

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais
Políticas Públicas, Participação e Poder Local

Carlos Eduardo de Oliveira

**ENTRE O ESTIGMA E O RECONHECIMENTO: percepções de cidadania a partir dos
relatos das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG**

Belo Horizonte

2019

Carlos Eduardo de Oliveira

ENTRE O ESTIGMA E O RECONHECIMENTO: percepções de cidadania a partir dos relatos das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação stricto sensu em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Carolina Tomás

Área de Concentração: Políticas Públicas, Participação e Poder Local

Belo Horizonte

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

O48e Oliveira, Carlos Eduardo de
Entre o estigma e o reconhecimento: percepções de cidadania a partir dos relatos das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG / Carlos Eduardo de Oliveira. Belo Horizonte, 2019.
143 f. : il.

Orientadora: Maria Carolina Tomás
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Programa Bolsa Família (Brasil) - Contagem (MG). 2. Cidadania. 3. Pobreza. 4. Problemas sociais. 5. Política pública. 6. Vulnerabilidade. I. Tomás, Maria Carolina. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 339.12

Carlos Eduardo de Oliveira

ENTRE O ESTIGMA E O RECONHECIMENTO: percepções de cidadania a partir dos relatos das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação stricto sensu em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Políticas Públicas, Participação e Poder Local

Prof^a. Dr^a. Maria Carolina Tomás – PUC Minas (Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Luiz Claudio de Almeida Teodoro – CEFET-MG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 26 de março de 2019

Aos meus pais, pelo permanente apoio, à minha companheira, pela paciência e incentivo, e aos meus filhos, fonte de toda motivação.

AGRADECIMENTOS

À PUC-Minas, pelos auxílios concedidos à minha formação, desde a graduação até essa titulação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Brasil, pela concessão da bolsa de estudos para a realização desse trabalho.

À minha orientadora Professora Maria Carolina Tomás, pela dedicada orientação, estímulo e parceria para realização deste trabalho.

Aos professores do Curso de Mestrado, pela fundamental contribuição e fazerem parte na minha formação acadêmica.

Aos meus colegas de curso, que também muito contribuíram para minha formação, através dos debates em classe ou extraclasse e pela troca de experiências.

Às mulheres, bolsistas do Programa Bolsa Família que generosamente concederam-me as entrevistas e, desta forma, tornaram esse trabalho possível.

À equipe da Secretaria de Assistência Social de Contagem, que me recebeu e apoiou a realização desta pesquisa, especialmente à equipe do CRAS Eldorado pela atenção e disponibilidade.

Aos meus pais, Carlos e Salvelina, pela educação, atenção e carinho.

Aos meus filhos, Pedro, Clara, Luis e Sofia, pela paciência e compreensão nas minhas ausências.

À minha querida companheira, Lyvia Prais, pelo constante apoio e dedicação.

A todos: amigos, familiares e protetores, a minha gratidão.

*Senhor cidadão
Senhor cidadão
Eu e você
Eu e você
Temos coisas até parecidas
Parecidas
Por exemplo, nossos dentes
Senhor cidadão
Da mesma cor, do mesmo barro
Senhor cidadão
Enquanto os meus guardam sorrisos
Senhor cidadão
Os teus não sabem senão morder
Que vida amarga*

Trecho da canção “Senhor Cidadão”

Tom Zé, 1972

O mal não é tanto a pobreza em si, mas o fato de ela resultar de instituições humanas e de escolhas coletivas.

Tom Campbell, 2004

RESUMO

Esse trabalho aborda o tema da cidadania a partir dos relatos das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG. O eixo do trabalho reside na interlocução entre as concepções teóricas de cidadania e pobreza e a dimensão das políticas de proteção social e combate à pobreza, especificamente o Programa Bolsa Família, no processo de reconhecimento e autorreconhecimento da cidadania. Nesse sentido, esse trabalho busca responder a seguinte pergunta: qual a percepção das participantes do Programa Bolsa Família, no município de Contagem/MG, quanto ao papel desempenhado pelo programa no processo de reconhecimento de sua própria cidadania? Para respondê-la, o trabalho se fundamentou em pesquisa qualitativa com as participantes do programa Bolsa Família no município de Contagem. A escolha do município se deu pelo caráter metropolitano que possui, permitindo apreender na pesquisa alguns aspectos eminentemente urbanos que caracterizam a pobreza hodiernamente. Foram realizadas dez entrevistas com mulheres participantes do programa do CRAS Eldorado, selecionadas pelas técnicas do equipamento e pelo pesquisador. A análise dos relatos permitiu afirmar que, embora o PBF tenha o mérito de possibilitar a autonomia e criar condições para o desenvolvimento das pessoas em situação de pobreza, ele possui limites políticos e institucionais que o impedem de se constituir como uma política pública de cidadania. A baixa escolaridade e a baixa experiência qualificada que caracterizam esse segmento dificultam o acesso das bolsistas às políticas públicas de emprego, e acabam por reforçar o processo de desqualificação social, decorrente da exclusão do mercado de trabalho. A incapacidade do programa em ofertar “portas de saída” ou de possibilitar uma mudança no padrão de valorização cultural parece influenciar na maneira como as bolsistas percebem sua cidadania. Embora quase todas demonstrem um aumento de autoestima, decorrentes da inclusão ao mercado consumidor, da visibilidade adquirida e do aumento dos laços interpessoais, familiares e comunitários proporcionados pelo programa, apenas três se consideram cidadãs. Assim, aponta-se para a necessidade da associação do programa a uma política de reconhecimento e autorreconhecimento da cidadania dessas pessoas, que possa superar o padrão de valorização cultural que mantém e reproduz o estigma e a desqualificação social do pobre, e a perpetuação da pobreza.

Palavras-chaves: Cidadania. Pobreza. Programa Bolsa Família. Estigma. Reconhecimento.

ABSTRACT

This study discusses citizenship based on Bolsa Família Program's participants' experiences in the municipality of Contagem/MG. The work focuses on the relationship between theoretical conceptions of citizenship and poverty, and social protection and anti-poverty policies, specifically the Bolsa Família Program, in the process of recognition and self-recognition of citizenship. In this sense, this work seeks to answer the following question: what is the participants' perception of the Bolsa Família program, in the municipality of Contagem/MG, regarding its role in the process of recognizing their own citizenship? In order to answer this question, the study used a qualitative research approach, mainly interviews with participants of the Bolsa Família program in the municipality of Contagem. The choice of this municipality was due to its metropolitan's character, allowing a better understanding of some urban aspects that characterize the poverty nowadays. Ten interviews were conducted with women participating in CRAS Eldorado program, selected by the CRAS' staff and by the researcher. The analysis permitted to affirm that, although PBF improves autonomy and create conditions for self-development for people in poverty situation, it has political and institutional constraints that prevent it from being recognized as a public policy that reinforces citizenship. Because the Bolsa Família Program beneficiaries have low educational level and the low qualified experience it is harder for them to access public employment policies, which reinforces the process of social disqualification due to the labor market exclusion. The program's inability to offer "outbound doors" or to enable a new perspective on cultural valorization seems to influence the way how the program's beneficiaries perceive their citizenship. So, although most of them show an increase in their self-esteem due to their inclusion in the consumer market, the increased in their visibility and the interpersonal relationship with family and community provided by the program, only three participants consider themselves citizens. Therefore, the program needs to be associated to a citizenship recognition policy, which can overcome the cultural valorization that maintains and reproduces the stigma and social disqualification of the poor, and the poverty perpetuation.

Keywords: Citizenship. Poverty. Bolsa Família Program. Stigma. Recognition.

SUMÁRIO DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Lista de Figuras

FIGURA 1 – MAPA DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM	78
FIGURA 2 – MAPA DO TERRITÓRIO DE REFERÊNCIA DO CRAS ELDORADO	86

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM POR GRUPO DE IDADE, EM 2010	79
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE FAMÍLIAS INSERIDAS NO CADÚNICO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL DO MUNICÍPIO POR RENDA FAMILIAR PER CAPITA – 2019	84

Lista de Quadros

QUADRO 1 – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E VALORES DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	69
QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DAS BOLSISTAS ENTREVISTADAS	87
QUADRO 3 – FILHOS, DEPENDENTES E TEMPO QUE RECEBE A BOLSA	88
QUADRO 4 – TIPO DE COMPOSIÇÃO FAMILIAR	88
QUADRO 5 – COMPOSIÇÃO DO GRUPO FAMILIAR RESIDENTES NO MESMO DOMICÍLIO	89
QUADRO 6 – OCUPAÇÃO E TIPO DE VÍNCULO DA BOLSISTA E DO COMPANHEIRO.....	89

