria) / “Eu acho importante, a mulher sabe mais o que fazer com o dinheiro, comprar as coisas pra dentro de casa, o que tá faltando. Muitas vezes o homem não pensa assim, às vezes até gasta com cachaça.” (Rejane).

Em harmonia com essa visão, e conforme a orientação do PBF, os dados do CadÚnico de Fortaleza, referente ao mês de março de 2011, confirmam a tese de Mota (2008), citada anteriormente, ao apontar para a predominância do sexo feminino na representação legal inscritos no CadÚnico em Fortaleza. Os dados da Tabela 1 demonstram:

Tabela 1 – Representantes legais do CadÚnico por sexo em Fortaleza e SER IV

| SEXO         | Fortaleza | SER IV |
|--------------|-----------|--------|
| Feminino     | 417060    | 31320  |
| Masculino    | 301482    | 22730  |
| <b>Total</b> | 718542    | 54050  |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

Quanto à distribuição dos representantes legais por *faixa etária*, a Tabela 2 revela que a maioria deles, 88,75% desses representantes no município de Fortaleza, encontra-se na faixa etária de 25 a 59 anos, portanto, em plena fase de capacidade para o exercício laboral. Esse dado revela uma mudança recente no mercado de trabalho, no contexto do capitalismo contemporâneo, a qual atinge a classe trabalhadora, especialmente os jovens em idade

economicamente ativa. Na conjuntura em questão, essa classe é dramaticamente afetada pelo cenário de desemprego estrutural em massa e de longa duração, engrossando as fileiras dos beneficiados ou assistidos pelas Políticas de Assistência Social, especialmente dos Programas de Transferência de Renda, como o PBF.

Tabela 2 – Representantes legais do CadÚnico por faixa etária em Fortaleza e SER IV

| ESPECIFICAÇÃO       | Fortaleza     | SER IV       |
|---------------------|---------------|--------------|
| De 16 a 17 anos     | 287           | 345          |
| De 18 a 24 anos     | 33699         | 2432         |
| De 25 a 59 anos     | 637851        | 47274        |
| A partir de 60 anos | 46705         | 3999         |
| Não informou        | 0             | 0            |
| <b>Total</b>        | <b>718542</b> | <b>54050</b> |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

Quanto ao *estado civil*, a Tabela 3 ressalta que, dos titulares do CadÚnico em Fortaleza, 83,21% são solteiros e que apenas 11,55% são casados. Esses números põem em evidência as transformações sofridas pelas famílias brasileiras na contemporaneidade, nas quais o tradicional modelo de família nuclear burguês, centrado nos pais, na criança e no lar, cede espaço para outros modelos familiares recombinaos e rearranjados, a exemplo das famílias monoparentais. Por outro lado, o destaque da condição de solteiro(a) do responsável legal também indica a diminuição da importância dada ao casamento oficial como identificador de conjugalidade no âmbito familiar.

Tabela 3 – Representantes legais do CadÚnico por estado civil em Fortaleza e SER IV

| ESPECIFICAÇÃO | Fortaleza     | SER IV       |
|---------------|---------------|--------------|
| Solteiro(a)   | 597927        | 44929        |
| Casado(a)     | 83037         | 6028         |
| Divorciado(a) | 3374          | 297          |
| Separado(a)   | 26423         | 2089         |
| Viúvo(a)      | 7745          | 703          |
| Não Informou  | 36            | 4            |
| <b>Total</b>  | <b>718542</b> | <b>54050</b> |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

A Tabela 4 destaca uma predominância da *raça/etnia* parda entre os representantes

legais em Fortaleza: 83,21%. No entanto, essa predominância pode ser devida ao fato de que no Brasil, as pessoas negras relativizam sua identificação com essa raça, se autodeclarando “pardas”, diminuindo o percentual de pessoas negras dentre os titulares do CadÚnico.

Os dados demonstrados revelam que os sujeitos de direitos do PBF possuem um perfil que é atravessado por fortes relações de classe, raça/etnia e gênero. De fato, são parcelas populacionais historicamente excluídas das políticas públicas e, portanto, dos direitos de cidadania, sendo, em sua maioria, pobres, negros e mulheres. Isso põe em relevo as contradições próprias das relações sociais presentes na sociedade brasileira, de matriz patriarcal e escravocrata.

Tabela 4 – Representantes legais do CadÚnico por raça/etnia em Fortaleza e SER IV

| <b>ESPECIFICAÇÃO</b> | <b>Fortaleza</b> | <b>SER IV</b> |
|----------------------|------------------|---------------|
| Branca               | 109153           | 12255         |
| Negra                | 15875            | 1431          |
| Parda                | 591763           | 40171         |
| Amarela              | 1387             | 146           |
| Indígena             | 323              | 42            |
| Não Informou         | 41               | 5             |
| <b>Total</b>         | <b>718542</b>    | <b>54050</b>  |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

No que diz respeito à *escolaridade*, os dados do CadÚnico expõem que 14,72% dos titulares do Bolsa Família são analfabetos; apenas 3,36% concluíram o Ensino Fundamental, 10,38% cursaram o Ensino Médio completo e 0,08% o Ensino Superior.

Na verdade, a baixa escolaridade apresentada pelos responsáveis legais do CadÚnico, do qual procedem as famílias inseridas no PBF, acompanhada de uma baixa qualificação para o mercado de trabalho, tem se configurado como um grande obstáculo para o desligamento das famílias que são beneficiárias do Bolsa Família.

Uma vez que muitos dos beneficiados pelo PBF estagnam nos níveis de escolaridade Fundamental e Médio – às vezes, nem sequer os concluindo –, não conseguem uma boa qualificação escolar e, conseqüentemente, uma adequada inserção profissional. Resultando em uma situação de dependência dos beneficiários em relação ao Programa. Tal constatação reforça a necessidade de as Políticas de Transferência de Renda, a exemplo do Programa em análise, estarem vinculados a políticas eficazes de qualificação e inserção no mercado de trabalho, a única alternativa capaz de promover a propalada “emancipação”



desses sujeitos.

Tabela 5 – Representantes legais do Cadúnico por escolaridade em Fortaleza e SER IV

| <b>ESPECIFICAÇÃO</b>              | <b>Fortaleza</b> | <b>SER IV</b> |
|-----------------------------------|------------------|---------------|
| Analfabeto                        | 105812           | 7473          |
| Até 4ª série incompleta do EF     | 212244           | 16155         |
| Até 4ª série completa do EF       | 24693            | 2199          |
| De 5ª a 8ª série incompleta do EF | 207281           | 15071         |
| Ensino Fundamental Completo       | 24201            | 2118          |
| Ensino Médio Incompleto           | 68094            | 5208          |
| Ensino Médio Completo             | 74647            | 5664          |
| Superior Incompleto               | 905              | 100           |
| Superior Completo                 | 594              | 52            |
| Especialização                    | 23               | 4             |
| Mestrado                          | 4                | 0             |
| Doutorado                         | 0                | 0             |
| Não Informou                      | 44               | 6             |
| <b>Total</b>                      | <b>718542</b>    | <b>54.050</b> |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

Quanto à *situação no mercado de trabalho*, a Tabela 6 destaca pontos relevantes:

Tabela 6 – Representantes legais do Cadúnico por situação no mercado de trabalho em Fortaleza e SER IV

| <b>ESPECIFICAÇÃO</b>      | <b>Fortaleza</b> | <b>SER IV</b> |
|---------------------------|------------------|---------------|
| Empregador                | 42               | 0             |
| Assalariado com CTPS      | 19327            | 1780          |
| Assalariado sem CTPS      | 1981             | 140           |
| Autônomo com Prev. Social | 173              | 15            |
| Autônomo sem Prev. Social | 119403           | 11400         |
| Aposentado Pensionista    | 7776             | 667           |
| Trabalhador Rural         | 10               | 0             |
| Empregador Rural          | 14               | 0             |
| Não Trabalha              | 544942           | 39540         |
| Outra                     | 24833            | 503           |
| Não Informou              | 41               | 5             |
| <b>Total</b>              | <b>718542</b>    | <b>54050</b>  |

Fonte: CadÚnico/SEMAS/2011.

De acordo com o que a Tabela 6 nos mostra, apenas 2,71% dos representantes legais, assalariados ou autônomos, exercem uma atividade remunerada com cobertura previdenciária, ao passo que 16,90% deles exercem tais atividades sem nenhum vínculo com a Previdência Social. Além disso, 75,83% desses representantes não trabalham.

De fato, por encontrarem-se numa situação de extrema precariedade socioeconômica, essas famílias encontram-se em posição análoga ao segmento populacional francês que está inserido na Renda Mínima de Inserção (RMI), identificado por Robert Castel (2005). O autor o descreve da seguinte maneira:

Silhuetas incertas, à margem do mercado de trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória [...] quem são eles, de onde vem, como chegaram ao ponto em que estão, o que vão se tornar? (CASTEL, 2005, p.23).

De acordo com os dados expostos, as situações de pobreza e extrema pobreza às quais estão submetidas às famílias beneficiárias do PBF relacionam-se a determinados indicadores de vulnerabilidade: baixo nível de escolaridade e analfabetismo; falta de qualificação profissional; precária inserção no mercado de trabalho, sem nenhuma proteção previdenciária, ou mesmo situação de desemprego estrutural. Tudo isso potencializa a condição de vulnerabilidade e subalternidade dessas famílias, ao passo que as torna dependentes dos benefícios da assistência social enquanto estratégia de sobrevivência.

Após as considerações acerca do perfil dos representantes legais do CadÚnico no município de Fortaleza, faremos uma tentativa, através da tessitura teoria-empíria, de desnaturalização das imagens e discursos construídos em torno do PBF, desvendando o real significado que ele tem assumido na vida das famílias beneficiárias residentes na comunidade Couto Fernandes. Em sentido correlato, traremos a versão das informantes da pesquisa – a partir de seus saberes e experiências – sobre as categorias analíticas *pobreza e cidadania/direitos*.

## 5 POBREZA, CIDADANIA/DIREITOS E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A VERSÃO DAS INFORMANTES DA PESQUISA

Nas ciências, é comum a afirmação de que o ser humano diferencia-se dos animais devido à capacidade de pensar. Assim, por ser capaz de compreender, interpretar e analisar criticamente os fatos, o homem é considerado um *homo sapiens* ou um animal racional. No entanto, a capacidade humana não se resume ao ato de raciocinar. Além de compreender a relação existente entre os fatos, o homem torna-se superior aos *animais* por sua capacidade imaginativa. O ser humano imagina e, através da imaginação e da linguagem, atribui significado a todos os seus atos. Comentando a obra de Gilbert Durand *d'As estruturas antropológicas do imaginário e da imaginação simbólica*, Pitta (2005, p. 13) afirma que “[...] nada para o ser humano é insignificante. E dar significado implica entrar no plano simbólico”.

Nessa perspectiva, se simbolizar é uma habilidade inata à condição do *ser* humano, e, se os símbolos são a própria expressão da cultura na qual este se encontra inserido, avaliamos que a compreensão, a interpretação e a análise crítica dos sentidos que as interlocutoras desta pesquisa atribuem às categorias analíticas – *pobreza, cidadania/direitos* – e ao PBF são fundamentais para a apreensão do *modus operandi* da sociedade e do Estado brasileiros, bem como das repercussões obtidas pelas estratégias de combate à pobreza postas em prática pelo Estado brasileiro na contemporaneidade.

Diante disso, nas páginas seguintes, exporemos a versão das informantes da pesquisa acerca das categorias analíticas referidas e do PBF. Nesse sentido, faremos um esforço no intuito de elucidarmos essas percepções à luz dos diferentes conteúdos teóricos, possibilitando um necessário diálogo entre a teoria e a empiria.

### 5.1 Ressignificações da Categoria Pobreza

Após discorrermos sobre as conceituações de pobreza produzidas no campo social<sup>26</sup>, retomamos as falas das interlocutoras da pesquisa, a fim de conhecermos as suas

---

<sup>26</sup> A abordagem sobre as noções de pobreza construídas na literatura especializada encontra-se no capítulo II deste trabalho, intitulado “Desvendando as Categorias Analíticas: *Pobreza e Cidadania/Direitos*”

percepções sobre a pobreza e os contornos que essa categoria tem assumido no cotidiano dessas mulheres.