Lista de Tabelas

TABELA 1 – PBF E PROGRAMAS REMANESCENTES - VALOR ACUMULADO NO ANO DOS REPASSES E NÚMERO DE FAMÍLIAS BOLSISTAS – 2002 A 2006.....	65
TABELA 2 – TAXA DE ATENDIMENTO ESCOLAR DA POPULAÇÃO DE CONTAGEM POR FAIXA DE IDADE, 1991-2000-2010.....	80
TABELA 3 – PORCENTAGEM DA RENDA APROPRIADA POR QUINTOS DA POPULAÇÃO DA POPULAÇÃO DE CONTAGEM – 1991-2000-2010	81
TABELA 4 – POBREZA E DESIGUALDADE NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM – 1991/2000/2010	81
TABELA 5 – POPULAÇÃO, RENDA E ALFABETIZAÇÃO, SEGUNDO REGIÃO ADMINISTRATIVA DE CONTAGEM, EM 2010	82
TABELA 6 – POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS, SEGUNDO A REGIÃO ADMINISTRATIVA, EM 2010.....	83
TABELA 7 – PBF – CRIANÇAS ENTRE 0 E 7 ANOS DE IDADE EM FAMÍLIAS PARTICIPANTES COM PERFIL PARA ACOMPANHAMENTO PELA SAÚDE EM CONTAGEM – 2005-2018.....	97
TABELA 8 – PBF: CRIANÇAS E JOVENS EM FAMÍLIAS PARTICIPANTES COM PERFIL PARA ACOMPANHAMENTO EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM – 2018.....	98
TABELA 9 – CONDIÇÃO DE ATIVIDADE DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA EM FAMÍLIAS INSERIDAS NO CADÚNICO EM CONTAGEM POR FAIXA DE IDADE E GÊNERO – 2019.....	108
TABELA 10 – NÍVEL DE ESCOLARIDADE DAS PESSOAS INSERIDAS NO CADÚNICO EM CONTAGEM POR FAIXA DE IDADE E SEXO – 2018.....	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADH	-	Atlas do Desenvolvimento Humano
BNB	-	Banco do Nordeste do Brasil
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	-	Cadastro Único
CRAS	-	Centro de Referência de Assistência Social
FAT	-	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGV	-	Fundação Getúlio Vargas
FJP	-	Fundação João Pinheiro
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	-	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MTE	-	Ministério do Trabalho e Emprego
PBF	-	Programa Bolsa Família
PEA	-	População Economicamente Ativa
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	-	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEDU	-	Secretaria Municipal de Educação
SM	-	Salário Mínimo
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social
SUS	-	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 CIDADANIA E POBREZA: AJUSTANDO CONCEITOS	29
2.1 Cidadania: conceito e reflexões	29
2.2 Pobreza: enfoques e implicações do fenômeno para as políticas de sociais	37
3 CIDADANIA, PROTEÇÃO SOCIAL E ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL	47
3.1 Cidadania no Brasil: um percurso inacabado	47
3.2 Transferência condicionada de renda no Brasil: das iniciativas pioneiras à institucionalização nacional.....	59
3.3 O Programa Bolsa Família e suas dimensões.....	67
4 PESQUISA NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM: RELATOS DAS BOLSISTAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	73
4.1 Metodologia e organização do trabalho: ouvindo a voz dos pobres.....	73
4.2 Contagem: características demográficas, econômicas e sociais	78
4.3 CRAS Eldorado: breve descrição	84
4.4 As Bolsistas do PBF em Contagem: o perfil das entrevistadas.....	87
5 CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA VIVÊNCIA DAS BOLSISTAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM.....	91
5.1 Renda em dinheiro, autonomia e cidadania.....	91
5.2 Direito ou favor: Bolsa Família como um “quase um direito”	100
5.3 Entre o estigma e o reconhecimento.....	105
6 CONCLUSÃO.....	115
REFERÊNCIAS.....	123
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido à coordenadora	133
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista I - Coordenador do CRAS	135
APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido às bolsistas	137
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista II – Com as bolsistas do Programa	139

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho aborda o tema da cidadania a partir do relato das participantes do Programa Bolsa Família no município de Contagem/MG. O eixo do trabalho reside na interlocução analítica entre as concepções teóricas de cidadania e pobreza e a contribuição das políticas de proteção social e combate à pobreza, especificamente o Programa Bolsa Família, no processo de reconhecimento e autorreconhecimento da cidadania. Nesse sentido, o trabalho busca responder a seguinte pergunta: qual a percepção das participantes do Programa Bolsa Família, no município de Contagem/MG, quanto ao papel desempenhado pelo programa no processo de reconhecimento de sua própria cidadania?

Para responder a pergunta, inicialmente, faz-se necessário delimitar o conceito de cidadania que se pretende utilizar para a análise. Como um fenômeno cultural e historicamente relacionado (BOBBIO, 1992), o conceito de cidadania tem sido constantemente revisto, incorporando múltiplos significados ao longo do tempo e de acordo com a realidade histórica de cada sociedade.

Embora possua um caráter polissêmico, a cidadania pode ser definida pela conjunção de elementos comuns às diversas correntes teóricas. Desta forma, o conceito de Cidadania sintetizado para este trabalho está fundamentado nas concepções teóricas de diversos autores que tratam do tema, direta ou indiretamente, em suas obras, tais como José Murilo de Carvalho (2014), Nancy Fraser (2001; 2007), Paulo Gomes (1997), Thomas Marshall (1963), Isabel Morgado (2010), Elisa Reis (1999), Dominique Schnapper (1998), Bernardo Sorj, (2004), Wanderley Guilherme dos Santos (1979), entre outros.

A diversidade de experiências nacionais de cidadania levou à construção de modelos que buscam sintetizá-las, e que servem de base para a análise de casos nacionais. Dentre eles destaca-se o modelo apresentado por Marshall (1963) ao fazer um resgate histórico do surgimento dos direitos na Inglaterra. Para o autor, a cidadania compõe-se de três elementos sintetizado nos seguintes conjuntos de direitos: civis, políticos e sociais.

Ainda de acordo com o autor, a “cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”. (MARSHALL, 1963, p. 76). Contudo, essa igualdade de *status* só pode ser assegurada mediante mecanismos que eliminem os privilégios hereditários e garanta igualdade de oportunidades a todos. (MARSHALL, 1963). É o caso do acesso barato e oportuno ao sistema de justiça por parte das massas

populares, da garantia à saúde e educação pública, ou mesmo, a uma renda mínima que possa garantir a subsistência. (CARVALHO, 2014)

É nesta perspectiva que surgem os modernos sistemas de proteção social. Fundados no conceito de Estado de bem estar social – *welfare-state*, enquanto uma nova proposta institucional de Estado, os modernos sistemas de proteção social visam promover os interesses sociais e coletivos dos membros da sociedade através da implementação e financiamento de programas e ações capazes de combater as situações que acarretam riscos sociais à população.

Neste sentido, o tema da pobreza pode ser entendido no horizonte da cidadania, no qual cabe ao Estado corrigir, amenizar ou eliminar os mecanismos que geram ou reproduzem os cenários que violam os direitos básicos de seus cidadãos e lhes impedem de ter uma vida digna. E, ao mesmo tempo, promover padrões de valorização cultural que reforcem o reconhecimento da população pobre como iguais na vida social.

Há séculos a humanidade convive com a pobreza e seus efeitos funestos. São milhões de pessoas que, ano após ano, nos mais diversos cantos do mundo, não têm acesso a serviços básicos como educação e saúde, vivem de forma subumana, insalubre e indigna. O debate sobre a pobreza, suas causas, seus efeitos, e a busca por alternativas de superação ou mesmo “abolição”, como sugere alguns autores¹, permanece, portanto, atual e urgente.

A literatura sobre o tema permite que se compreenda o fenômeno da pobreza para além do enfoque monetário. Mas enquanto uma situação de negação ou privação de direitos que determinados grupos sociais ou indivíduos estão submetidos, e que decorrem de escolhas coletivas de uma dada sociedade e suas instituições (CAMPBELL, 2004).

Portanto, há que se considerar a tensão permanente entre o sistema capitalista, cuja lógica de funcionamento é a concentração e, conseqüentemente, de reforço à desigualdade, e a cidadania, cuja lógica funda-se na ideia de igualdade de *status*. Tal tensão impõem limites e retrocessos permanentes nos avanços dos direitos, especialmente os sociais, nos países capitalistas.

O advento do pensamento neoliberal a partir da década de 1980 marca o início da crise dos modelos de Estado de bem estar social pelo mundo, que se intensificou nos dias de hoje com o avanço de governos ultraconservadores na Europa, nos Estados Unidos e nas Américas.

1 O termo “abolir a pobreza” vem sendo usado frequentemente tanto por estudiosos quanto por agentes públicos e políticos, apontando para a necessidade de erradicar, definitivamente, a pobreza e seus efeitos. (Cf.: NOLETO; WERTHEIN, 2003).

E que tem impactado diretamente na desconstrução das políticas redistributivas e de combate à pobreza.

Portanto, a pobreza é um fenômeno complexo constituído não apenas por fatores sociais e econômicos, mas, sobretudo, por fatores políticos e simbólicos. Fatores esses que interferem na autonomia e na liberdade do indivíduo, operando no sentido de reforçar o estigma e a desvalorização do pobre, e funcionam como estratégias de manutenção do *status quo*. (MOURA JR.; XIMENES, 2016). Desta forma, a pobreza configura-se como o instrumento de exclusão social por excelência, pois cria uma barreira quase intransponível para o desenvolvimento da cidadania das pessoas que vivem nessa situação.

Nesse sentido, merece destaque o papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família – PBF, tendo em vista sua importância na queda recente da desigualdade e da pobreza no Brasil². O programa fundamenta-se em três princípios norteadores: alívio imediato da pobreza, através da transferência de renda; acesso aos direitos sociais básicos como saúde e educação, através das condicionalidades; e superação definitiva da situação de vulnerabilidade, através de programas complementares (MDS, 2019).

Desta forma, o PBF configura-se como uma importante estratégia para o desenvolvimento da cidadania da população mais pobre, na medida em que garante o mínimo de subsistências às famílias participantes e possibilita romper, mesmo que de forma limitada, com a perpetuação geracional da pobreza, ao garantir acesso a direitos básicos imprescindíveis para o exercício de outros direitos.