Ao serem indagadas: “Para você o que é pobreza?”, as entrevistadas responderam: “Pobreza é a pessoa quando passa muita *necessidade*. Muita *fome* que *não tem da onde tirar*. Pobreza duma coisa, *precisão, dificuldade*.” (Carmem). / “É quando a pessoa *não tem o bocado pra comer, não tem uma moradia*. Não vive bem, *vive com situação financeira difícil*.” (Edite). / “Aqueles que *moram assim debaixo da ponte*, fica ai *atrás de comida nas portas, catando assim lixo*.” (Esperança). / “Pobreza *é triste*. *Não ter nem onde viver, não ter o que comer*. Eu acho que seja assim, *não ter uma rede pra se deitar*, que nem a gente vê na televisão, a *pessoa dormindo no meio da rua*. Isso ai é que eu acho uma pobreza muito grande.” (Maria). / “*Tristeza*. Eu vejo tanta gente passando *necessidade*. *Não ter o que comer, não ter dinheiro pra comprar comida*, nem nada. *Não ter onde dormir, não ter onde morar*.” (Rejane).

Conforme visto, as falas acima citadas expressam uma concepção de pobreza enquanto *ausência de renda*, “*não ter dinheiro*” (como afirma Rejane) ou viver com uma “*situação financeira difícil*” (no dizer de Edite), para o atendimento dos mínimos<sup>27</sup> necessários para a sobrevivência. Assim, pobreza é nomeada por essas mulheres como “*necessidade*”, “*precisão*”, “*dificuldade*” e não possuir alternativas para suprir os seus direitos fundamentais, como alimentação e moradia, não ter “*da onde tirar*”, como expressa Carmem.

Ao mesmo tempo, o fenômeno da pobreza é materializado, segundo o olhar das informantes, na imagem dos catadores de lixo, dos moradores de rua e dos que moram “*debaixo da ponte*”. De fato, como afirma Telles (1993, p. 10), “[...] a pobreza não é apenas uma condição de carência... É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade”.

De modo correspondente, as interlocutoras relacionam pobreza com sentimentos de negatividade: “*É triste*”, “*É tristeza*”, segundo os depoimentos citados. Isso porque as representações construídas socialmente em torno desse significante são marcadas por situações degradantes, as quais estigmatizam e rebaixam os indivíduos à condição de

---

<sup>27</sup> É interessante pontuar que a concepção de “mínimos sociais” e de “necessidades básicas” estão presentes tanto na PNAS, como na LOAS, o que tem gerado polêmica, dada a dificuldade de se estabelecer parâmetros que definam o que são “básicos” e “mínimos”. Essa discussão exige um diálogo entre os sujeitos coletivos na esfera pública, de forma a se definir coletiva e publicamente os parâmetros para se designar o que podem ser considerados “mínimos” e “básicos” às necessidades humanas.

inferiores, portanto, não “merecedores” dos direitos de cidadania.

Telles (1999, p. 87) confirma essa assertiva, ao mencionar que a sociedade brasileira é atravessada por uma “[...] incivilidade que se ancora num imaginário persistente que fixa a pobreza como marca de inferioridade, modo de ser que descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos [...]”. Relacionado a isso, Aparecida expôs que pobreza é enfrentar situações de alternância entre períodos de dificuldade e momentos mais amenos, conforme explica: “Sê vê como é né. *Tem tempo que a gente tá numa boa, tem tempo que a gente tá num momento ruim... mas a gente vai se virando... a gente vence...*” (Aparecida).

Na verdade, as famílias público-alvo do PBF vivenciam o que Castel (2005) classificou como um dos pontos de cristalização da “nova questão social”: a *instalação na precariedade*. Assim, essas famílias sobrevivem em meio a uma alternância entre atividade e inatividade, lançando estratégias para viver o presente – “Se virando”, como afirma Aparecida, através de “jazidas de emprego” (CASTEL, 2005), que garantem a sobrevivência, mas não os direitos de cidadania.

Ao perguntar às informantes da pesquisa “Você se considera uma pessoa pobre?”, notamos a dificuldade dessas mulheres em admitir sua condição de pobreza, embora elas sejam atendidas pelo PBF por serem declaradamente *pobres* ou *extremamente pobres*.

Algumas das mulheres alegaram não ser pobres por ainda possuírem o básico para a sobrevivência, como a comida e a moradia, em contraste com outras pessoas, ou outras épocas vividas. Nessa perspectiva, elas relatam: “Não... *eu não me acho pooobre não*. Quando eu vivia assim mais minha mãe, faltava muita assim alimentação, essas coisas sabe. *Mas agora* eu não me acho assim essas coisona não, mas *não falta como antes*.” (Esperança). / “Não, porque a gente ainda tem onde dormir, morar e comer e quem não têm?” (Rejane).

A postura adotada pelas informantes, ao declararem, nas entrelinhas, que pobre é o outro que não tem “onde dormir, morar e comer”, pode ser interpretada a partir das análises de Paugam (2001, p. 67), ao afirmar ele que “[...] considerada intolerável pelo conjunto da sociedade, a pobreza reveste-se de um status social desvalorizado e estigmatizado”. Por esse motivo, as mulheres negam que são pobres, pois a pobreza, mais do que privação material, é marca de inferioridade social, a qual as informantes da pesquisa não querem carregar.

Em sentido semelhante, as outras entrevistadas, diante da pergunta acima mencionada, demonstraram um tom de contradição, ora reconhecendo a situação de pobreza,

ora negando-a, conforme o seguinte relato: “*Me considero que vivo da graça de Deus, porque se eu fosse uma pessoa mais ou menos não vivia morando por aqui, vivia noutro canto, apesar de aqui sê um lugar bom, dou graças a Deus pela minha morada.*” (Edite). E estes:

*Sou pobre porque eu não possuo nem uma casa pra morar. Eu moro de aluguel. Quando eu trabalho, eu trabalho em casa de família, não trabalho em negócio de firma, o meu marido, o que ele pegar ele trabalha... a gente vive do jeito que Deus leva a gente... Pobre é aquele que vive no meio da rua, as mãe não liga, tem mãe que não liga. Vive jogado por aí.* (Aparecida).

*Eu acho que eu sou rica da graça de Deus. Eu não me considero... (pausa) Eu sou pobre porque eu não tenho um canto grande para os meus filhos, eu não tenho um lar maior pra dar todo conforto a meus filhos. Eu me sinto pobre assim, eu queria poder. Às vezes eu penso assim “se eu tivesse um trabalho eu acho que eu já tinha juntado um dinheiro pra ter comprado um canto maior para os meus filhos, pra cada qual ter o seu canto”. Vai crescendo, quer ter privilégio num canto bem à vontade. Eu acho isso.* (Carmem).

*Eu me considero uma pessoa humilde. Assim, graças a Deus que eu num vivo no meio da rua tem meu filho pra pagar o meu aluguel [...] Eu me considero pobre porque eu num tenho uma casa pra morar, eu num tenho esses carro né, que tem gente que tem né. Eu vejo assim, porque eu acho que a pessoa que ganha assim mais ou menos é quem tem tudo. Tem dinheiro em banco. Eu acho assim. Dizer assim “eu vou já pro mercantil fazer trezentos, quatrocentos reais de compra”. Puxar e pagar. A gente não pode abrir a boca e dizer “eu vou já pro Extra fazer umas compras”, porque a gente não tem né. O mais que a gente pode comprar é assim pegar dez reais e comprar três quilos de arroz, pacote de macarrão, meio quilo de feijão. O que a gente pode fazer é isso né. E dando graças a Deus, agradecer toda hora a Deus. Toda hora a gente tem que agradecer a Deus, porque eu acho assim.* (Maria).

Os depoimentos dessas mulheres carregam uma forte simbologia acerca da categoria *pobreza*, bem como da representação social dessa categoria. Tendo em vista que, na sociedade contemporânea, a pobreza é percebida como marca de inferioridade social, conforme já exposto, as informantes da pesquisa relutam em aceitar que são pobres, mencionando que pobre é “o outro”, que “vive no meio da rua”.

Além disso, as interlocutoras tentam resistir ao estigma da pobreza, enfocando-a a partir de uma dimensão espiritual. Assim, preferem declarar-se “humildes” ou que “vivem da graça de Deus”, em vez de carregar o *status* de pobre.

Ao mesmo tempo, de forma ambígua, elas deixam escapar, em suas falas, que se consideram pobres por não terem um trabalho formal com carteira assinada, “em negócio de firma” (no dizer de Aparecida), o qual lhes proporcionaria oferecer um maior conforto material às suas famílias e uma relativa segurança de renda. Segundo Carmem, ter um trabalho possibilitaria a compra de uma casa maior, para que cada membro da família tivesse seu “canto”, ou um quarto.

Esses relatos ilustram que o trabalho – e não o atendimento socioassistencial,

como a inserção no PBF – continua sendo, na sociedade atual, a principal referência de possibilidade de ascensão social para os sujeitos e o elemento fundante para a aquisição de dignidade social.

De modo semelhante, Maria afirma que ser pobre é não ter uma casa própria, um carro, uma conta no banco e não ter meios de fazer compras nos grandes supermercados. Assim, segundo a interlocutora, não poder adquirir determinados bens materiais e não participar de determinados hábitos de consumo constitui um dos aspectos da pobreza contemporânea.

De fato, na sociedade atual, “o pobre aderiu ao mundo que o fez pobre”, de tal modo que o consumo tornou-se “meio de afirmação social”. Nesse contexto, o indivíduo é impelido a querer ter o que a sociedade afirma como necessidade, a fim de sentir-se parte dela. (MARTINS, 2002).

Tal modo de conceber a pobreza, a partir da impossibilidade de atendimento de determinadas necessidades consideradas importantes pelo conjunto da sociedade, harmoniza-se com o pensamento de Rocha (2006, p. 10), quando a autora afirma que “[...] ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”.

Quando indagadas “Como enfrenta as dificuldades advindas da pobreza?”, as interlocutoras demonstraram uma postura conformativa e resignada, com um forte apelo à providência divina. São estes os depoimentos: “*Nós não falamos nada. Tanto faz como tanto fez. Nós somos conformadas.*” (Edite). / “*Só pedindo a Deus. Só Deus pode diminuir as dificuldades pras pessoas. A pessoa ter fé em Deus. Eu acho isso.*” (Carmem). / “*Acho que entregando nas mãos de Deus. A pessoa também não pode se desesperar, se maldizer ou contar, porque ninguém vai dá jeito na vida da gente, eu acho assim.*” (Maria). / “*Levando a vida, empurrando pra frente com a barriga.*” (Rejane). E este:

*Enfrenta nos empurrão né. Preocupada no dia a dia né. Com o dia de amanhã. Já passei por muito momento ruim, mas não me desesperei não, eu venci. Se a gente se desesperar é pior. Tem tempo que o meu marido começa a beber, num tem fim pra parar. Ai eu fico logo com a cabeça que não é minha. Fico imaginando faltar alguma coisa pra eles. Que eles tudo são grandão, mas eu me preocupo com tudim. (Aparecida).*

Na verdade, essa postura resignada é característica das populações que Castel (2005) denominou como “supranumerários”, pessoas não integradas ao processo produtivo e que, segundo o autor, tem “a precariedade como destino”. Por não estarem ativas

economicamente, tais pessoas são desqualificadas nos planos social, cívico e político, não influenciando “no rumo das coisas”, já que, de acordo com Castel (2005, p. 531), “[...] a luta supõe a existência de um coletivo e de um projeto de futuro”, dimensões não existentes na vida dessas populações pobres.

Em vista dos aspectos analisados, é perceptível que a pobreza não possui um significante único, visto que é perpassada pela subjetividade dos indivíduos singulares e permeada pelas relações sociais vigentes em cada contexto socioeconômico e político-cultural. Dessa maneira, são as formas de sociabilidade vivenciadas pelos sujeitos, em experiências de vida, e a respectiva posição social que assumem na estrutura concreta da realidade que moldam as suas percepções e visões de mundo. Nesse ínterim, apresentaremos, em seguida, os sentidos que os interlocutores da pesquisa atribuem às categorias *cidadania* e *direitos*.

## 5.2 Um novo olhar sobre Cidadania/Direitos

A cidadania contemporânea, no contexto social brasileiro, apresenta-se como uma “cidadania inconclusa”. (BEZERRA, 2005), fomentada nos anos de 1970 e 1980 sob a marca de uma “cidadania ativa”, devido à sua vinculação com os movimentos sociais representativos, à ascensão de novos direitos, desvinculados da tradição autoritária de nosso país, e ao engajamento de sujeitos ativos na luta pela redemocratização. Essa cidadania teve seu curso barrado pela ofensiva neoliberal desde a década de 1990, enfrentando diversas dificuldades para se consolidar.

Hoje, de fato, parece materializar-se uma ressignificação da cidadania brasileira. Um dos rumos dessa ressignificação é o que explica a noção de cidadania a partir de uma postura estritamente individualista, sinônimo de “responsabilidade social” e “solidariedade”, retirando a dimensão política intrínseca à noção de “cidadania ativa” e desvinculando-a dos “movimentos sociais”, da luta por direitos e da responsabilidade estatal sobre a garantia de direitos de cidadania social. Para Dagnino (2003, p. 12): “É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira”.



Essa noção de “cidadania inconclusa” encarna as relações sociais marcadas pelo autoritarismo e pelo poder de barganha, do favor e do mando, no qual os direitos são confundidos com uma proteção tutelar e que obstam a visão dos direitos como uma exigência de cidadania. Nessa ótica, apreender os significados de cidadania e direitos para as famílias pobres inseridas no PBF exige a percepção dessas categorias como intrinsecamente vinculadas às particularidades da sociedade brasileira, pois, conforme salienta Telles (1999, p. 141-42):

[...] essa é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários. É uma sociedade em que o eventual atendimento a reivindicações está longe de consolidar os direitos como referência normativa das relações sociais, de tal forma que conquistas alcançadas podem ser desfeitas ou anuladas, sem que isso suscite o protesto e a indignação de uma opinião pública crítica.

É nesse cenário repleto de ambigüidades e contradições que se efetiva o PBF, propondo-se, dentre outros objetivos, a “[...] promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004a). Nesse sentido, propõe-se a desrealizar a negação dos direitos de cidadania social que se faz marcante na trajetória de vida das famílias que são o público-alvo do Programa.

Todavia, como esses direitos são percebidos pelos sujeitos demandantes do PBF? Quais tipos de cidadanias vem se materializando em seu cotidiano? É a partir das falas e das vivências das interlocutoras desta pesquisa que realizamos tal análise crítica, sem perder os fios de conexão entre as particularidades e a totalidade constitutivas desta experiência.

Ao perguntarmos para as interlocutoras “Qual o significado de cidadania?”, percebemos nelas grande dificuldade em atribuir um sentido a essa categoria. A fala, e mesmo o silêncio, das entrevistadas parecia revelar uma falta de intimidade com o que significa *ser cidadão*. Ao mesmo tempo, ao darem uma resposta, suas vozes traziam um tom interrogativo, de alguém que queria saber se o que dizia estava certo ou fazia algum sentido, talvez porque essa seja uma palavra que não faça parte do vocabulário social dessas mulheres e, portanto, de seu cotidiano. Tais observações podem ser notadas a partir das seguintes falas: “Eu acho que cidadão é a coisa mais importante na nossa vida. *Eu não estou sabendo explicar...* quem é

*cidadão é aquele que trabalha.* Cidadão vamos supor, eu tenho uma criança, ele é de menor, eu vou tirar os documentos dele, ali ele já é um cidadão, certo?!” (Esperança). / “Ah, isso aí eu não sei não... cidadão é a pessoa ser honesta, não ter caso com a justiça, essas coisas. Eu acho isso uma pessoa cidadã.” (Maria). / “Já vi essa resposta e não estou lembrada... Cidadão é ser uma pessoa que tenha respeito, que não tenha envolvimento na malandragem. Pra mim eu acho que uma pessoa cidadã é uma pessoa que vive de sua casa, na honestidade. Ser respeitado.” (Carmem).

Apesar da falta de segurança ao responderem à pergunta em questão, as falas das informantes revelaram uma enorme simbologia. Para Esperança, o trabalho aparece como uma exigência para se ter cidadania, de acordo com o modelo histórico de cidadania brasileiro prevalecente até a Constituição de 1988, o qual “[...] produz a fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil... e introduz segmentações que transformam em pré-cidadãos todos os que não têm a posse da carteira de trabalho.” (TELLES, 1999, p. 90-92).

O trabalho aparece também, de forma disfarçada, quando Maria associa cidadania com “não ter caso com a justiça” e quando Carmem expressa que é “não ter envolvimento com a malandragem”, fazendo uma menção, veladamente, à oposição “trabalhador-cidadão” versus “vagabundo”, da qual fala Zaluar (2000), categorização tão presente na cultura brasileira e que remete “quem não trabalha” à esfera da criminalidade.

Outro significado de cidadania atribuído pelas entrevistadas, para além da inserção no trabalho, relaciona-se ao reconhecimento social de sua cidadania como *possuir os documentos*, conforme afirmou Esperança. Outros depoimentos dados foram os seguintes: “Cidadão é a gente ser correto né. Não mentir. Falar a verdade.” (Aparecida). / “Ser pessoa educada, respeitar os outros.” (Rejane). / “É ser uma pessoa que tenha moral, uma cidadã dona de casa.” (Edite).

A esses segmentos pauperizados parece materializar-se outro significado de cidadania, na lógica da “cidadania inconclusa”. (BEZERRA, 2005). Esta é percebida a partir de uma postura estritamente individual, excluindo a dimensão do coletivo e recolocando para o indivíduo a responsabilidade por seu destino. Por esse motivo, elas enfatizam que, para ser cidadã, o indivíduo deve “ser correto, não mentir, falar a verdade”, “ser educada” e uma “pessoa que tenha moral” ou caráter.

Além dos aspectos já mencionados acerca dos significados que as interlocutoras

atribuem à “cidadania” e “ser cidadã”, “o respeito” apareceu de forma recorrente durante as entrevistas realizadas. O respeito, nesse sentido, parece significar uma reivindicação ao reconhecimento social das interlocutoras como *cidadãs*, ressaltando que elas existem, são portadoras de honestidade, educação, moral, qualidades que lhes permitem adentrar na esfera da cidadania. Tanto Carmem como Rejane afirmam, explicitamente, que cidadania e ser cidadã “é ser respeitado” e “respeitar os outros”. Sennett (2004, p. 17) aponta a importância do respeito, na perspectiva do reconhecimento do *outro* na vida social, quando afirma:

A falta de respeito, embora menos agressiva que o insulto direto, pode assumir uma forma igualmente ofensiva. Nenhum insulto é feito ao outro, mas ele tampouco recebe reconhecimento; ele não é visto – como um ser humano pleno, cuja presença tem importância [...] Quando uma sociedade trata a grande maioria das pessoas desta forma, julgando apenas alguns poucos dignos de reconhecimento, é criada uma escassez de respeito, como se não houvesse o bastante desta preciosa substância para todos.

Ao perguntar às entrevistadas “Você se considera uma cidadã, por quê?”. De forma anuviada, o respeito como expressão de cidadania também aparece no depoimento de Esperança, pois, quando relaciona as ideias de alguém não possuir documentos com “não ser ninguém” e de que, por possuí-los, ela se considera uma cidadã, a interlocutora parece considerar que isso implica no fato de ela existir socialmente e ter um lugar no mundo: “Me considero. *A gente vira cidadã depois que a gente tira os documentos não é isso?! Que a partir que eu tirei os meus documentos eu me achei uma cidadã. Que a gente sem documento, a gente não é ninguém né.*” (Esperança).

Em resposta à pergunta em análise, todas as entrevistadas afirmaram que se consideravam cidadãs. Além de Esperança, as outras informantes expuseram outros motivos que, segundo o olhar delas mulheres, autorizavam-nas a ser cidadãs, como viverem uma vida honesta ou possuírem uma conduta que não entra em conflito com as normas sociais vigentes. As interlocutoras afirmaram: “*Me considero [cidadã] né, porque eu não gosto de bagunça né. Minha vida é viver dentro da minha casa cuidando dos meus filhos. Quando eu estou trabalhando é do meu trabalho pra casa.*” (Aparecida). / “*Sim. Eu sou uma cidadã dona de casa porque eu não bulo com ninguém.*” (Edite). / “*Eu me considero [cidadã] porque eu não faço nada de errado. Eu vivo dentro da minha casa. Só saio assim se for pra resolver uma coisa.*” (Maria). Carmen também relatou sua opinião:

*Sim, porque eu sou uma pessoa que vivo dentro da minha casa né. Vivo fazendo o que é certo, não vivo fazendo o que é errado. Eu me considero uma cidadã. Onde eu chegar, eu sei entrar e sei sair. Minha mãe sempre ensinou isso a gente, “Quando vocês chegar num canto, vocês saibam entrar e saibam sair, pra ser respeitado”.*

De acordo com os relatos expostos, ser cidadã significa o cumprimento de ações individuais voltadas à defesa da ética e da moral, viver uma vida calma e sossegada, “fazendo o que é certo”, “não bulir com ninguém”, “não fazer nada de errado”, mas cumprir com os deveres familiares – como “cuidar dos filhos”.

Assim, para essas interlocutoras, o reconhecimento social se constrói concretamente a partir dessas características individuais, instituindo-se como o caminho encontrado para se afirmarem como cidadãs que precisam respeitar, para serem respeitadas.

Na realidade, na visão dessas mulheres, o exercício da cidadania não encarna a linguagem pública dos direitos, mas transfere para o espaço privado, “da casa”, e para a ordem moral individual, a possibilidade de adentrarem com respeitabilidade o espaço público e de serem reconhecidas como cidadãs. Nessa linha interpretativa, Telles (1993, p. 13-14) argumenta:

É nesse jogo ambivalente de identificações e diferenciações que são construídas as figuras do “pobre porém honesto” e do “trabalhador responsável” porque cumpridor de seus deveres e compromissos familiares. Mais do que a incorporação evidente dos estigmas da pobreza, chama atenção nisso tudo a construção de uma ordem de vida totalmente projetada das reciprocidades morais da vida privada. É nisso que se faz ver os sinais de uma privatização de experiências que não conseguem ser formuladas na linguagem pública dos direitos. Aqui, a privação de direitos transparece por inteiro num horizonte simbólico de causalidades e responsabilidades que transfere para a ordem moral privada as condições de possibilidade de uma vida “bem sucedida”.

Além disso, as falas de Aparecida, Carmem, Edite e Maria, ao afirmarem contundentemente: “sou do trabalho pra casa”, “vivo dentro de casa”, “sou uma cidadã dona de casa” também podem ser associadas ao fato de que essas mulheres, desempregadas e com vidas familiares instáveis, podem estar sofrendo um processo de “desqualificação social”, do qual trata Paugam (2001).

De acordo com esse autor, o processo de “desqualificação social” atinge as populações que são gradativamente expulsas do mercado de trabalho e que, como estratégia de sobrevivência, passam a estabelecer uma relação de dependência com os serviços assistenciais. Segundo Paugam (2001), uma das dimensões desse processo é o isolamento social dos sujeitos no espaço privado do lar – “viver dentro de casa”, como afirmam as entrevistadas. Em conformidade com isso, o autor assevera:

Em virtude do seu descontentamento em relação à vida social, o desempregado... se fecha no espaço familiar. Sente-se tão desanimado que pode chegar a um estado de resignação total. O refluxo em direção à esfera de relações domésticas é uma

maneira de escapar ao olhar dos outros. O medo e a culpa o obrigam a se esconder, a se refugiar entre os muros do espaço privado, a procurar ocupações individuais e a passar o tempo na frente da televisão. (PAUGAM, 2001, p. 74).

Outra interlocutora, Rejane, ao ser questionada: “Você se considera uma cidadã?”, respondeu de forma positiva, mas afirmou não saber ao certo porque se considerava cidadã. Ao mesmo tempo, remeteu-se ao fato de que sua existência, por si só, credenciava-a a ser uma cidadã. Assim, mesmo que de forma irrefletida, a informante fez alusão ao Art. I da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, a qual rege, em parte, “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.”, conforme demonstra sua fala: “Me considero. Não sei, sei que eu me considero, porque eu sou viva, vivo na terra.” (Rejane).

Assim, embora essas palavras assegurem, pelo menos no plano formal, que o simples fato de “viver na Terra”, como enfatiza a interlocutora, credencia todas as pessoas a serem portadoras de cidadania, essa condição *sine qua non* não se concretiza para todos os segmentos populacionais, conforme presenciado cotidianamente, especialmente na sociedade brasileira, marcada pelo autoritarismo social e político.

De fato, quando indagadas “Qual o significado de direito?”, as informantes demonstraram dificuldade em conferir um significado a essa categoria analítica, assim como ocorreu ao responderem às perguntas relacionadas à cidadania.