A discussão teórica permitiu que se levantassem algumas considerações preliminares sobre o problema proposto. O primeiro é que a experiência da pobreza é incompatível com a Cidadania. A pobreza impossibilita que a pessoa em situação vulnerável tenha um desenvolvimento humano pleno, privando-o de suas capacidades e impedindo-o de superar, de maneira autônoma e sustentável, sua condição. Na mesma medida, o processo de reconhecer-se pobre ao ponto de buscar pelo “socorro” governamental acarreta em degradação social, reduzindo a pessoa nessa situação a apenas pobre (SIMMEL, 2011). Tal situação reforça o estigma e a desqualificação social (PAUGAM, 2003) e, conseqüentemente, o não reconhecimento de sua condição de cidadão (FRASER, 2007).

Outro ponto é que os programas de transferência de renda buscam, desde sua concepção, resgatar a dimensão de cidadania da pessoa em situação vulnerável. Essa ideia

2 A influência do Programa Bolsa Família na queda recente da desigualdade e da pobreza no Brasil é abordado por vários autores nos últimos anos (Cf.: ARBIX, 2007; NERI, 2010; SCHWARZMAN, 2009; SOARES et al., 2006).

está presente no nome do projeto do Senador Suplicy de Renda Mínima de Cidadania, e configura-se como objetivo principal do PBF. No entanto, a resistência política e os percalços históricos encontrados no processo de construção destas políticas impuseram limites para sua consolidação enquanto uma política pública universal de promoção da cidadania. Desta forma, a renda em dinheiro auferida pelo PBF pode possibilitar dignidade e autonomia às famílias participantes, mas sua falta de institucionalidade e seus limites orgânicos podem, ao contrário, operar como mecanismos de estigmatização e de não reconhecimento da cidadania.

Tal reflexão permitiu que se levantassem algumas hipóteses que ofereceriam possíveis respostas ao problema apresentado. A primeira delas diz respeito ao acesso à renda em dinheiro garantido pelo Programa Bolsa Família. Tal garantia permite aos bolsistas do programa se inserir (ou reinsserir) no mercado de consumo, que é elemento de inclusão por excelência da sociedade capitalista moderna (BAUMAM, 2004). Nesse sentido, a renda possibilita o aumento da autonomia e da liberdade (SEN, 2000) das bolsistas do programa, de sua autoestima e seu sentimento de pertencimento à totalidade do grupo social. O que ampliaria a percepção de sua própria cidadania.

Outra hipótese é que as condicionalidades do programa permitem que as famílias participantes tenham acesso aos direitos sociais básicos como saúde e educação. Da mesma forma, os programas complementares, como os de inclusão produtiva, confecção de documentos, entre outros, possibilitam a reintegração social desses bolsistas e, em alguns casos, sua reinserção no mercado de trabalho. Tais dimensões do programa, na medida em que visam garantir maior acesso aos direitos sociais, influenciariam em uma ampliação da percepção da cidadania entre as bolsistas do programa.

Por outro lado, o processo histórico de estigmatização e desqualificação social da pessoa em situação de pobreza legitima a discriminação do pobre, podendo levá-lo à aceitação passiva de sua condição (PAUGAM, 2003). Assim, uma terceira hipótese levantada é que entre as bolsistas do programa haveria uma considerável parcela que não se reconheça enquanto cidadã, e que perceba no programa mais um elemento de estigmatização do que um direito.

Portanto, esse trabalho busca compreender como o PBF contribui para o reconhecimento da cidadania, a partir do relato das próprias bolsistas do programa, não apenas quanto à importância da renda para a diminuição da pobreza, mas, sobretudo, com relação à capacidade do programa em possibilitar a superação dos fatores simbólicos e culturais que reproduzem e perpetuam a pobreza e a estigmatização dos mais pobres.

Para além de compreender o papel institucional e os objetivos do programa, buscou-se compreender como os participantes dessas políticas percebem sua realização. Se a enxergam como um direito ou como reforço ao estigma. Em outras palavras, buscou-se, a partir da vivência do público dessas políticas, compreender em que medida o programa é capaz de influenciar a promoção da cidadania ou reforçar a exclusão social.

Para tanto, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 10 bolsistas do PBF no município de Contagem. A escolha pelo método qualitativo se deveu ao fato dele permitir uma melhor visualização da opinião das bolsistas do programa, pois coloca o pesquisador mais próximo da experiência e do campo do agir dos atores sociais envolvidos na pesquisa. Tendo em vista a situação de vulnerabilidade desses atores, essa proximidade é fundamental para compreender melhor as percepções das bolsistas.

Da mesma forma, a pesquisa qualitativa permite que se reconheça os participantes das políticas sociais como atores sociais reais e que interferem no próprio desenvolvimento dessas políticas. E não como sujeitos passivos, meros “recebedores” de um “socorro”. Sendo, portanto, um instrumento enriquecedor tanto para conteúdo do trabalho desenvolvido quanto para o desenvolvimento pessoal do pesquisador.

Nesse sentido, o trabalho está organizado em duas partes. A primeira apresenta os conceitos adotados para realização da pesquisa, inicialmente os de Cidadania e Pobreza, e em seguida a caracterização e avaliação do Programa Bolsa Família. Assim, o Capítulo 2 sintetiza o conceito de Cidadania a partir das diversas perspectivas teóricas sobre o tema, bem como o conceito de pobreza, a partir dos diferentes enfoques sobre o fenômeno. E o Capítulo 3 apresenta um panorâmico histórico do desenvolvimento da Cidadania e da construção do sistema de proteção social no Brasil, bem como o papel dos programas de transferência de renda dentro desse sistema, enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza, com ênfase no Programa Bolsa Família.

A segunda parte concentra-se no desenvolvimento do trabalho de campo e a análise dos dados obtidos. De modo que o Capítulo 4 apresenta o percurso do trabalho de campo, a metodologia adotada para análise e apresentação do perfil das entrevistadas. E o Capítulo 5 discute os resultados das análises das entrevistas e do trabalho de análise documental. No capítulo final são apresentadas as considerações finais sobre o problema proposto, as limitações encontradas e uma agenda de pesquisas futuras.

Desta forma, esse trabalho visa contribuir para o debate sobre o avanço da cidadania no Brasil, em especial, quanto à percepção de cidadania dos seguimentos mais pobres da

sociedade brasileira, e compreender qual a influência dos programas de transferência condicionada de renda, no caso, o Programa Bolsa Família, nesse processo.

2 CIDADANIA E POBREZA: AJUSTANDO CONCEITOS

Este capítulo aborda os temas Cidadania e Pobreza, considerados fundamentais tanto para a compreensão do objeto estudado quanto para o desenvolvimento dos objetivos propostos pela pesquisa.

Da análise de parte da literatura sobre cidadania, realizou-se em um esforço para delimitar um conceito que pudesse compreender os elementos tradicionalmente incluídos à cidadania, mas também outros elementos referentes à contemporaneidade do debate e, deste modo, sintetizar os elementos comuns dentre as diversas correntes teóricas. Assim como analisar um modelo de cidadania que pudesse servir de referencial para a análise do caso brasileiro. O modelo escolhido foi o de Thomas Marshall, que define a cidadania através do relato histórico do surgimento dos direitos na Inglaterra, a partir do século XIX.

O segundo esforço foi definir um conceito de pobreza compatível com a atualidade do tema. Para tanto, partiu-se da compreensão de que o enfoque tradicional e econômico não é mais suficiente para alcançar a complexidade do fenômeno da pobreza nas sociedades contemporâneas. Desta forma, buscou-se implicar ao conceito outros enfoques que levassem em conta a noção de privação, de carência de capacidades, de exclusão, de estigma e desqualificação social. E demonstrar como o enfoque mais amplo do fenômeno traz implicações para as políticas sociais voltadas ao combate à pobreza e à fome.

2.1 Cidadania: conceito e reflexões

Conceituar a cidadania tem sido um desafio para as Ciências Sociais. E no contexto latino-americano tem sido ainda mais desafiador. Primeiro devido ao caráter bivalente próprio dos conceitos da disciplina. Os conceitos nas Ciências Sociais, muitas vezes, carregam tanto uma referência empírica como uma normativa. No caso da cidadania, a referência empírica compreende a cidadania real, que é definida a partir de cada contexto social e histórico de uma sociedade. A referência normativa é a cidadania ideal, pois expressa as expectativas e os valores da sociedade e que, geralmente, são explicitadas nas leis e constituições nacionais. (SORJ, 2004)

Por sua vez, esse caráter bivalente entre cidadania real e cidadania ideal leva a outro elemento desafiador para a definição do conceito. Pois tanto as Ciências Sociais como o senso

comum referem-se a uma cidadania ideal a partir das experiências concretas de cidadania retiradas das práticas dos países avançados. Desta forma, como afirma Sorj (2004, p. 20),

[a]o tomar como referência ideal a cidadania real, que existe ou existiu na Europa ou nos Estados Unidos, a análise social entra em um jogo de espelhos, do qual é difícil se libertar, por ser gerador de múltiplas confusões entre o ideal e o real, entre o normativo e o empírico, já que mistura o ideal com realidades históricas complexas e em plena mutação.

Nesse sentido, o desafio para uma definição do conceito está em não ignorar a diversidade e os percalços históricos de cada país. As experiências dos países desenvolvidos devem servir de modelo para a análise, e não como referencial ideal de cidadania a ser aplicado. As características próprias desses países e as diferenças na construção histórica dos direitos não permitem que a experiência de um país se concretize em outro. Desta forma, o entendimento de cidadania na Inglaterra é diferente nos EUA, ou mesmo na França ou na Alemanha, também europeus, mas que passaram por processos históricos de constituição de direitos distintos. Da mesma forma, a cidadania no Brasil é distinta do que é entendido nos outros países da América Latina.

Como aponta Sorj (2004, p. 20), “[a] cidadania é uma realidade histórica e, como tal, transformou-se no decorrer do tempo, à medida que foi absorvida por sociedades com tradições e estruturas sociais diversas”. Nesse sentido, entender a cidadania, no contexto latino americano, em especial no Brasil, requer reconhecer a especificidade da experiência nacional. Levando em conta o processo de construção histórica dos direitos e sua expressão nas cartas constitucionais. Bem como a influencia dos modelos “originais” vindos dos países desenvolvidos, não enquanto referencial ideal, mas enquanto parâmetro de análise.

Partindo dessa reflexão inicial, pode-se definir a cidadania como um fenômeno cultural e historicamente relacionado (BOBBIO, 1992). Como tal, o conceito tem sido constantemente revisto e, conseqüentemente, vem incorporando múltiplos significados ao longo do tempo e de acordo com a realidade histórica de cada sociedade. Desta forma, é necessário um esforço para encontrar os elementos comuns que esses significados possuem, no intuito de sintetizar uma noção de cidadania que seja passível de análise.

A evolução etimológica do termo, desde sua origem, na antiga civilização grega, demonstra que não existe apenas uma, mas diversas e distintas dimensões da cidadania. Embora possua um caráter polissêmico, a cidadania possui alguns elementos comuns a todas as tradições teóricas, que vão além de sua raiz histórica. Essas comunicabilidades, presentes nas obras de diversos autores, permitem conceituar a cidadania pela conjugação de pelo menos

quatro componentes: o sentimento de pertença a uma comunidade histórico-cultural (*cf.*, Carvalho, 2014; Gomes, 1997; Reis, 1999; Schanpper, 1994); a existência de um conjunto de direitos e deveres associados a esse pertencimento (*cf.*, Marshall, 1963; Morgado, 2010); a participação desses indivíduos nos processos políticos, econômicos e sociais dessa comunidade (*cf.*, Morgado, 2010; Schnapper, 1998); e o reconhecimento desses indivíduos como membros efetivos dessa comunidade em um *status* de igualdade (*cf.*, Fraser, 2001e 2007; Marshall, 1963).

A ideia de pertença a uma comunidade remonta do surgimento do termo na antiga civilização grega. É no contexto da polis grega, cercada e fortificada, onde as pessoas tinham que manter alguma solidariedade mútua para confrontar um inimigo comum, que as noções de liberdade e igualdade adquirem um conteúdo político. (REIS, 1999). Em outras palavras, o eixo central para a solidariedade comunitária passa a ser a delimitação de um espaço físico de inclusão e, conseqüentemente, de outros de exclusão, e não mais a referência ao ancestral comum (GOMES, 1997). Como afirma Gomes (1997, p. 45),

[o] pior castigo sofrido por um cidadão é ser privado de sua cidadania, é ser expulso do território onde ele gozava de seus direitos e deveres políticos: o ostracismo. As regras de aceitação de estrangeiros nesta sociedade também são rigorosas e seguem um ritualizado processo que tem por objetivo demonstrar a aceitação, pelo estrangeiro, das regras que regem o espaço daquela cidade. O que nos mostra que ser cidadão é em certa medida uma escolha, uma localização na teia de relações sociais e uma localização espacial.

O fenômeno de surgimento dos chamados Estado-nação, a partir da Revolução Francesa, de 1789, incorpora a luta por direitos a esse sentimento de pertença. Nesse sentido, como afirma Carvalho (2014, p. 18),

[a] luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas de Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado.

Nesse contexto, a cidadania passa a referir-se a um sentimento de identidade nacional. Ser cidadão significa compartilhar uma identidade cultural, compartilhar a língua, os usos e costumes de um povo e o sentimento de um destino comum (SORJ, 2004). Uma identidade cultural que é simétrica à noção de autoridade do Estado, que garante os direitos àqueles que compartilham essa identidade comum. Significa pertencer a uma unidade, ser parte de um

todo maior, que historicamente foi representado pelo Estado nacional. E se identificar com uma nação é ter direitos garantidos pelo Estado correspondente a esta nação. (REIS, 1999).

A internacionalização do sistema capitalista, acentuado pelo avanço tecnológico mais recente, tem reduzido o poder dos Estados nacionais e colocado em crise a própria ideia de Estado-Nação. No entanto, a cidadania como pertença a uma comunidade histórico-cultural é ainda uma constante nas análises sobre o tema. (SCHNAPPER, 1998)

Esse sentimento de pertença está associado a um rol de direitos e deveres que, por sua vez, expressam as expectativas e os valores da nação (MARSHALL, 1963; MORGADO, 2010). Ser cidadão significa ter acesso aos direitos e cumprir com os deveres comuns a todos os membros incluídos no grupo social. Portanto, a cidadania possui um plano normativo que tem como referência filosófica principal a ideia contratual de Locke (2009). Segundo o autor, a ideia contratual fundamenta-se no acordo entre os indivíduos de uma sociedade, que consentem em abrir mão de certas liberdades individuais em benefício do bem-estar político e social da coletividade, confiando a uma administração a função de centralizar o poder público. O contrato social seria a base do governo e da fixação de seus limites, ao mesmo tempo em que estabelece os direitos e deveres dos membros da sociedade. (LOCKE, 2009).

No entanto, na medida em que a cidadania é vista apenas como um contrato que fixa direitos e deveres, o cidadão pode fechar-se na esfera privada e não exercer sua virtude cívica na esfera pública. O cidadão passa a comportar-se, dessa forma, como um consumidor de direitos, apático e desinteressado na vida política ou ao interesse público. (REIS, 1999).

Nesse sentido, a noção de cidadania emerge também como um conjunto de práticas e competências dos indivíduos que tem como referencial sua participação nos processos políticos, econômicos e sociais da sociedade. Isso implica não apenas no exercício do direito político, que por sua vez não se restringe ao voto. Mas sobremaneira, participar dos processos econômicos e sociais que a sociedade produz (MORGADO, 2010). Em outras palavras, a cidadania como participação requer um nível maior de envolvimento do indivíduo nos processos que têm impacto no bem estar da coletividade, como o modelo de desenvolvimento econômico e social de sua nação, e não apenas na escolha de seus representantes.

O conceito de cidadania traz ainda uma referência direta à ideia de inclusão *versus* exclusão. A cidadania funciona como uma forma de delimitar quem é, e quem não é, parte de uma comunidade nacional. É através da cidadania que se tem entrada a uma comunidade histórico-cultural e, desta forma, define quem poderá ter acesso ou não ao conjunto de direitos de cada nação. (SORJ, 2004). Nesse sentido, uma noção moderna de cidadania deve

considerar os padrões de valorização cultural que geram subordinação de *status* e, conseqüentemente, a exclusão social. Segundo Fraser (2007, p. 108)

[s]e e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de reconhecimento recíproco e igualdade de *status*. Quando, ao contrário, os padrões institucionalizados de valorização cultural constituem alguns atores como inferiores, excluídos, completamente “os outros” ou simplesmente invisíveis, ou seja, como menos do que parceiros integrais na interação social, então nós podemos falar de não reconhecimento e subordinação de *status*.

Em outras palavras, os padrões de valorização cultural de cada sociedade interferem diretamente no reconhecimento dos atores sociais como membros, ou não, do grupo social. Podendo privar indivíduos, ou segmentos sociais inteiros, de participar de um *status* de igualdade com os outros membros da comunidade e, conseqüentemente, de usufruir dos direitos associados à noção de cidadania. Portanto, a ideia de reconhecimento, como uma questão de *status*, passa a ser fundamental à noção de cidadania, na medida em que funciona como um mecanismo de inclusão ou exclusão social.

A diversidade de experiências nacionais e a incorporação dos múltiplos significados ao longo do tempo levou a construção de diversos modelos que buscam sintetizar o que é a cidadania. Dentre esses modelos destaca-se a análise apresentada por Marshall (1963) ao fazer um resgate histórico do surgimento dos direitos na Inglaterra.

Em sua análise o autor desdobra a cidadania em três conjuntos de direitos: o civil, o político e o social. E aponta o surgimento sequencial desses direitos na Inglaterra. Os direitos civis teriam surgido primeiro, no século XVIII. Esse surgimento caracteriza-se, segundo Marshall (1963, p. 68), “pela adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente [...]”, que pertencia a alguns membros da comunidade e que ampliam seu alcance a todos em um sentido nacional e não mais local. Em outras palavras, é o caráter universal do direito que o incorpora no conceito de cidadania.

O direito civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual. Que garantem a vida, a propriedade, o direito de ir e vir, a igualdade perante a lei e a liberdade de manifestação do pensamento, de organização, de escolha profissional. Citando Marshall, Carvalho (2014, p. 15) afirma que a garantia de tais direitos baseia-se “na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo”.

Os direitos políticos surgiram em seguida, e sua ampliação é a principal característica do século XIX, na Inglaterra. No entanto, não estavam incluídos no conceito de cidadania, pois não possuíam, até então, um caráter universal. Isso só aconteceu a partir do início do século XX, com o Sufrágio Universal. (MARSHALL, 1963).