Para as informantes Aparecida, Maria e Rejane, direito significa algo que está na ordem da moral e do caráter: procurar “endireitar as coisas”, “ser direita” e “não fazer coisa errada, mas andar na linha”. Dessa maneira, na ótica das interlocutoras, os direitos saem da esfera da igualdade e da justiça social para a esfera individual. Uma implicação possível a essa visão é que, se os direitos encontram-se presos ao indivíduo singular, e fora da esfera política, dificilmente essas mulheres reivindicá-los-ão como garantia de superação da condição de “necessidade” ou pobreza que experienciam cotidianamente. Nessa perspectiva, encontram-se os depoimentos seguintes, nos quais o direito aparece restrito à esfera individual, a viver uma vida honesta, “direita”: “Direito? É a pessoa procurar quando tá errado endireitar as coisas né.” (Aparecida). / “Eu acho que é a mesma coisa não? Ser direita.” (Maria). / “Acho que é a pessoa que anda na linha né? Que num faz coisa errada, nem nada. Faz só coisa direita.” (Rejane).

Por outro lado, as interlocutoras Edite e Carmem relacionam, respectivamente, a categoria direito, embora de forma implícita, à garantia de acesso aos direitos civis, ir e vir e

ser respeitado, e aos direitos sociais, como receber um bom atendimento ao acessar os serviços públicos de saúde e assistência social. As interlocutoras afirmam: “*Aonde a gente vai a gente tem que ter os nossos direitos também né. Direito assim, a gente vai pra um canto, o pessoal quer passar na frente da gente, quer dizer as coisas com a gente, a gente também tem que ter os direitos da gente.*” (Edite). / “*Eu acho assim, todo mundo tem seu direito. Por exemplo, entrar num posto de saúde, ser bem recebido, ser bem tratado. Entrar no CRAS, ser bem recebido, ser bem tratado, saber explicar a você o direito que você tem.*” (Carmem).

Edite e Carmem trazem à atenção, através de suas falas, uma particularidade importante do que significa *direitos*. Elas, embora com um nível de reflexão e vocabulário limitados, fazem referência ao “direito a ter direitos”, do qual fala Dagnino (1994) como um dos elementos da “cidadania ativa”, pois afirmam: “[...] a gente também tem que ter os direitos da gente [...]” e “[...] todo mundo tem seu direito”.

Na verdade, conforme enfatiza Telles (1999), as regras de uma convivência cidadã dependem da mediação das leis e dos direitos. Assim, somente quando essas mulheres compreenderem de forma plena a dimensão de seus direitos de cidadania, instrumentalizando-se para reivindicar, lutar e conquistar esses e novos direitos – de acordo com a emergência de novas exigências cidadãs; e as leis conseguirem garantir de fato o acesso a esses direitos, elas poderão alcançar, no sentido lato da palavra, o estatuto de cidadãs.

Entretanto, essa parece ser uma possibilidade ainda distante, pois os direitos não fazem parte do imaginário social brasileiro, realidade que ressoa no cotidiano dessas mulheres beneficiárias do PBF. A fala de Esperança confirma essa percepção, pois a interlocutora não consegue atribuir sentido algum à categoria em discussão: “*Só pergunta difícil... Assim, direitos é... Ai meu Deus... Sabe que eu não estou sabendo explicar essa?*” (Esperança).

Com base nos relatos expostos, percebemos que a consolidação da cidadania, no Brasil, enquanto exercício de direitos “universais”, ainda enfrenta o peso do processo histórico brasileiro, no qual os direitos nunca fizeram parte das regras da vida social, senão como “privilégio” de uma determinada classe, dominante econômica e politicamente.

Em vista disso, um traço comum da sociedade brasileira, o poder de mando e o dinheiro como fonte de “privilégios”, continua a repercutir e embotar o campo do direito, pois, ainda hoje, mesmo tendo-se avançado no campo jurídico-institucional, os direitos ainda não fazem parte da gramática social brasileira. Em vez disso, são percebidos por uma parcela

populacional considerável como um significativo desconhecido, não passível de explicações. Os significados atribuídos ao PBF pelas entrevistadas confirmam essa afirmação, conforme exporemos nas próximas páginas.

### 5.3 Em Busca dos Significados: O Programa Bolsa Família na Ótica das Entrevistadas

Diante do atual quadro societário, no qual a seguridade social brasileira tem sido o alvo prioritário das reformas sociais, com a mercantilização das áreas da saúde e previdência, a assistência social ganha visibilidade e centralidade no cenário público nacional. De fato, é posto a cargo da assistência social o atendimento das crescentes massas pauperizadas, imersas nas cifras crescentes do desemprego estrutural, através de programas de combate à pobreza que dão respostas às demandas de legitimação do Estado e de reprodução das classes trabalhadoras. Conforme afirma Sitcovsky (2006, p. 94):

A investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira tratou de inflexionar o padrão de enfrentamento à “questão social”, dotando a política de assistência de uma centralidade no trato das contradições sociais. Esta transformação [...] deu-se de maneira que a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que os serviços sociais são mercantilizados, há uma expansão da Política de Assistência Social, focada nas denominadas ações de *combate à pobreza*.

Assim, é a partir desse solo sócio-histórico e político-cultural que situamos e buscamos compreender, interpretar e analisar criticamente o PBF, observando os sentidos que ele assume na vida de seus beneficiários da comunidade Couto Fernandes. Com isso, intentamos apreender se a inserção dessas famílias nesse Programa socioassistencial provocou alguma mudança em suas vidas, em especial, a extensão de seus direitos sociais básicos.

Segundo os depoimentos das informantes, elas tomaram conhecimento do PBF através de vizinhos, familiares e propagandas de televisão; declararam que o cadastro foi realizado por profissionais que estavam passando de casa em casa na comunidade Couto Fernandes; em outros casos, o cadastramento foi realizado no CRAS ou no posto de saúde que atendem essa comunidade.

As falas de algumas das entrevistadas revelam que, para serem inseridas no Programa, elas tiveram que enfrentar um longo período de espera. Outro pormenor observado foi que algumas das informantes declararam serem beneficiárias remanescentes do Programa Bolsa Escola. Nesse sentido, parte dessas famílias está participando, há pelo menos dez anos, de Programas de Transferência de Renda, e suas atuais circunstâncias socioeconômicas parecem indicar que elas ainda não apresentam condições objetivas para serem desligadas deles, conforme veremos em alguns relatos. De acordo com o exposto, quando questionadas: “De que forma passou a ter acesso ao PBF?”, alguns depoimentos são os seguintes: “Por causa que eu soube que no Posto tava tendo cadastramento, *na época ainda era o Bolsa Escola. Depois eu tive que fazer cadastro de novo pra Bolsa Família.*” (Esperança). E estes:

Foi uma inscrição que nós fizemos. Eu fiz a inscrição lá onde era o CRAS mesmo. Só que não era CRAS. Na época não tinha o nome CRAS, era Casa da Família. *Eu passei dois anos pra poder receber o Bolsa Família.* Às vezes o meu nome tava lá no sistema, mas não tinha dinheiro, nada. Número do NIS e tudo, não tinha. Passei mais de cinco meses esperando depois que tava o meu nome no sistema, eu tinha sido aprovada e tudo. (Carmem).

A menina lá do Oliveira Pombo, do Posto, andava avisando né. “Olha essa semana ou na outra vai passar três moças nas portas pra fazer o Bolsa Família”. Eu disse “Ai minha Nossa Senhora do Céu *eu não tenho sorte, nada de nada eu tenho sorte. Nada. Eu num tenho ninguém que me dê nada.*”. “Mulher mas faz”. “*Eu já fiz uma vez, num era o bolsa Família não, era o Bolsa Escola tá com bem dez ano nunca recebi.*”. Ai ela disse “Não mulher mas faz”. Ai eu disse “É quando elas passar na porta aqui de casa eu vou fazer”. Ai pronto eu fiz e com pouco tempo eu recebi. (Maria).

As falas citadas revelam que as informantes levaram de dois a dez anos para serem inseridas no PBF. Algumas iniciaram o processo de cadastramento ainda com a vigência do Programa Bolsa Escola. Dessa maneira, mesmo apresentando todos os critérios para serem atendidas pelos Programas de Transferência de Renda, serem portadoras do “mérito da necessidade” – como afirma Sposati (1996) –, essas mulheres ficaram anos sem ser auxiliadas por esses Programas.

Por outro lado, é importante considerar que essas famílias passaram a ser incluídas no Bolsa Família devido à notável expansão desse Programa, a maior dentre todos os programas e serviços no campo da política de assistência social, conforme demonstram as pesquisas realizadas.

Outro pormenor a ser observado diz respeito à significância contida na fala de Maria. A sua não inserção nos Programas de Transferência de Renda é vinculada, segundo afirma, ao fato de não “ter sorte na vida”, por não existir ninguém benemerente o bastante



para lhe doar algo, como enfatiza com “[...] eu não tenho ninguém que me dê nada”.

Assim, as expressões da interlocutora encarnam as relações presentes nos tortuosos caminhos de construção da sociedade brasileira, nas quais a pobreza é estigmatizada e transformada em condição natural, e o indivíduo é responsabilizado por seu próprio destino. Nessa conjuntura, a noção de responsabilidade pública e de justiça social é dissolvida, de tal modo que os direitos passam a ser percebidos como uma doação ou ajuda a ser concedida por um Estado benevolente. Telles (1999, p. 97-99) confirma essa afirmação, ao declarar:

[...] a justiça social brasileira não foi concebida no interior de um imaginário igualitário, mas sim no interior de um imaginário tutelar que desfigura a própria noção moderna de direitos, formulados que são no registro da proteção garantida por um Estado benevolente [...] fazendo da ajuda a única forma possível para os assim definidos 'carentes' se manterem em sociedade.

De fato, ao perguntarmos às entrevistadas: “Na sua opinião o que é o PBF?” notamos que nenhuma das informantes associou esse Programa a um direito, mas a uma “ajuda”, concedida em épocas de dificuldade e “importante” para suprir determinadas necessidades em momentos de privação vivenciados por suas famílias, conforme os relatos seguintes: “Uma *ajuda* pra gente. Pra gente que não tem é uma *ajuda* né.” (Aparecida). / “*Importante porque ajuda muito. Porque tem dia que a gente não tem. Taí, hoje a gente não tinha e hoje é o dia do dinheiro e eu já compro a roupa deles que nenhum tem ainda.*” (Rejane). / “O Programa Bolsa Família realmente foi *ótimo trabalho pra quem precisa*. Tem muita gente ai também que precisa mesmo dessa Bolsa Família. Eu nunca cheguei a reclamar não dessa Bolsa Família porque *no dia que eu mais precisei eu recebi.*” (Esperança). / “É bom. É a coisa melhor que tem é esse Bolsa Família, porque se não existisse esse Bolsa Família era muito ruim. *É bom, a gente compra um bocado pra comer, pras criança, porque às vezes não tem emprego né, ai com o Bolsa Família já tem o que dá pras criança.*” (Edite). E estes:

Pra mim o Programa Bolsa Família é uma *ajuda* pras pessoas que precisam. Pra mim me ajuda muito. *Eu acho ruim assim, porque eu sei que o Bolsa Família não é pra sempre né, muda muito os presidentes.* Mas o Bolsa Família é uma *ajuda* pras pessoas que precisam. Eu acho assim, o *Bolsa Família pra mim foi bom, foi muito bom, me ajudou e muito. Meus filhos possuem uma coisa que eu não podia dar se eu não trabalhasse. E o Bolsa Família não, na hora que eu quiser comprar um sapato pra eles, eu compro com o dinheiro deles, entendeu?* Eu acho assim, que serve pra eles porque eles estudam. Serve muito pros meus filhos, porque eles estudam e dependem muito. Tem muito colégio que exige. *O meu menino estuda num colégio que ele só pode entrar se for de sapato. Tem que comprar a farda. Compro já do dinheiro do Bolsa Família, pra mim é muito bom. Se um dia eu chegar a perder faz muita falta a mim.* (Carmem).

É muito bom. É ótimo. Nunca tinha aparecido assim um negócio desse. Significa

muita coisa porque tem tanta gente que tem dia que num tem nem o que comer né. A gente já dá pra comprar o que comer, dá pra comprar um caderno, um lápis, uma chinela. Porque tem pessoa bem pobrezinha que da viagem que recebe vai direto. Eu acho que seja muito importante pra gente que é pobre. A pessoa receber o Bolsa Família sem lavar um pano né. Só passar o cartão quando chega aquele dia a gente tirar aquele dinheiro. É tudo, só o Lula mesmo. Uma bênção que o Lula inventou pra muitas mães. (Maria).

Na verdade, é perceptível que a tradição brasileira, que, historicamente, apresentou as práticas assistenciais como um ato de benemerência, parece ainda fazer parte do imaginário dessas mulheres usuárias do campo socioassistencial. Embora proclamada constitucionalmente como direito há quase duas décadas, a assistência social, na singularidade do PBF, ainda é percebida pelas interlocutoras como uma “ajuda”, em vez de ser apreendida com o *status* de uma política pública. Conforme afirma Telles (1999, p. 103), “[...] a tradição cobra e continua cobrando seus tributos numa espécie de linha de sombra em que se confunde direitos e ajuda, cidadania e proteção assistencial”.

Em sentido correlato, a perspectiva socorrista da assistência social é reiterada no cotidiano das interlocutoras, pois, ao receberem o benefício monetário, essas mulheres suprem as necessidades mais urgentes de suas famílias, fazendo com que o PBF configure-se como uma medida emergencial, voltada para situações-limite dos comprovadamente pobres.

Por outro lado, há que se considerar que, embora o valor monetário concedido por esse Programa seja irrisório, tendo em vista as inúmeras demandas que deveriam ser supridas através desse benefício, ele contribui para a ampliação do poder de compra das famílias beneficiárias e, portanto, torna acessível a elas alguns bens materiais que não poderiam ser adquiridos de outra maneira, já que, nesses tempos de hegemonia neoliberal e ajuste estrutural, “às vezes não tem emprego”, como enfatiza Edite. Nessas circunstâncias, o PBF torna-se a única alternativa para que essas famílias possam acessar, mesmo que de forma precária, algumas de suas necessidades mais urgentes.

Além disso, por proporcionar a garantia de uma renda fixa, o Programa oferece um suporte mínimo para que as famílias beneficiárias não se exponham a trabalhos degradantes, um aspecto importante em uma época na qual se multiplicam os subempregos.

O fato de não precisar trabalhar para ter acesso ao benefício do PBF causou admiração em Maria, pois, na ocasião da entrevista, ela afirmou com uma expressão de estranhamento: “[...] a pessoa receber o Bolsa Família sem lavar um pano né. Só passar o cartão quando chega aquele dia a gente tirar aquele dinheiro. É tudo, só o Lula mesmo. Uma

bênção que o Lula inventou pra muitas mães”.

Ao perceber o PBF “[...] como uma bênção que o Lula inventou pra muitas mães.”, Maria reafirma que o Programa não é concebido, no imaginário das interlocutoras, como direito, mas como ajuda provida pelo Estado, personalizado na figura do então Presidente Lula. Reflete-se, assim, uma postura presente na cultura política do Brasil Republicano, na qual ocorre um processo de identificação, por parte da população, com os Presidentes de matriz populista.

Em sentido correlato, Carmem afirma “[...] eu acho ruim assim, porque eu sei que o Bolsa Família não é pra sempre né, muda muito os presidentes”. Assim, na ótica das entrevistadas, o PBF configura-se como uma iniciativa pessoal da autoridade máxima do poder Executivo, ou seja, o Programa é percebido por essas mulheres como uma política de Governo, não de Estado, condicionado à “benemerência” e à permanência no cargo do governante em exercício. Nesse sentido, Telles (1993, p. 20) assevera:

[...] a tradição tutelar brasileira encontra ressonância nesse universo cultural, de tal modo que não deveria causar estranheza o surgimento periódico na nossa história, incluindo os anos mais recentes, de figuras públicas transformadas em “heróis salvadores”, da mesma forma que não deveria causar espanto o apelo popular que, ainda hoje, no Brasil moderno, tem o discurso populista.

Na intenção de investigar como os sujeitos da pesquisa se percebem na condição de “beneficiários” do PBF, levantamos a seguinte questão: “Quem é o público do PBF, para quem se destina?”. Diante dessa interrogação, as informantes reiteraram, através de suas falas, que esse Programa possui um público específico: os *pobres*, os *carentes*, os *necessitados*, de acordo com as seguintes falas: “As famílias mais *pobres* assim que nem a gente.” (Aparecida). / As pessoas que são *carentes*, que são *pobres*.” (Carmem). / “Pra mim foi criado mais pra quem precisa mais, *aqueles pobres que precisam mais que não tem de onde tirar né, que vive disso*.” (Esperança). / “As famílias *pobres*, humilde, os *necessitados*.” (Maria). / “Pras crianças mais *carentes*.” (Rejane).

Nestes depoimentos, a imagem que as informantes têm de si mesmas, enquanto beneficiárias do PBF, é uma imagem de alguém destituído de seus direitos de cidadania social. Assim, o que parece ser um traço comum na fala das entrevistadas acerca de suas percepções do público-alvo do PBF e, conseqüentemente, da Política de Assistência Social, é a identificação desse público com a imagem da pobreza e do “pobre-carente-necessitado”, incapaz de prover por si próprio as necessidades básicas, “[...] que precisa mais que não tem

de onde tirar... que vive disso”, como afirma Esperança.

O depoimento de Esperança, acima exposto, é ilustrativo da situação vivenciada pelas famílias atendidas pelo PBF, as quais não possuem alternativas de vida ou perspectivas de futuro, “não tem de onde tirar” dinheiro para suprir suas necessidades e, por esse motivo, precisam “viver”, ou sobreviver, em meio a uma relação de dependência dos serviços sociais, característica do “[...] processo de desqualificação social – que os empurra para a esfera da inatividade”. (PAUGAM, 2011, p. 67).

Tendo em vista os aspectos analisados, observamos que essas famílias são atendidas pelo PBF não por sua condição de cidadãs, mas justamente por sua “não-cidadania”, porque são comprovadamente “pobres”. Assim, o público-alvo desse Programa constitui-se como a “clientela” histórica da assistência social: os “pobres” que encarnam a figura substituta do “cidadão”.

Diante disso, um desafio que se coloca no campo da política de assistência social é a inversão da noção de seu público-alvo de *carente* ou *assistido* para *cidadão usuário* de seus direitos. A importância dessa inversão de perspectiva para a efetivação da política de assistência social como política pública de direito é tratada por Sposati (2009). Afirmar ela:

Especificar a área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro [...] o enquadramento como pobre, carente, necessitado é a antítese do direito à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de sua necessidade. (SPOSATI, 2009, p. 14-23).

De modo relacionado, as respostas das informantes à indagação: “Para que serve o PBF?” demonstram que esse Programa é percebido pelos sujeitos demandantes como um “pronto-socorro” social, utilizado para suprir as necessidades mais emergenciais de suas famílias. Ao mesmo tempo, o estigma da ajuda é reforçado através das falas. Elas declaram: “Serve muita coisa né pra gente. *Uma ajuda pra gente né, uma ajuda. Para alimentar dentro de casa, para comprar o que precisa né.*” (Aparecida). / “Eu acho que serve pra *ajudar as pessoas que passam fome, que não tem benefício nenhum, que já tem o benefício do Bolsa Família e se perder vai fazer muita falta.*” (Carmem). / “Serve muito. *É uma ajuda. Quando a gente não tem de onde tirar de repente chega o dia de receber o dinheirinho do Bolsa família. Tira a gente do sufoco. Comprar as coisas que os meninos pedem. É uma ajuda grande.*”

(Esperança). / “Pra comprar *alimentação*, pagar um *material da escola*, uma *água*, uma *luz*.”  
(Maria).

Serve pra muita coisa. *Serve pra comprar um remédio quando a criança tá doente né*. A gente compra um remédio, a gente compra um bocado pras crianças comerem, a gente compra um xarope. *O lá de casa é pra dá de comer as crianças*. Vou nesse rapaz do mercantil compro leite, compro massa. Que elas não comem essas comidas grosseiras que a gente come, que ainda são pequena. Eu mando comprar um refrigerante, eu mando pra feira comprar merenda pra elas. (Edite).

Ajuda muita família. *Dá pra comprar arroz*. Assim, *a pessoa que não trabalha e que não tiver condição de pagar a luz, recebe o dinheiro da Bolsa Família vai e paga*, que eu conheço muita gente assim. Ou então que não tem o que comer, recebe o dinheiro e compra. *Ajuda muito e como ajuda*. (Rejane).

Os depoimentos das informantes acima expostos revelam uma tensão entre a proposta oficial do Programa – propiciar o combate à pobreza, com a ampliação dos direitos sociais básicos dos sujeitos demandantes – e a sua implementação junto às informantes, a qual se materializa como “uma ajuda” para “[...] quando não se tem de onde tirar [...]”, ou seja, quando não há nenhuma alternativa, o PBF apresenta-se como uma medida para retirar as famílias “do sufoco”, segundo o dizer de Esperança.

De fato, o PBF parece não garantir de modo efetivo a “extensão dos direitos sociais básicos” das populações atendidas, conforme proposto no discurso oficial, mas, ao contrário, parece restringir-se e legitimar o atendimento emergencial pragmático às parcelas da população “pobre”.

Assim, o PBF configura-se, na realidade dessas mulheres, como mais uma das inúmeras estratégias de sobrevivência adotadas pelas famílias pobres. Conforme afirmam, o dinheiro recebido pelo Programa “ajuda” a suprir necessidades emergenciais: um remédio para quando o filho está doente, a alimentação, o pagamento das contas de água e/ou de luz.

Nesse sentido, trata-se não de garantir direitos, mas de atender às “necessidades” das famílias demandantes, retirando-se do fulcro da questão a concepção de igualdade e justiça social enquanto imperativo ético na afirmação da Política de Assistência Social como um direito de cidadania. Telles (1999) comenta que, quando as noções de igualdade e justiça são vinculadas ao atendimento dos “mínimos vitais de sobrevivência” das populações pobres, constrói-se uma noção pré-social de igualdade, inscrevendo-se esses sujeitos fora das regras do contrato social. A autora explica:

Menos do que um problema propriamente mundano (que é político) da convivência social, é uma noção de igualdade que opera com uma medida que diz respeito aos

mínimos vitais dos quais depende a reprodução da espécie – uma medida de igualdade que não diz respeito ao contrato social, mas a algo anterior a ele, aos imperativos da sobrevivência... É sobretudo uma definição de igualdade e justiça que constrói uma figura da pobreza despojada de dimensão ética. Rebatida para o terreno das necessidades vitais [...] a própria noção de justiça e igualdade é desfigurada, pelos menos nos termos como foram definidas enquanto valores fundadores da modernidade: a igualdade é definida por referência às necessidades vitais... Como essa medida é absoluta, medida de vida e de morte, não há propriamente o problema do julgamento, da escolha e dos critérios de discernimento entre o justo e o injusto. Há apenas o imperativo inarredável da sobrevivência. (TELLES, 1999, p. 189-190).

Por outro lado, há que se considerar a grande importância que esse Programa assume na vida dessas famílias, historicamente excluídas das políticas públicas; pois, apesar da transferência de renda ter um valor irrisório, ela confere o alívio imediato do sofrimento ao qual estão submetidas essas populações pobres, devido à sua não inserção no mercado de trabalho.

Essa ideia é confirmada nas respostas das entrevistadas à pergunta “Como se sente sendo beneficiária do PBF?”, conforme os depoimentos: “Ah, eu me sinto *realizada* né só de ter conseguido receber, porque *todo mundo tem uma dificuldade né, principalmente eu que não trabalho*, o meu marido faz bico. Então aquilo já serve muito pra mim.” (Carmem). “*Bem, porque eu num me preocupo muito como eu me preocupava antes né. É Diferente, porque tinha vez que a gente num tinha pra poder comprar o dos meninos e eu não gosto de tá pedindo nada a ninguém.*” (Rejane). / “Eu me sinto *bem* né, não tenho o que falar. É uma *ajuda* pra mim, *graças a Deus que tem, que Deus botou* né.” (Aparecida). / “Muito bem. *Eu me sinto muito bem porque como eu já disse, é o auxílio pra comprar comida* pras meninas, pras criança. Eu agradeço aquilo que *Deus bota aqui*, porque *Deus provê, Deus proverá* né.” (Edite). / *Eu me sinto bem* né, porque eu nunca tive sorte. Quando eu fiz o Bolsa Escola naquele tempo nunca recebi. Ai a menina disse 'faz mulher'. Ai eu disse “*É vou fazer, mas vou entregar nas mão de Deus*”. Ai com bem quatro meses ou cinco eu fui na Caixa e ai tava lá meu cartão.” (Maria).