Embora geralmente esteja associado ao direito ao voto, o direito político não se restringe a ele, mas consiste na garantia da participação do indivíduo no exercício do poder político. Ele surge como um desdobramento do direito civil, da liberdade de organização social e da manifestação de opiniões políticas. Sua expressão se dá na existência de partidos políticos fortes e de um parlamento livre e representativo. São esses elementos que legitimam a organização política da sociedade. (CARVALHO, 2014)

Já os direitos sociais que, segundo Marshall (1963), teriam praticamente desaparecido entre o século XVIII e início do século XIX, só começaram a ressurgir na Inglaterra “com o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX.” (MARSHALL, 1963, p. 75). Entretanto, só atingiriam um plano de igualdade, como os outros dois elementos da cidadania, no decorrer do século XX.

O direito social refere-se à participação da população na riqueza coletiva da sociedade. Segundo Marshall (1963, p. 64), o direito social consiste na garantia de “um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado”. Eles incluem o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e a um salário justo, a aposentadoria, a moradia, entre outros. (CARVALHO, 2014).

No entanto, Marshall não vê contradição entre cidadania e desigualdade econômica. De acordo com o autor, a “cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”. (MARSHALL, 1963, p. 76). Nesse sentido, a questão principal em torno da cidadania, segundo o autor, perpassa sobre as condições mínimas que deveriam ser satisfeitas para que todo homem pudesse ser considerado cidadão e não sobre os caminhos para a igualdade plena³.

O conflito entre cidadania e desigualdade econômica, portanto, estaria na escala dessa desigualdade, expressa na pobreza extrema que brutaliza o homem e impede seu desenvolvimento enquanto cidadão, e não na garantia de uma igualdade plena (SOUKI,

³ A análise de Marshall parte do ensaio citado por ele de seu antecessor Alfred Marshall que, no fim do século XIX, ao refletir sobre o fenômeno da desigualdade social, que cresceu de forma exponencial com a Revolução Industrial, reposiciona o debate da época em crítica explícita ao marxismo.

2006). Para Marshall, a “igualdade de *status* é mais importante que a igualdade de renda” (MARSHALL, 1963, p. 95).

Contudo, essa igualdade de *status* só pode ser assegurada mediante mecanismos que eliminem os privilégios hereditários e garanta igualdade de oportunidades a todos. (MARSHALL, 1963). É o caso do acesso barato e oportuno ao sistema de justiça por parte das massas populares, da garantia à saúde e à educação pública, ou mesmo, de uma renda mínima que possa garantir a subsistência dos mais vulneráveis. Por sua vez, isso exige a responsabilização do Estado na manutenção de um sistema de proteção social que possa garantir tais direitos (CARVALHO, 2014).

A proteção social pública surge, inicialmente, a partir da iniciativa do Estado de criar mecanismos que pudessem garantir renda àquelas pessoas impossibilitadas de obtê-la via mercado de trabalho. Posteriormente, o Estado passa a se preocupar com a garantia da oferta de serviços à população, vinculados a um sistema de cotizações e obrigações jurídicas, que daria origem aos direitos sociais. Conforme salienta Jaccoud (2009, p. 59),

os direitos sociais se organizaram pela via do seguro social, um sistema de cotizações de caráter obrigatório garantido pelo Estado, que abre acesso a uma renda nos casos em que o risco de doença, invalidez, velhice e desemprego impeçam o trabalhador de suprir, pela via do trabalho, a sua subsistência.

Após a segunda guerra, os sistemas de proteção social passam a incorporar o conceito de Estado de Bem Estar Social – *welfare state*, na medida em que, segundo Esping-Andersen (1995, p.73), a reconstrução dos países do pós-guerra envolvia uma reestruturação

[e]conômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo.

Assim, o conceito de *welfare state* surge como uma nova proposta institucional de Estado, objetivando promover os interesses sociais e coletivos dos membros da sociedade, através da implementação e financiamento de programas e ações, capazes de combater as situações que acarretassem riscos sociais à população. O Estado, portanto, deveria assumir a responsabilidade pela garantia do bem estar da população, conciliando o desenvolvimento econômico e a garantia do mínimo de base material e de padrão de vida aos seus cidadãos.

Desta forma, as políticas de proteção nascem ancoradas aos conceitos de igualdade e cidadania e formam a base para a organização dos estados modernos e da democracia política. Afinal, segundo a concepção moderna, cabe ao Estado garantir os direitos e deveres do cidadão, e esses direitos devem organizar-se, conforme afirma Jaccoud (2009, p. 69), “como medida de equivalência, que operam na contramão de heterogeneidades, hierarquias e desigualdades”. Ainda segundo a autora, “só é possível falar em direitos sociais a partir de políticas implementadas ou garantidas pelo Estado [...], expressa pela oferta e regulação de serviços e benefícios de proteção social”. (JACCOUD, 2009, p. 69).

A proteção social assume, então, um caráter universal, ampliando a proteção aos riscos sociais a toda população, independente da contribuição a um seguro social. Assim, introduz-se a ideia de seguridade social aos sistemas de proteção, que está “identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente” (JACCOUD, 2009, p. 59).

Uma das principais críticas ao modelo de Marshall consiste ao foco demasiadamente britânico que ele possui, e na suposição que faz de uma generalização dessa experiência particular. No entanto, o surgimento sequencial sugere que os direitos – e, portanto, a própria cidadania – nascem e se desenvolvem por conjunturas históricas dadas. Desta forma, cada país, a partir de sua realidade histórica, traçará um caminho distinto de outros quanto ao desenvolvimento dos direitos, “assim como a estrutura econômica do capitalismo de cada país apresenta suas próprias nuances”. (SORJ, 2004, p. 32).

Marshall ignorou ainda algumas questões que hoje são centrais no debate sobre a cidadania, como a questão de gênero, do direito ecológico, cultural e das minorias sexuais. No entanto, isso não consiste em uma ruptura cognitiva com o conceito. A cidadania aponta para um movimento constante de expansão de direitos. Assim, novas questões e novos direitos tendem a aparecer sempre em vista de uma universalidade. (REIS, 1999).

Marshall reconhece a existência de uma tensão permanente na consolidação da cidadania – entendida na perspectiva de direitos iguais – em um sistema cuja ordem é desigual – o capitalismo. No entanto, o autor não previu a crise do Estado de bem-estar que se iniciou na década de 1980 com a hegemonia do pensamento Neoliberal, e que tem implicações diretas na descontinuidade do desenvolvimento da cidadania em todo o mundo. (REIS, 1999).

Por fim, cabe dizer que o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall assenta-se na noção de direito. De modo que, uma cidadania plena consiste na garantia de gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Cabe ressaltar, conforme nos aponta Carvalho (2014, p. 15), que embora uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos,

pareça um ideal inatingível, “ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”. Portanto, apesar dos desvios e retrocessos não previstos por Marshall, seu modelo ainda é uma referência fundamental às discussões sobre o tema.

2.2 Pobreza: enfoques e implicações do fenômeno para as políticas de sociais

A percepção da pobreza como um objeto de estudo das ciências tem início no século XIX. O enfoque dominante naquele período definia a pobreza como uma condição exclusivamente econômica. Desta perspectiva, a análise é focalizada na renda e no consumo dos indivíduos. (CARNEIRO, 2005).

Esse enfoque econômico utiliza uma variável monetária, no caso a renda, como medida para a pobreza e, desta forma, estabelece uma linha que separa pobres e não pobres. Em outras palavras, uma pessoa é pobre se sua renda é inferior ao mínimo convencional para a sobrevivência.

Embora essa abordagem seja recorrente nas análises científicas, ela possui limitações, pois parte do pressuposto que é possível definir a pobreza de forma objetiva, estabelecendo “padrões básicos universais, válidos para todos os tempos, lugares ou condições de vida de indivíduos e grupos” (CARNEIRO, 2005, p 38). No entanto, não se pode desconsiderar que essa demarcação é fruto de uma convenção e, portanto, relativa.

Abordagens mais amplas do fenômeno surgiram a partir das críticas quanto à insuficiência do enfoque econômico para caracterizá-lo, apontando variáveis não monetárias que influenciam na condição da pobreza. É o caso da noção de privações, no qual o enfoque dado para mensuração da pobreza está nas necessidades básicas não satisfeitas pelo indivíduo. (MIDEPLAN, 2002) Nesse caso, não há uma, mas várias variáveis para mensurar a pobreza, tais como o acesso aos serviços básicos de educação, saúde, habitação, saneamento e transporte, por exemplo. As necessidades são relativas ao tempo histórico, ao lugar e aos padrões culturais de uma determinada sociedade. Tal abordagem, portanto, passa a considerar a relatividade para a mensuração e caracterização da pobreza. (CARNEIRO, 2005).

Essa concepção supera a noção monetária da pobreza, presente até os anos de 1980, que caracteriza o problema apenas do ponto de vista individual da ausência ou insuficiência de renda. E passa a englobar também ideias como a noção de exclusão social entendida a partir dos trabalhos de Robert Castel (2000 e 2006) e Serge Paugam (1999, 2003 e 2007), da

carência ou privação de capacidades, presente no trabalho de Amartya Sen (2000), e dos recentes debates sobre vulnerabilidades e riscos.

Sen (2000) aborda a pobreza como carência de capacidades que possibilitam o indivíduo de operar no meio social, ou privação de oportunidades para que ele possa alcançar níveis mínimos de realizações, que por sua vez pode independe da renda. A renda é vista como meio, que permite a realização de uma capacidade, e não como fim. O essencial, portanto, é a capacidade. Como salienta Carneiro (2005, p. 42),

esse enfoque incorpora, de forma plena, as diferenças entre os indivíduos, salientando que as diferenças de saúde, idade, condição física e contexto social, dentre outras, implicam diferentes necessidades, fazendo com que algumas pessoas precisem de mais recursos do que outras para obter as mesmas realizações.

A privação de capacidades impede o desenvolvimento do indivíduo de transformar o meio em fim. Essa abordagem define a pobreza como a falta de capacidades ou de oportunidades para o desenvolvimento humano pleno, que permitiria ao indivíduo viver uma vida longa, saudável e criativa, e desfrutar de um padrão de vida decente, com liberdade, dignidade, autoestima e respeito. (MIDEPLAN, 2002, p.11).

O enfoque das capacidades traz ao debate questões relativas ao pertencimento a um todo social (SEN, 2000), ou a coesão social, que por sua vez, remete a questão da exclusão social. A exclusão social é uma situação que afeta a todos em uma sociedade, pois sinaliza para uma desintegração social, que corrói os vínculos entre indivíduos e sociedade, e ameaça a ordem e a coesão social.

O conceito de exclusão não se restringe ao fenômeno da pobreza, e vai além da identificação a grupos marginalizados ou “desviantes”. Constitui-se como processos de ruptura nas relações entre indivíduo e sociedade e se tornou uma nova maneira de descrever a dificuldade de estabelecer solidariedades entre indivíduos e grupos nas sociedades modernas. (CARNEIRO, 2005).

Analisar a pobreza através do enfoque da exclusão social permite apreender “os aspectos subjetivos, relativos a valores, identidade, crenças e comportamentos, apontando para a dimensão relacional presente na produção e reprodução da pobreza” (CARNEIRO, 2005, p.44). Ao trazer ao debate esses temas, como da identidade e das relações sociais, estabelece-se um marco de análise dos processos de manutenção ou ruptura dos mecanismos de coesão social, e, portanto, insere à temática da pobreza uma cunha sociológica. (CARNEIRO, 2005).

A abordagem da pobreza como exclusão social foca na coesão social e diz respeito à responsabilidade do coletivo para reverter situações de exclusão. Ao contrário do enfoque monetário da pobreza que focaliza o indivíduo e sua responsabilidade por tal situação (CARNEIRO, 2005). Na medida em que deixa de se resumir ao indivíduo e passa a compreender a totalidade da sociedade, o debate sobre a pobreza passa a compreender uma dimensão política, e aponta para a responsabilidade do Estado no enfrentamento da questão.

Outro aspecto introduzido pelo enfoque da exclusão social da pobreza diz respeito aos processos de desintegração social que o indivíduo nesta situação é submetido, como a estigmatização e desqualificação social. Paugam (2003) estabelece uma relação entre esses dois elementos e a pobreza. Suas considerações teóricas são inspiradas nos conceitos de pobre de Simmel [1908]/(2011) e de estigma de Goffman [1963]/(1988).

Em seu ensaio “O Pobre”, Simmel (2011) defende que, do ponto de vista sociológico, o que faz o pobre não é seu estado de necessidade material ou econômica, mas o fato de ter suas necessidades atendidas. O pobre possui uma posição específica dentro do todo da sociedade. No entanto, essa posição não é determinada por seus próprios destinos ou condições, mas pelo fato de que outros tentam corrigir precisamente essas condições (SIMMEL, 2011, p. 93).

Simmel (2011) pensa a pobreza como uma construção social e ao mesmo tempo relacional, pois se expressa pela interdependência entre os indivíduos considerados pobres e os não pobres. Desta forma, a pobreza pode ser analisada como uma forma de interação social. Em outros termos, o individual é determinado pela maneira como a totalidade da sociedade reage a ele. O pobre desempenha uma função determinada dentro da sociedade. Porém, essa determinação não se dá pelo simples fato do indivíduo ser desprovido de recursos monetários, mas somente quando a sociedade reage a ele através do “socorro”⁴. Só então o pobre passa a representar um papel social específico (Simmel, 2011). Portanto, a assistência aos pobres é que determina sua categorização pela sociedade.

Simmel (2011) resgata a dimensão da cidadania quanto à discussão sobre a pobreza, recolocando-a no âmbito da política, ao apontar a obrigação do Estado de prestar assistência aos pobres (IVO, 2008). Segundo o autor, “os pobres não são apenas pobres, eles são também cidadãos. Enquanto tais, eles participam dos direitos que a lei atribui à totalidade dos cidadãos de acordo com a obrigação do Estado de prestar assistência aos pobres” (SIMMEL, 2011, p.

4 O conceito de socorro em Simmel está fundamentado na relação do indivíduo com a coletividade e figura-se como um direito. De modo que neste contexto pode ser interpretado como assistência ou proteção aos pobres.

38). Nesse sentido, ele defende que o direito ao “socorro”, ou à assistência ao pobre, se configura na mesma base que o direito ao trabalho ou à existência. (COURA, 2009).

No entanto, Simmel (2011) imprime um caráter meramente mitigador à política de assistência aos pobres. Desta forma, quando aceita receber o “socorro”, mesmo que enquanto uma obrigação do Estado e um direito do cidadão vulnerável, o pobre passa por uma degradação de *status*, pois deixa a condição relacionada que o definia de acordo com uma determinada categoria, e passa a ser pobre socialmente. Segundo Coura (2009, p. 21),

o indivíduo que congregava as mais diversas características passa a ser inserido na categoria de pobre como sendo sua identidade social principal e passa a ser observado e classificado em virtude do que é feito com ele e com os critérios que empregam a partir desta classificação.

Portanto, o fato de ser assistido leva à degradação do indivíduo, que deixa de pertencer à categoria de cidadão para ser apenas pobre. Essa relação determinada socialmente reflete ainda na exclusão social e na estigmatização do pobre.

Essa abordagem permite relacionar o fenômeno da pobreza ao conceito de estigma desenvolvido por Goffman (1988, p. 11). Segundo o autor, cada sociedade “estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias” (GOFFMAN, 1988, p. 11). O estigma transforma uma determinada característica de um sujeito em um atributo negativo, desqualificando-o e isolando-o. Nesse sentido, o estigma refere-se à “situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena” (GOFFMAN, 1988, p. 7).

Portanto, a estigmatização consiste em um processo de desumanização do sujeito, que o reduz a “uma pessoa estragada e diminuída” (GOFFMAN, 1988, p. 12). A pessoa com um estigma não é considerada completamente humana e tal condição lhe impõe obstáculos para seu acesso aos bens materiais e simbólicos comuns aqueles considerados “normais” pela sociedade.

O estigma repercute no reconhecimento da pessoa em somente uma via de forma discricionária e arbitrária. Desta forma, a pobreza revela-se como uma prática opressora, na medida em que os pobres são responsabilizados pela própria pobreza herdada, legitimando, dessa forma, a indiferença dos mais ricos e a humilhação dos mais pobres (REGO; PINZANI, 2014).

A experiência da pobreza confere à pessoa nessa situação, de acordo Paugam (2003, p. 45), “um *status* social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a

identidade de todos os que vivem essa experiência”. Nesse sentido, a pessoa em situação de pobreza sofre um processo histórico de depreciação e discriminação (SIQUEIRA, 2006; SPRANDEL, 2004), que acaba por levá-lo à resignação (MARTÍN BARÓ, 1998) ou, em alguns casos, à violência (GÓIS, 2005).

Segundo Paugam (2003), a situação de pobreza desencadeia um processo de estigmatização e desqualificação social do indivíduo, que se inicia com a exclusão do mercado de trabalho e a conseqüente necessidade de recorrer ao sistema de proteção. A partir desse momento, se dá o processo de desqualificação social, que ocorre de dentro para fora e manifesta-se pelo estigma de se reconhecer e ser reconhecido como pobre.

Nesse sentido, a experiência da pobreza opera como um processo de subordinação social, que interfere no reconhecimento do valor e da dignidade dos indivíduos nessa situação. A pessoa em situação de pobreza é privada de participar como uma igual na vida social e, conseqüentemente, de usufruir dos direitos associados à cidadania. Em outras palavras, a pobreza é incompatível com a noção de cidadania, pois reforça a situação de exclusão, tanto pela insuficiência de renda quanto pela falta de reconhecimento social. (FRASER, 2007).

Segundo Fraser (2007, p. 107), o reconhecimento não significa “a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social”. O reconhecimento é igualdade de *status*, no sentido de uma completa não subordinação. E, portanto, opera na contramão do estigma e da exclusão social.

Em seu trabalho, Fraser (2007) busca promover uma pactuação teórica entre duas correntes de pensamento: a redistribuição e o reconhecimento. Identifica a primeira como o esforço para uma distribuição mais igualitária do dinheiro. Debate que se insere no conflito distributivo das riquezas das nações, no papel do Estado na retirada dos mais ricos e na destinação aos mais pobres, na questão do papel social da propriedade, no direito ao trabalho, entre outros. E a segunda, é identificada como a tradução dos embates sociais e étnicos das diferentes minorias segregadas na cena social. Nesse caso, a autora se refere às lutas identitárias das mulheres, dos negros ou da população LGBT+⁵, que emergem com maior visibilidade na segunda metade do século XX e permanecem latentes hodiernamente. Mas, alcança as demais minorias invisíveis para a sociedade, como os pobres.

A diferença de sentido das duas correntes pode levar a uma disputa sobre qual política deve ser adotada. No entanto, embora Fraser (2007) reconheça a dificuldade epistemológica

5 LGBT+ é a sigla adotada para se referir ao segmento da sociedade das pessoas que se identificam como Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Transgêneros e Travestis.

em justificar essa reconciliação, ela defende a tese de aproximação entre as duas políticas a partir da ampliação do conceito de justiça que, segundo a autora,

requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente. [...] A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença (FRASER, 2007, 103).