Ai eu *dou graças a Deus hoje de eu ainda receber esse dinheirinho*. Eu agradeço de tá recebendo esse dinheirinho, porque às vezes assim, tem dia que a gente num tem um centavo no bolso né. Ai *quando a gente num tem um centavo aparece aquele dinheiro*, “Ah, *hoje é dia de receber o Bolsa Família*”. Pronto, ali já tem, ai já compra uma coisinha aqui, uma coisinha ali. Guarda ali um real, dois reais pra *comprar o pão de manhã pros meninos*. Foi muito bom. (Esperança).

Como vemos, Carmem declara sentir-se “realizada” por fazer parte do PBF, uma vez que o recurso recebido constituiu uma renda certa para quem não tem trabalho. De modo semelhante, Rejane esboça sua satisfação por ser beneficiária do PBF, pois, a partir da

inserção nesse Programa, ela passou a experimentar uma relativa segurança em como prover as necessidades dos filhos.

As outras entrevistadas também afirmaram sentir-se “bem” por serem beneficiárias do PBF, ao mesmo tempo em que percebem a inclusão no Programa como uma providência divina, uma “ajuda” para amenizar situações de privação.

Na verdade, o PBF ainda não assumiu, no imaginário dessas famílias beneficiárias, o *status* de direito de cidadania, conforme já salientado, mas é reiterado constantemente ora como uma “ajuda”, ora como uma providência divina; segundo a fala de Edite: “Deus provê, Deus proverá”.

Por não perceberem o PBF como um direito e por não se reconhecerem como cidadãs, mas como “pobres-carentes-necessitadas”, essas mulheres reproduzem o autoritarismo político presente nas relações sociais brasileiras, nas quais opera uma sociedade civil truncada, que não se organiza politicamente para disputar e negociar as regras do contrato social, a fim de questionar as bases de uma sociedade que se afirma como “democrática”. Como reflexo disso, há a postura resignada dessas mulheres quando indagadas: “E se você fosse cortada do PBF?”. Eis algumas respostas: “*O que é a gente podia fazer? Nada, não podia fazer nada.*” (Maria).

*A gente não podia fazer nada né. Como eu já fui né, foi cancelado, eu passei muito apertado depois que cancelaram. Ai eu fui, ajeitei, eu coloquei ela no colégio. Pra mim era ruim porque é uma ajuda pra mim comprar as coisa deles, pra comprar uma roupa, comprar uma farda, comprar um caderno, comprar um lápis, porque o dinheiro que a gente trabalha nunca dá.* (Aparecida).

*Não podia fazer nada né. Se eu sabia que tava tirando de mim mesmo pra dá pra outra pessoa que precisava. Certo, eu preciso a gente precisa. Ao menos dez centavos a gente precisa né. Mas eu não queria que acontecesse isso não. Seria ruim porque a gente tendo esse dinheirinho a gente compra uma coisa aqui, uma coisa acolá pros menino entendeu?* (Esperança).

Os depoimentos das entrevistadas revelam que a mera inserção das famílias pobres no PBF é incapaz de torná-las autônomas no sentido *político* – uma vez que não reconhecem e não reivindicam seus direitos de cidadania – e *econômico*, pois as outras informantes, diante da pergunta anteriormente citada, declararam que a desvinculação do Programa significaria o retorno a uma situação de extrema precariedade. Elas afirmam: “*Seria ruim pra mim, porque eu não tenho pra dá né. A gente ia passar fome né.*” (Edite). / “*Eita. A situação se tornava precária tudo de novo. Seria muito ruim porque nós ia passar necessidade de novo. Nós não, porque a gente adulto come tudo né. As criança não, quando*

come uma coisinha assim diferente vai parar no hospital né com dor na barriga, com infecção.” (Rejane).

Assim, a perspectiva “emancipatória” do PBF parece ainda distante de concretizar-se no cotidiano dessas mulheres, uma vez que esse Programa continua voltado a “ajudar a sobreviver na miséria” – utilizando a expressão de Telles (1999) –, ao invés de contribuir para a propalada “autonomização” dos que são atendidos por ele e para a efetivação dos direitos sociais básicos desses usuários.

Apesar disso, as interlocutoras ainda alimentam sonhos, pois, diante da interrogação: “Tem algum sonho para o seu futuro?”, todas as entrevistadas responderam prontamente e de forma esperançosa o que esperavam para o próprio futuro e para o de suas famílias. São estes os relatos: “*Tenho. Ter minha casinha própria, minha mesmo e dos meus filhos, pro dia que o nosso Senhor me levar e o meu marido já ter o canto pros meus filho ficar né, pra não viver desse jeito no aperto que nem eu.*” (Aparecida)./ “*Tenho. Subir na vida, ter as coisas que eu tenho vontade de ter. Ter minha casa.*” (Rejane). “*Tenho, das minhas netas estudarem bastante pra trabalhar, pra me ajudar.*” (Edite).

*O sonho que eu tenho era uma casa pra eu morar. Meu sonho era esse, antes de eu morrer ter um canto pra morar. A gente tendo um canto tem tudo. A pessoa que mora de aluguel mora hoje, mas num sabe amanhã. Se você pagar esse mês você fica, se você num pagar o outro mês você vai pro meio da rua.* (Maria).

*Eu queria alcançar uma coisa muito boa. Só no que eu falo. No dia que eu ganhar no Totolec a primeira coisa que eu faria era comprar uma casa aqui mesmo no Couto Fernandes pros meus filho mesmo, caso no dia que eles quiser se casar eu dar aquela casa assim de presente a eles entendeu.* (Esperança).

*Tenho, eu tenho vontade de um dia eu assinar minha carteira, trabalhar de carteira assinada porque eu não posso viver a vida toda esperando só o Bolsa Família. Apesar que eu não tenho o estudo completo, eu sei muita coisa. Eu tenho um sonho de chegar a terminar os meus estudos, meus filhos crescer, eu terminar meus estudos e ter meu emprego.* (Carmem).

O desejo de possuir uma casa própria aparece como expectativa de futuro para Maria, Aparecida, Esperança e Rejane. Nesse sentido, “[...] a casa como o ideal da própria sociedade brasileira [...]”, segundo DaMatta (1985, p. 46), não diz respeito apenas ao espaço físico, à moradia em si, mas também se constitui como “uma esfera de significação social”. Através da casa, o indivíduo vislumbra a condição de melhora, de ascensão social – conforme afirma Rejane, de “subir na vida”. Para Aparecida, Maria e Esperança, possuir uma casa relaciona-se à preocupação com o futuro dos filhos, no sentido de garantirem uma vida mais digna para eles. Nessa ótica, a casa aparece como refúgio, abrigo – espaço do privado – e possibilidade de se construir um futuro melhor e ter um lugar no mundo.



Mais do que a mera sobrevivência, o que essas informantes desejam é a satisfação de necessidades sociais, socialmente construídas, que fazem parte do “ser” humano, ou seja, ter uma moradia digna, com condições básicas de cidadania. É interessante ressaltar que, para Esperança, “ganhar no Totolec” configura-se como o meio possível para o alcance de seu sonho, não havendo menção ao papel do Estado como indutor dessas mudanças.

Nas falas de Carmem e Edite, o trabalho aparece como o sonho a ser alcançado para o usufruto de uma vida melhor. Segundo Carmem, não se trata de qualquer emprego, mas do “trabalho de carteira assinada”, o que indica o desejo da entrevistada de alcançar o mínimo de estabilidade em um tempo no qual o trabalho informal e desprotegido configura-se como a principal alternativa de sobrevivência na vida das famílias pobres.

Além disso, ao contrário do que defendem os críticos do PBF, ao asseverarem que esse Programa estimula o ócio das famílias beneficiárias, a fala de Carmem revela que ela não quer “[...] viver a vida toda esperando só o Bolsa Família [...]”; o que ela deseja é um trabalho que lhe confira dignidade social e cidadania. Dessa maneira, concordamos com Castel (2005, p. 578), ao afirmar que: “O trabalho continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e socialmente dominante”. Assim, para Carmem e Edite, o direito ao trabalho figura como um sonho que parece distante, mas que constitui a referência possível para uma mudança da situação ora vivenciada.

#### **5.4 Antes e Depois do Programa Bolsa Família: Ampliação dos Direitos de Cidadania?**

No intuito de apreender as percepções das informantes sobre a suposta extensão dos direitos sociais básicos propostos pelo PBF, indagamos como elas percebiam suas vidas antes e depois de terem acesso ao Programa supracitado. Primeiramente, perguntamos-lhes: “Como era sua vida e de sua família antes do PBF?” Os depoimentos fornecidos apontam que a vida dessas famílias era marcada pela ausência de uma renda fixa e previsível para suprir as suas necessidades mais urgentes. Diante disso, recorriam às redes de solidariedade familiar ou ficavam à espera de um trabalho, para que as necessidades pudessem ser supridas, conforme expõem: “*Ah meu Deus, passava embaixo, num tinha auxílio pra comprar um pão pra essas meninas, num tinha nada pra comprar um bocado pra essas menina.*” (Edite). / “*Ai pelo amor de Deus, nessas casas aqui da favela não tem uma casa que não já morei. Eu morava dois*

*meses numa casa, o pessoal pedia as casa porque eu num tinha como pagar. Eu morei quase tudo nisso aqui.” (Maria). / “Era complicado porque minha vó ajudava, comprava leite, comprava massa, dava o dinheiro das frutas. E assim eu ia passando. Antes era mais difícil.” (Rejane).*

*Era dificultoso, muito dificultoso. Eu não passei necessidade porque a família que eu tenho é muito unida e quando um num tem o outro ajuda, mas era muito dificultoso, porque quando era pra mim conseguir um gás, eu tinha que esperar meu marido arranjar um serviço pra poder comprar um gás. (Carmem).*

*A minha vida era trabalhando em casa de família. Pagava o meu aluguel, toda vida eu pago com o dinheiro do meu trabalho. Agora quem tá me dando uma ajuda é essa Bolsa Família né, que a metade eu tiro pra comprar as coisas deles né, e a outra metade o meu marido inteira pra gente pagar o aluguel por enquanto que eu começo a trabalhar. (Aparecida).*

Através dos relatos, essas mulheres expõem que quem entra no campo socioassistencial são aqueles que comprovam sua “não-cidadania”. De fato, as pessoas são atendidas não por sua condição de cidadão, mas pela comprovação de não possuírem direitos de cidadania. Nesse sentido, encarnam e reeditam a figura do “pobre-carente-necessitado”, por excelência o público-alvo da assistência social, ainda quando elevada ao patamar de política pública de direito. Na análise de Fleury (1989, p. 44):

*Trata-se, portanto, de uma relação de cidadania invertida, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão.*

Ao mesmo tempo, é inegável a relevância do Programa na vida das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, o que é confirmado a partir dos relatos das entrevistadas diante da indagação: “E agora como é sua vida?”, citados a seguir: “*Mudou um pouco, porque foi uma ajuda pra nós. Eu só vivia apertada né. O dinheiro que eu recebia do meu trabalho, mal dava pra pagar um canto, pra comer. Quando é no inverno aperta mais pra nós, porque não tem trabalho pro meu marido.*” (Aparecida). / “*Ah, minha vida melhorou muito. Graças a Deus melhorou muito depois do Bolsa Família. O comer graças a Deus que não falta como faltava. Tinha dia que eu não tinha nem arroz pra botar no fogo e hoje graças a Deus não falta.*” (Maria). / “*Melhorou, porque ajuda muito. Não passo mais situação nível baixo. Quando a gente tem que comprar a gente compra logo. Faço logo oitenta reais, noventa reais de compra. Ajuda muito.*” (Rejane).