A preocupação de Fraser (2007) é como integrar o indivíduo que está excluído da cena social e tem, em decorrência disto, sua subjetividade prejudicada e sua auto-identidade danificada. E retomando a questão da justiça como elemento de conciliação entre as duas correntes, a autora afirma que é injusto que,

hoje, a alguns indivíduos e grupos seja negada a condição de parceiros integrais na interação social, simplesmente em virtude de padrões institucionalizados de valoração cultural, de cujas construções eles não participaram em condições de igualdade, e os quais depreciam as suas características distintivas ou as características distintivas que lhes são atribuídas. Deve-se dizer, então, que o não reconhecimento é errado porque constitui uma forma de subordinação institucionalizada (FRASER, 2007, p. 112).

Nesse sentido, uma política de reconhecimento deve ter por objetivo a promoção de padrões de valorização cultural que permitam a paridade de participação do indivíduo na vida social, desinstitucionalizando aqueles que reforçam sua exclusão, sua desqualificação e sua estigmatização. (RABELO; SILVA, 2013). Isto significa dizer que o reconhecimento deve ser por parte da totalidade do grupo social. Ou seja, tanto pelo indivíduo segregado da cena social, num movimento de autorreconhecimento como um igual aos demais membros, como de reconhecimento por parte destes últimos dessa condição de igualdade, na direção de uma completa não subordinação.

No entanto, não se pode esperar que o indivíduo excluído promova a si mesmo, como se o papel que desempenha não fosse determinado socialmente. Ao contrário, é preciso o desenvolvimento de mecanismos que possam criar as condições mínimas para esse movimento. Como afirma Ivo (2008, p. 179),

[u]ma pessoa é legítima, porque, primeiramente, a fazemos cidadã. Em seguida, é que podemos exigir dela qualquer civismo, e não o contrário. Nesse sentido, a cidadania distingue-se do registro do contrato, que obedece ao princípio inscrito na relação “é dando que se recebe”. Ela não é paga. Ela deve ser incondicionalmente reconhecida, para que o indivíduo, autônomo, possa, de retorno, agir como cidadão. Tal é o sentido do desafio da renda incondicional da cidadania.

Retomando a questão da pobreza associada à concepção teórica de Fraser (2007), pode-se afirmar que uma política de enfrentamento ao fenômeno deve estar associada a uma política de reconhecimento. Afinal, uma política redistributiva pode promover a autonomia e a liberdade por meio da renda alcançada e do acesso ao mercado de consumo. Mas pode, por outro lado, reforçar o estigma e, conseqüentemente a falta de reconhecimento, sob a forma de uma desobrigação do Estado prover outros direitos. (RABELO; SILVA, 2013).

Uma política pública que combine redistribuição e reconhecimento, além de possibilitar uma vida digna através da garantia de uma renda mínima e do acesso aos direitos sociais básicos – como saúde, educação, assistência social, entre outros – deve, também, “produzir e/ou “fazer circular” uma noção de cidadania que efetivamente diga respeito a todos, derrubando fronteiras simbólicas e concepções desvalorizantes” (RABELO; SILVA, 2013, p. 64).

A pobreza é, portanto, um fenômeno complexo, constituído não apenas por fatores sociais e econômicos, mas, sobretudo, por fatores políticos e simbólicos, que reforçam o estigma e a desvalorização do pobre, e funciona como estratégia de manutenção do *status quo*. (MOURA JR.; XIMENES, 2016). E, desta forma, deve ser compreendido para além da inexistência ou insuficiência de renda, mas enquanto uma situação de negação ou privação de direitos que determinados grupos sociais ou indivíduos estão submetidos, e que decorrem de escolhas coletivas de uma dada sociedade e suas instituições (CAMPBELL, 2004).

Desta perspectiva, é preciso superar a tradição assistencialista que serviu de base para as estratégias de enfrentamento da pobreza nas sociedades modernas. Tal concepção, que se fundamenta na noção individualista do problema, nega a existência da pobreza como fenômeno, considerando-a, de acordo com Carneiro (2005, p. 121), como decorrência de “um conjunto de situações individuais; não existe pobreza, mas sim pessoas pobres”. Ainda de acordo com a autora,

[n]as políticas calcadas nessa visão, o beneficiário não tem um direito, mas ele se torna elegível para um determinado bem ou serviço a partir da comprovação de sua miséria, sendo visto permanentemente sob suspeita e com avaliação permanente dos requisitos que o tornam apto a receber ajuda do Estado. Os benefícios são concedidos a grupos específicos, que são tratados de forma isolada, como categorias separadas (idosos, deficientes, desocupados, mães solteiras e outras tipificações), formando um mosaico de iniciativas isoladas, fragmentadas e descontínuas.

No entanto, a pobreza, enquanto fenômeno relativo ao todo social, exige que a intervenção para superá-la se oriente para a própria sociedade, no sentido da transformação

dos meios e causas estruturais e simbólicas que produzem e reproduzem a pobreza, e não para os pobres. (CARNEIRO, 2005).

Portanto, a questão da pobreza não deve ser tratada de modo isolado no âmbito das políticas sociais. Antes sim, o enfrentamento ao fenômeno deve fazer parte da articulação de diversas políticas governamentais, que possam romper com as causas estruturais que levam aos riscos sociais, criam situações de vulnerabilidade, reforçam a exclusão social e o não reconhecimento. Segundo Jaccoud (2009, p. 72),

[o] isolamento da temática da pobreza na órbita exclusiva da política social, como vem sendo praticada por alguns autores em período recente, não apenas minimiza a complexidade do debate sobre as políticas de proteção social e sua relação com a construção de um novo patamar de direitos, de igualdade e de oportunidades. Esse movimento também retira o debate sobre a pobreza do âmbito da discussão sobre a organização do trabalho e sobre as perspectivas e alternativas do desenvolvimento nacional.

As políticas públicas de enfrentamento a pobreza, articuladas aos sentidos de redistribuição e reconhecimento, têm um papel fundamental na promoção da cidadania, em especial para a população pobre. Não apenas devido às modificações materiais que promove, mas, sobretudo, pelas transformações simbólicas que possa produzir. (RABELO; SILVA, 2013)

Assim, uma política de enfrentamento da pobreza aponta para a necessidade de se pensar em modelos de desenvolvimento fundados no princípio da equidade, constituídos por fortes, articulados e coesos sistemas de proteção social, e que possam promover o crescimento econômico em harmonia com o desenvolvimento humano. (JACCOUD, 2009). E dessa forma, favorecer o “surgimento ou o fortalecimento do reconhecimento (e do autorreconhecimento) dos beneficiários como cidadãos”. (RABELO; SILVA, 2013, p. 64)

É nesse contexto que se busca inserir os programas de transferência de renda, em especial a Bolsa Família. Enquanto política de redistribuição esses programas têm alcançado resultados extraordinários quanto à redução da pobreza, da fome e das desigualdades. No entanto, cabe verificar se também conseguem se configurar como políticas de reconhecimento.

O caráter de acompanhamento e de promoção da inserção social das famílias participantes do programa são elementos que poderiam caracterizá-lo como uma política de reconhecimento. No entanto, o fato de não se constituir na forma de um direito social universal, pode ser também fonte de estigma para a população beneficiada. Como afirmam Rabelo e Silva (2013, p. 61),

tendo em vista que o Programa possui uma fraca institucionalidade, não sendo reconhecido como um direito social formalizado (constitucional ou infraconstitucionalmente), e, portanto, devido a todos aqueles que se enquadram no perfil estabelecido, ele pode tanto estar sendo recebido como um favor quanto, ao contrário, como um direito decorrente da cidadania

Desta forma, o programa pode funcionar como uma estratégia de reconhecimento como, ao contrário, de falta de reconhecimento. Nesse sentido, além de compreender o papel institucional e os objetivos do programa – temas que serão desenvolvidos nas próximas seções –, é necessário compreender como os participantes dessas políticas percebem sua realização. Se a veem como um direito ou como reforço ao estigma. Em outras palavras, é necessário, a partir da vivência do público dessas políticas, compreender em que medida o programa é capaz de influenciar a promoção da cidadania ou de reforçar a exclusão social.

3 CIDADANIA, PROTEÇÃO SOCIAL E ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL

Esse capítulo relaciona a fundamentação do conceito de pobreza e de cidadania desenvolvidos no capítulo anterior ao processo histórico de desenvolvimento da Cidadania no Brasil. Assim como ao surgimento dos programas de transferência de renda (PTR) no país, e ao papel do Programa Bolsa Família nesse contexto.

Desta forma, a primeira seção buscou desenvolver uma análise histórica sobre a Cidadania no Brasil. A seção seguinte aborda o surgimento dos PTR's no país, a fim de localizar o objeto de estudo à temática desenvolvida. E a última, especificamente, o Programa Bolsa Família, elemento central da pesquisa realizada.

3.1 Cidadania no Brasil: um percurso inacabado

Tendo como ponto de partida o modelo de Marshall, pode-se afirmar que no Brasil ocorre uma inversão da pirâmide dos direitos. Primeiro porque aqui a base da pirâmide de direitos apontada por Marshall não é o civil, mas o social. Segundo porque o surgimento da maioria dos direitos sociais e a sua expansão se deram em regimes autoritários, não no intuito de superar a desigualdade, mas como instrumento de controle e repressão às reivindicações das camadas populares. Como afirma Carvalho (2014, p. 219),

[a] cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime.