*Tá diferente, Porque mesmo que a gente não arranje dinheiro, tem aquele dinheiro ali pra se faltar um gás, pagar uma luz, comprar um alimento. Certo que é por mês,*

*mas ali já serve pra alguma coisa, pra diminuir as coisas que faltam dentro de casa já diminui. Certo que não é muito dinheiro, mas diminui vários tipos de coisas que precisam ser compradas. (Carmem).*

*Ai Deus botou o Bolsa Família e melhorou. Eu compro um bocado pra essas crianças, e eu às vezes compro um remédio pra mim, compro um remédio pra elas. Taí agora mesmo elas três tava tudo gripada. Febre, mais de uma semana com febre. Se não fosse o Bolsa Família o que seria de mim? (Edite).*

*Melhorou foi muito né, mais do que já era porque com uns tostãozinho ali a mais já é melhor. Nós melhoramos foi muito com esse negócio da Bolsa Família. Porque assim, às vezes a gente queria comprar assim uma coisa. Assim, o menino pede uma coisa, pede outra, “Mãe compra aquilo ali pra mim”, melhorou que eu recebo agora, eles pede ai eu gasto assim com uma coisinha aqui, coisinha ali dentro de casa e com eles. Eles pedem uma coisa, uma chinela, um perfume, eu vou lá e compro. Já pra não mexer no do pai dele, pro do pai dele dar pra dentro de casa. Ai serve mais pra eles do que pra mim mesmo. (Esperança).*

Para essas famílias, que possuem as “vidas suspensas por um fio” (CASTEL, 2005), o PBF torna-se fundamental no atendimento, mesmo que de forma emergencial, de suas necessidades mais básicas, como alimentação, medicamentos, o gás de cozinha, roupas, o pagamento da conta de energia elétrica, produtos e serviços que não poderiam ser obtidos de outra maneira, segundo os depoimentos, senão através do recurso fornecido pelo Bolsa Família.

Entretanto, as falas das entrevistadas também revelam os limites desse Programa, sobre os quais tecemos algumas considerações. Primeiramente, a “melhora” relatada pelas famílias se dá em um nível muito superficial, através do atendimento emergencial pragmático de necessidades mais urgentes, não significando mudanças mais estruturais em suas vidas. Isto se dá, em parte, devido ao irrisório valor do benefício, em alguns casos, inferior a ¼ do salário mínimo, levando uma das informantes a declarar: “certo que não é muito dinheiro...”.

Em segundo lugar, a inserção no PBF parece não apontar para a independência das famílias beneficiárias em relação a esse Programa, o que levou Edite a declarar “[...] se não fosse o Bolsa Família o que seria de mim?”. Assim, esta interlocutora não consegue vislumbrar uma “porta de saída” do Programa, mas condiciona a melhora de sua condição de vida à permanência nele.

De acordo com os relatos expostos, entendemos que a “melhora” de vida declarada pelas entrevistadas após a inserção no PBF não se dá no nível de ampliação do acesso aos direitos sociais básicos, pelo menos no modo como deveriam configurar-se em um Estado Democrático de Direito, mas materializa-se como um paliativo diante de situações de total denegação dos direitos de cidadania dos sujeitos inseridos no Programa em análise.

Entretanto, diante do atual quadro de pobreza e desigualdade social da sociedade brasileira e da precariedade do sistema de proteção social existente, a proposta de um programa de transferência de renda torna-se indispensável para o atendimento às necessidades sociais mais imediatas da população, com vistas à construção de sua sustentabilidade econômica.

Nesse viés, consideramos as ações complementares do PBF como uma das possibilidades para que sejam efetuadas as portas de saída do Programa. Essas ações, que vêm ganhando, atualmente, importante dimensão no redesenho do Bolsa Família, não foram objeto de investigação nesse estudo, mas podem configurar-se como uma importante questão a ser discutida em trabalhos posteriores.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a problematização realizada no decorrer desta pesquisa ergueu-se na tentativa de compreender, interpretar e analisar criticamente o PBF e os significados que ele assume na vida dos sujeitos moradores da comunidade Couto Fernandes beneficiários desse Programa socioassistencial. Nesse sentido, fizemos um esforço de reflexão direcionado às questões propostas neste estudo, o que nos permitiu pontuar alguns aspectos fundamentais a respeito dos limites e potencialidades do Bolsa Família, o maior Programa de Transferência de Renda na realidade brasileira contemporânea.

Buscando obter respostas aos nossos questionamentos, decidimos “domesticar” o nosso olhar, munindo-nos com as lentes da teoria. Assim, o aprofundamento das leituras acerca das categorias analíticas *pobreza* e *cidadania/direitos*, bem como de temas relacionados ao objeto investigado, forneceram-nos subsídios para perceber, além do aparente, a realidade na qual se materializa o PBF. Sendo essa realidade dinâmica, multifacetada e repleta de significantes que escapam ao olhar do pesquisador desavisado, tornou-se necessário “[...] exercitar o olhar crítico, interpretar o ‘não-dito’”, seguindo a orientação de Goldenberg (2003).

Inicialmente, procuramos apreender o perfil dos representantes legais do CadÚnico do município de Fortaleza. Para tanto, recorremos aos dados da base de dados do Cadastro Único desse município.

Esses dados apontaram que os demandatários do Bolsa Família são marcados pela desigualdade de classe, gênero e raça, herança das relações sociais construídas na sociedade brasileira, de matriz colonialista, patriarcal e escravocrata.

De fato, as populações beneficiárias, ou pretensas beneficiárias, do PBF possuem um lugar definido na estrutura social brasileira. Encontram-se em situação de pobreza ou extrema pobreza, tendo nulo ou precário acesso aos serviços sociais, privadas dos direitos de cidadania social.

Além disso, segundo a orientação do Programa, há uma prevalência das mulheres como representantes legais do CadÚnico, de acordo com a construção sócio-cultural apropriada pelos gestores dos programas socioassistenciais, que coloca a figura feminina como um segmento naturalmente responsável pelo cuidado e proteção da família. Disso

resulta uma expropriação, pelo Estado, dos saberes, competências de gênero, tempo e capacidade de trabalho dessas mulheres, as quais assumem responsabilidades, em relação às condicionalidades do Programa, de forma gratuita, em nome da “[...] doação natural feminina e afetividade da mulher-mãe [...]” (MOTA, 2008), influenciando decisivamente no êxito e desenvolvimento desse Programa de Transferência de Renda.

Ainda sobre o perfil desse segmento populacional, observamos que ele é predominantemente pardo ou negro, mais um indício do legado colonialista da sociedade brasileira, a qual colocou os negros, historicamente, para a esfera da subalternidade.

Outro dado que sinaliza a condição subalterna dos demandatários é a sua situação na estrutura ocupacional. Embora a esmagadora maioria desses sujeitos encontre-se em plena idade economicamente ativa, eles quando não desempregados, ocupam empregos precários e temporários que os lançam na “cultura do aleatório”, condição citada por Castel (2005) para descrever a situação das populações que sobrevivem, segundo o autor, “lançando estratégias para viver o presente”, sem perspectivas, alternativas de futuro e proteção previdenciária.

De fato, um dos fatores que converge para a situação citada é a baixa escolaridade e o analfabetismo apresentados pelos responsáveis legais do PBF, incapacitando-os para concorrer em “pé-de-igualdade” no acirrado e competitivo mercado formal de trabalho, situação que, por sua vez, dificulta o desligamento dessas famílias dos Programas de Transferência de Renda.

No que diz respeito à percepção das informantes sobre a sua condição de “beneficiária” do PBF, percebemos que a autoimagem construída por elas é bem definida: o público-alvo desse Programa são os *pobres*, *carentes* e *necessitados*, os quais precisam de *ajuda* durante as horas de *necessidade*. Dessa maneira, o que prevalece nas falas das informantes é a sua condição de pobreza, de não acesso aos direitos, e o que elas reconhecem e reforçam continuamente como sendo o motivo de fazerem parte do Bolsa Família é a situação de *necessidade* ou *precisão* vivenciadas.

Assim, chegamos à conclusão de que o beneficiário do PBF tem acesso a esse Programa por provar sua condição de não cidadão, por ser portador do “mérito da necessidade”. (SPOSATI, 1996). Dessa maneira, a “clientela” da assistência social, dentro da singularidade do PBF, continua a mesma de suas origens, os “pobres”, aqueles destituídos dos direitos de cidadania, comprometendo ou mesmo anulando a perspectiva “emancipatória” da

assistência social.

Em relação à *pobreza*, as informantes percebem essa categoria especialmente enquanto *ausência de renda* para obter as necessidades básicas da vida, como alimentação e moradia, sendo por vezes nomeada por essas mulheres como “necessidade”, “precisão” e “dificuldade”.

Ao mesmo tempo, as interlocutoras relacionam essa categoria analítica a sentimentos de negatividade. Tendo em vista que, em nossa sociedade, a condição de pobreza reveste-se de um *status* social desvalorizado e estigmatizado, as entrevistadas relutam em afirmar que são pobres, preferindo enfocar a pobreza a partir de uma dimensão espiritual, declarando-se “humildes” ou que “vivem da graça de Deus”, ao invés de assumir uma condição de inferioridade.

Outra questão apreendida na pesquisa realizada foi a noção das entrevistadas sobre *cidadania* e *direitos*. De fato, as interlocutoras apresentaram grande dificuldade em atribuir um sentido a essas categorias. Certamente, tal dificuldade demonstra que esses significantes não fazem parte do cotidiano dessas mulheres, o qual é marcado pelo não direito e pela não cidadania.

No que diz respeito à *cidadania*, a análise revela que, para as interlocutoras, essa categoria relaciona-se ao trabalho como exigência para se ter cidadania. O respeito, enquanto reconhecimento social, aparece na fala das informantes como outro significado de cidadania. Ter esse reconhecimento social, ou respeito, engloba, segundo as informantes: ter todos os documentos; ser dotado de atributos morais, como caráter, educação e honestidade, os quais lhes autorizam a serem cidadãs.

Quanto à noção de *direitos* das entrevistadas, essa categoria é percebida de uma maneira individualizada, na esfera da moral e da “ordem”, quando é comparada a *viver uma vida honesta e direita, não fazer coisas erradas*. Interessante salientar que duas das entrevistadas demonstram uma concepção ampliada de direitos, mesmo que irrefletidamente, ao relacioná-los a um dos elementos da “cidadania ativa” – apontada por Dagnino (1994) –, “o direito a ter direitos”, quando afirmam “[...] a gente também tem que ter os direitos da gente [...]” e “[...] todo mundo tem seu direito”. Assim, elas relacionam o direito de ir e vir e o acesso aos serviços sociais públicos como um dos sentidos do que vem a ser “direito”. No entanto, prevalece, em seus semblantes e tons de voz, uma falta de intimidade com essa

categoria analítica.

Quanto ao significado do PBF para as informantes, notamos que ele reveste-se de dois significantes, segundo o olhar dessas mulheres. O primeiro deles diz respeito à relação estabelecida entre o Bolsa Família e o estigma da “ajuda”, o que é reiterado constantemente em suas falas. Dessa maneira, o Programa, ao invés de ser concebido como um direito de cidadania social, é recorrentemente associado a uma “ajuda” concedida pelo Estado com o intuito de atender às necessidades mais urgentes das populações pobres.

Por outro lado, os depoimentos fornecidos apontam outro viés assumido pelo Bolsa Família na vida desses sujeitos demandantes das políticas de assistência social: o Programa é, insistentemente, relatado pelas interlocutoras como “importante”, uma vez que constitui uma renda certa para quem está imerso nas cifras crescentes de desemprego e subempregos. Assim, apesar do valor irrisório do benefício, este permite que as famílias atendidas tenham, minimamente, condições de ter acesso a certas necessidades familiares que não poderiam ser obtidas de outra maneira, senão através do recurso oferecido pelo Programa.

No intuito de analisar em que medida a inserção no PBF contribuiu para a ampliação dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias, indagamos sobre a vida das interlocutoras *antes* e *depois* de serem atendidas pelo Programa.

De acordo com os depoimentos das mulheres, a inserção no Bolsa Família resultou em uma “melhora” de vida. Porém, ao atentar para os relatos, percebemos que essa “melhora”, ou ampliação dos direitos sociais das famílias beneficiárias, dá-se em um nível muito superficial, ficando restrito ao atendimento, de forma emergencial, das necessidades mais urgentes das famílias, conforme relatado: a alimentação, o material escolar ou o vestuário para as crianças, o pagamento de uma conta de água ou energia, o complemento do aluguel, a compra do gás de cozinha.

Na revisão da literatura sobre o PBF, foi-nos possível identificar duas vertentes de análise: uma que considera esse Programa como uma inovação na política de transferência de renda; e outra vertente, que o avalia como uma mera reedição dos programas de transferência de renda anteriores, focalizados, seletivos e compensatórios. Para além dessas posições polarizadas, traçamos um desenho do que, a nosso ver, poderia configurar-se como as possibilidades e os limites do Bolsa Família. Em relação às *potencialidades*, apontamos:

- a) O significado real, mesmo que de caráter imediato, que esse Programa



representa para as famílias beneficiárias, ao oportunizar a aquisição de uma renda fixa, tão necessária diante da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho;

- b) A articulação da transferência monetária com outras políticas sociais, especialmente no campo da educação e da saúde, o que pode gerar impactos em longo prazo, contribuindo para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza;
- c) O programa vem atingindo uma população que, tradicionalmente, não é atendida pela assistência social – os trabalhadores pobres em idade economicamente ativa, mas que se encontram desempregados ou empregados em ocupações precárias e de baixa remuneração. Nesse sentido, o PBF estaria configurando a formação de um novo pilar no sistema de proteção social, por ampliar a cobertura do sistema de seguridade social, deixando para trás a histórica relação de *tensão* entre trabalho e assistência social;
- d) A cobertura massiva do Programa, que atinge todos os municípios brasileiros, com inegáveis impactos na vida das populações pobres, conforme indicado pelas pesquisas já realizadas.
- e) A proposta de articulação de ações, ou programas complementares que, se geridos de forma eficaz, são capazes de promover às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superarem a pobreza de forma sustentável.

Por outro lado, as pesquisas bibliográficas e de campo por nós realizadas permitiram-nos reconhecer algumas limitações do PBF. Neste momento, indicamos apenas os *limites* mais expressivos:

- a) A inclusão no Programa baseia-se em critérios de seletividade rigorosos e restritivos, definidos exclusivamente a partir do corte de renda, de valor muito baixo, deixando de fora do raio de ação do PBF inúmeras famílias;
- b) Ainda não se efetua a universalização da cobertura do público definido pelos critérios de elegibilidade adotados;
- c) O valor monetário dos benefícios, extremamente baixo, é insuficiente para atender às necessidades básicas das famílias, ficando restrito, quando muito, ao atendimento das necessidades de reprodução biológica dos beneficiários;

- d) Além de o benefício ser de baixo valor, ele sequer é garantido como um direito social, ficando condicionado às dotações orçamentárias do Governo.
- e) A exigência de contrapartidas, ou condicionalidades, não é acompanhada pela devida ampliação dos serviços sociais públicos, nem de forma quantitativa, nem qualitativa.
- f) A capacidade de autonomização das famílias é dificultada, ou mesmo impossibilitada, pela ausência de articulação da transferência de renda com uma política econômica que seja capaz de redistribuir renda e de gerar emprego e renda para que as famílias apresentem possibilidades de se autonomizar.

Os aspectos apontados neste trabalho não têm a pretensão de esgotar os limites e as possibilidades do PBF, pois a relevância e a amplitude desse Programa permitem o aprofundamento de muitas outras questões, as quais não são comportadas no escopo desta pesquisa.

Em vista dos aspectos analisados, percebemos que o PBF parece estar em sintonia com as tendências das políticas sociais contemporâneas – com destaque para a assistência social –, as quais, conforme analisa Yasbek (2005, p. 225), revelam “[...] sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado”. São, portanto, políticas sociais incapazes de integrar os indivíduos por elas atendidos. Mantendo-se no limiar das políticas de “inserção social” criticadas por Castel (2005).

No entanto, diante de um quadro crônico de pobreza e desigualdades prevalentes na sociedade brasileira e da precariedade do sistema de proteção social vigente, a proposta de um Programa de Transferência de Renda se torna imperativa para atender às necessidades mais imediatas da população. Entretanto, esses Programas não devem ser percebidos, por si sós, como a solução para a superação desse quadro, mas como um dos elementos de um projeto alternativo que provoque profundas alterações nas estruturas de distribuição de renda e que tenha o trabalho como o grande integrador dessas populações pobres na sociedade. A respeito disso, Jaccoud (2009, p. 71) argumenta que

[...] a pobreza se define sobretudo como problema social e econômico, encontrando nessas duas esferas suas mais arraigadas raízes e determinações. Seu enfrentamento, complexo e multidimensional, necessita mobilizar não apenas os benefícios sociais

de manutenção de renda, sejam eles de natureza contributiva ou não contributiva. A eles devem se articular políticas sociais que ofertam serviços, equalizam oportunidades, garantem o acesso a padrões mínimos de bem estar e mobilizem e ampliem as capacidades. Mas é sobretudo face à ocupação e ao emprego que se sobrelevam os grandes desafios ao enfrentamento da pobreza.

Assim, ao invés de denominar o PBF como assistencialista ou eleitoreiro, conforme o posicionamento de alguns críticos desse Programa, consideramos necessário defendê-lo como um direito que deve ser garantido às populações pobres enquanto possibilidade de garantia de segurança de renda frente às situações de risco, vulnerabilidade ou danos.

Para alcançar esse patamar, torna-se necessário que o Bolsa Família baseie-se em critérios de acesso mais amplos e universais; que o benefício tenha um valor fixo, pelo menos igual a um salário mínimo, a fim de que possua condições de gerar verdadeiros impactos na vida das famílias beneficiárias; que incorpore a visão do acesso às demais políticas como um direito incondicional e fundante para a superação da condição de pobreza; e que a transferência de renda sintonize-se com as demais ações da política de assistência social, privilegiando os CRAS como espaços para a potencialização de processos e experiências socioeducativas.

Na verdade, a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada com as demais políticas setoriais, com vistas a enfrentar as desigualdades e garantir os mínimos sociais, na perspectiva da universalização dos direitos sociais pois, quando tudo vira assistência social, ou quando esta é conduzida de forma isolada em relação às demais políticas, ela fica completamente descaracterizada.

A assistência social, incluindo os Programas de Transferência de Renda, para ser efetivada, tem de estar integrada organicamente às demais políticas públicas. Do contrário, a sua contribuição para a propalada “emancipação” das famílias não acontece, correndo mesmo o risco de ser reduzida à mera gestão da pobreza, levada adiante de forma linear, fragmentada e desconectada da realidade social dos beneficiários.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. Sobre as utilidades do Cadastro Único. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 2002.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 84, p. 66-88, nov. 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social – uma crônica do salário**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- \_\_\_\_\_. As transformações da Questão Social. *In*: BELFIORE, Wanderley. BOGUS, Lúcia. YASBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- COSTANZI, R. N.; FAGUNDES, F. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

CRISPIM, Francisca Aline dos Santos. **Aonde nos conduz essa travessia?** Uma análise crítica do projeto “Plantão Social – travessia para a cidadania” Granja Portugal em Fortaleza-CE. 2007. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: COLOQUIO INTERNACIONAL POLÍTICAS DE CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN*, 2003, Caracas, Venezuela. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2003.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de pesquisa**, [S.l.], n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Revista Educar**, Curitiba, n. 24, p.213-225, 2004.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. São Paulo: O Globo, 1991.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2006.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. *In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi*. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto: 2010.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano de desenvolvimento urbano integrado – projeto ProRenda: comunidade Couto Fernandes**. Fortaleza, 1992.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na antiguidade clássica. *In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi*. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto: 2010.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar social 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.portalmodulo.com.br/Recursos/.pdf>>. Acesso em: 19/09/2008.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2006 primeiras análises** – demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Brasília, 2010.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, Francisco. **Repercussões do Programa Bolsa Família nas condições de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005**, aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº07/2009 do MDS**, estabelece o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatórios e estatísticas**. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/relatorioeestatisticas>>. Acesso em: 23 de mar. de 2010.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto: 2010.

MOTA, Ana Elizabete. A Centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira nos anos 2000. *In*: \_\_\_\_\_. **O mito da Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto: 2010.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

PAUGAM, Serge. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais. *In*: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. 5. ed. São Paulo: Contexto: 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Fortaleza em números**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**, regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Brasília, DF: 2004b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**, dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 2007

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 25, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SECRETARIA DO TRABALHO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL . **Cadastramento**

**Único de Beneficiários dos Programas do Governo Federal por Município.** Fortaleza: Caixa Econômica Federal, Gerência de Filial de Serviços Sociais – GIFES/FO: Ceará, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Banco de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do município de Fortaleza.** Fortaleza: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2011.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katál.** Florianópolis, v. 10, n.1, p. 84-94, jan./jun. 2007.

SENNETT, Richard. **Respeito:** a formação do caráter em um mundo desigual. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da Assistência Social.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência x Assistencialismo x Assistência Social. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social. 1995.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família:** avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1996.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta:** as organizações populares e o significado de pobreza. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.



## ANEXOS

### ANEXO A – Roteiro de entrevistas

#### PERFIL SOCIOECONÔMICO E CULTURAL

1.Nome:

2.Idade:

3.Estado civil:

4.Escolaridade:

5.Naturalidade:

6.Tempo de residência na comunidade:

7.De que forma chegou a comunidade Couto Fernandes:

8.Condição de ocupação da moradia:

9.Números de cômodos:

10.Participa de algum movimento social (associações de bairro; reuniões do OP.), religioso ou partidário?

11.Profissão:

12.Ocupação:

13.Quem é o principal provedor da família?

14.Que tipo de trabalho ele (a) exerce (formal/informal)?

15.Renda familiar:

16.Composição familiar

| NOME | VÍNCULO | SEXO | IDADE | ESCOLARIDADE | OCUPAÇÃO | RENDA |
|------|---------|------|-------|--------------|----------|-------|
|      |         |      |       |              |          |       |

**POBREZA**

1. Para você, o que é pobreza?
2. Você se considera uma pessoa pobre?
3. Atualmente, como você enfrenta as dificuldades advindas da pobreza?
4. Gosta de morar na comunidade Couto Fernandes? Tem vontade de morar em outro lugar? Porquê?

**CIDADANIA/DIREITOS**

1. Qual o significado de cidadania para você?
2. Você se considera uma cidadã? Por quê?
3. Qual o significado de direitos para você?

**RELAÇÃO COM O CRAS**

1. Como ficou sabendo da existência do CRAS?
2. Por quais motivos você já procurou essa instituição?
3. Como foi atendida quando chegou?
4. Já recebeu algum benefício através do CRAS?
5. Para você o que é o CRAS?

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

1. Você é o responsável legal pelo benefício do PBF?
2. Como você tomou conhecimento do PBF?

3. De que forma começou a participar do programa?
4. Há quanto tempo recebe o benefício?
5. Qual o valor do benefício recebido?
6. Como o benefício é gasto pela família?
7. Para você, o que é o PBF?
8. Na sua opinião, quem é o público deste programa? Para quem se destina?
9. Para que serve o PBF junto às famílias atendidas?
10. O que significa para você e para a sua família ter acesso ao PBF?
11. Como se sente sendo beneficiário(a) do PBF?
12. Como era a sua vida e da sua família antes de receber o benefício do PBF?
13. Como é a sua vida agora?

## **EXPECTATIVAS DE FUTURO**

1. Tem alguma expectativa ou sonho para o seu futuro? Se sim, quais?

## **Anexo B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Entrevistas**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA ENTREVISTAS**

Convidamos você a participar de uma pesquisa intitulada “Programa Bolsa Família: Ampliação dos Direitos Sociais de Cidadania?”, que será realizada na comunidade Couto Fernandes em Fortaleza. Os objetivos principais deste estudo são: Compreender, interpretar e analisar criticamente as percepções e os significados do Programa Bolsa Família para os seus beneficiários na comunidade Couto Fernandes; Identificar quem são os beneficiários do Programa Bolsa Família em Fortaleza-CE; Investigar como os sujeitos moradores da comunidade Couto Fernandes se percebem na condição de “beneficiários” desse Programa; Apreender as mudanças processadas, se existentes, no âmbito familiar, decorrentes de sua inserção no Bolsa Família; Compreender como os interlocutores da pesquisa significam as categorias analíticas pobreza e cidadania/direitos e o Programa Bolsa Família. As informações colhidas ajudarão a avaliar as Políticas de Transferência de Renda no Brasil.

Serão realizadas entrevistas individuais com a população moradora da comunidade Couto Fernandes usuária do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e beneficiária do Programa Bolsa Família. Durante a entrevista, faremos perguntas sobre o CRAS, Programa Bolsa Família, pobreza e cidadania/direitos.

Garantiremos o total sigilo das informações que você fornecer, assim como seu anonimato. Seu nome não será relacionado às respostas que você der. Você tem o direito de deixar de responder as questões que não se sentir confortável e de parar de participar a qualquer momento desta pesquisa, sem nenhuma perda ou transtornos para você.

Em caso de dúvida, você poderá procurar o Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade no telefone 3101988.

Portanto, eu \_\_\_\_\_ declaro que compreendi o estudo e aceito participar da entrevista.

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_

Polegar Direito (analfabeto):

Entrevistador: Francisca Aline dos Santos Crispim

Assinatura do entrevistador: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_