No Brasil, o desenvolvimento dos direitos e, assim, da cidadania, no sentido posto por Marshall, tem seu marco inicial nos anos de 1930. Esse período é marcado por profundas transformações políticas, sociais e econômicas, mas, sobretudo, pela transformação do papel do Estado no campo dos direitos sociais.

As mudanças ocorridas no período anterior, definido como República Velha, – como a abolição da escravidão e a própria mudança na forma de governo – não foram suficientes para superar a herança colonial. O país manteve sua tradição agrária exportadora e, por

consequente, a grande propriedade rural fechada à ação da lei, bem como um Estado comprometido com o poder privado. (CARVALHO, 2014, p.50).

Da mesma forma, o tratamento dado aos ex-escravizados refletia como o ideário escravista ainda estava presente na cultura do país. No Brasil, diferente de outros países, como nos Estados Unidos, não houve uma preocupação do Estado em lhes proporcionar educação e emprego, e, desta forma, integrá-los à nova nação que ali surgia. (CARVALHO, 2014)

Assim, após a abolição, muitos libertos voltaram para as lavouras, submetendo-se aos baixos salários e às condições de trabalho impostas pelos fazendeiros. E onde havia maior dinamismo econômico, como em São Paulo, devido à expansão do café, a estrutura produtiva foi ocupada pela mão de obra branca imigrante, sendo os ex-escravizados “expulsos ou relegados aos trabalhos mais brutos e mais mal pagos.” (CARVALHO, 2014, p. 58).

Desta forma, a escravidão foi sendo substituída por uma espécie de servidão, de modo que a organização da vida econômica e social no Brasil durante a República Velha foi caracterizada, conforme aponta Santos (1994), por um falso *laissez-faire*. Ainda segundo o autor,

[a] penetração das leis do mercado na economia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais europeias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social (SANTOS, 1994, p. 64)

O pensamento liberal, predominante na elite brasileira da época, era hegemonicamente oligárquico, de modo que mesmo a educação era vista como uma demanda individual, cabendo ao indivíduo conquistar, progressiva e esforçadamente, o seu próprio desenvolvimento. Assim, o princípio da obrigatoriedade da educação fica fora do texto constitucional de 1891, enquanto a gratuidade é relegada aos Estados. (CURY, 1996, p.79). Destarte, o país praticamente manteve inalterados os rumos da instrução popular durante toda a República Velha, ou seja, uma educação enquanto privilégio – voltado para a elite nacional – e não como direito – aberto a todos e a cada um (CURY, 2008).

Como forma de se impor aos regimes oligárquicos regionais, foi preciso que o novo regime que se instalava com Vargas, constituísse, pela primeira vez no Brasil, um projeto político que pudesse ser capaz de estender a ação do poder central a todas as regiões do país. Essa estratégia visava garantir o desenvolvimento econômico, atrelado ao processo de industrialização decorrente da passagem do modelo agro-exportador, vigente no país até

então, para um modelo urbano-industrial. E, ao mesmo tempo, realizar ações que pudessem alterar as condições de reprodução da força de trabalho no país, capaz de responder ao agravamento das condições de vida. É nesse contexto que são lançadas as bases de construção das políticas sociais no Brasil.

A Constituição Federal de 1934 é pioneira ao definir responsabilidades sociais do Estado, e que irão expressar uma nova ordem política e ideológica na relação entre o Estado e a sociedade civil. Assim, a educação aparece, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro, como direito de todos e dever dos Poderes Públicos, determinando vinculação de recursos para seu financiamento, e tornando-o gratuito e obrigatório na rede pública existente e em expansão. (BRASIL, 1934).

Contudo, o avanço percebido com a introdução das obrigações legais ao poder público e os direitos surgidos com a nova constituição mantiveram um caráter meramente assistencialista, e foram comumente utilizados como instrumentos de controle e repressão das reivindicações dos segmentos organizados da classe trabalhadora. (SANTOS, 1994)

Além disso, os novos direitos eram restritos aos trabalhadores do meio urbano, com carteira de trabalho assinada e pertencente a um sindicato reconhecido e controlado pelo Estado. Desta forma, durante décadas, vários grupos sociais não reconhecidos no mercado formal, sobretudo os trabalhadores do campo, foram excluídos dos direitos sociais no país, caracterizando o que Santos (1994) chamou de uma Cidadania Regulada.

O fim da era Vargas, em 1945, não significou avanços significativos no Sistema de Proteção Social no Brasil. Pouca coisa será alterada quanto às práticas e instituições. O Estado populista manteve uma tutela parcial sobre os movimentos sociais, assim como o caráter assistencialista das políticas sociais como forma de controle e repressão às reivindicações das classes populares.

A Constituição Federal de 1946 retoma direitos da Constituição de 1934, como a assistência à maternidade, infância e adolescência. Além de garantir a aposentadoria integral aos trabalhadores por acidente de trabalho ou invalidez, proporcionando pequenos avanços no âmbito da política social no Brasil. No entanto, mesmo com as mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social da nova Constituição, que acentua o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribui-lhe a responsabilidade da justiça social (BRASIL, 1946), ainda se estava longe de garantir a universalização do sistema.

A nova ordem democrática possibilitou o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, elevando à preocupação do Estado a garantia de condições de vida adequadas à população mais pobre. No entanto, a ação pública orientava-se pela expansão pontual de

benefícios sociais sem, com isso, garantir o reconhecimento de novos direitos sociais ou estabelecer políticas duradouras. Desta forma, a expansão dos direitos sociais no país assume um caráter predominantemente corporativo, beneficiando aquele contingente de trabalhadores mais numeroso ou organizado. (SANTOS, 1994)

A repressão violenta e o autoritarismo burocrático que emergiram com o regime militar relegou as lutas sociais ao plano da ilegalidade. Contudo, o Governo Militar buscou, através das mudanças introduzidas na legislação social brasileira, legitimar-se sobre os movimentos populares. Orientando seu projeto político-institucional para a busca da estabilidade social e a afirmação da nova ordem política. Além de responder a questões identificadas às políticas econômicas desenvolvimentistas do período anterior, como a preservação dos direitos sociais adquiridos e sua expansão. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p.22)

Desta forma, o novo regime promoveu a expansão quantitativa dos serviços governamentais, com o objetivo de responder às reivindicações quanto à universalização do acesso à educação, saúde e habitação, principalmente; e a ampliação qualitativa dos benefícios, como a extensão dos direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos (CARVALHO, 2014).

Como afirma Carvalho (2014, p. 174), ao mesmo tempo em que “cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais”. Tal expansão era uma forma de compensar a repressão e, por consequência, fornecer respostas às reivindicações que moviam o movimento social e o movimento sindical. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

No entanto, essa expansão expõe as contradições próprias de um regime autoritário. De acordo com Santos (1994), a exemplo da educação, a participação da rubrica orçamentária para a área social durante o regime militar não difere muito do que era no período anterior. E se difere “é para menos do que foi o nível histórico de gastos da União” (SANTOS, 1994, p. 77). Ao mesmo tempo, o governo promovia o controle dos salários, que na educação levará, segundo Cury (2008, p. 1194), à “precarização do trabalho docente” e, conseqüentemente, a resultados de desempenho pífios, a evasão e a repetência escolar.

Portanto, a expansão das políticas sociais durante o regime militar não representou alteração significativa nos processos de acumulação e na desigualdade no país. Ao contrário, como aponta Santos (1994, p. 79), “o controle salarial, reprimindo a capacidade aquisitiva de ponderável parcela da população, associado à ação insuficiente nas áreas de educação, saúde e saneamento”, acabaram por agravar as condições gerais da população.

O Brasil chega à década de 1980 com um sistema de proteção limitado e incapaz de responder, não só as novas questões que passam a ser colocadas, como a generalização da pobreza, mas, mormente, aquelas antigas questões sobre a universalização do sistema em áreas sociais básicas, como saúde, habitação e educação.

O aprofundamento da crise econômica e social nos anos finais da ditadura militar levou para o debate político o resgate da “dívida social” como uma bandeira política legitimadora pela redemocratização. Ou seja, não bastava mais apenas a liberdade política e a garantia dos direitos civis, mas também a garantia dos direitos sociais. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Nessa perspectiva, os “novos movimentos sociais”, que eclodem a partir da reorganização do movimento sindical, do reordenamento dos partidos políticos, e a forte atuação da Igreja Católica, nos finais dos anos 70, tinham como elemento mobilizador, segundo Silva, Yazbek e Giovanni. (2006, p. 22), “novas demandas sociais pelo resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania”.

O marco desse processo de rearticulação dos movimentos populares e da própria sociedade brasileira é a Constituição de 1988, especialmente quanto à ampliação dos direitos sociais e ao alcance da proteção social sob a responsabilidade pública e estatal. Como aponta Cury (2008, p. 1194),

[o] contraste entre a real situação do país, herança secular, e a necessidade de eliminar várias dessas marcas anacrônicas em face da modernidade, das injustiças existentes em face dos direitos sociais proclamados e do autoritarismo em face da democracia ganha relevo e apoio no texto constitucional. Prova disso é o artigo 3º da Constituição, que põe como objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, das disparidades regionais e das discriminações que ofendem a dignidade da pessoa humana.

Assim, o Sistema de Proteção Social no Brasil sofreu alterações radicais, tais como a inclusão da saúde enquanto direito de todos e obrigação do Estado, através da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS; a extensão dos direitos previdenciários, sobretudo rurais, fixando o salário mínimo como valor mínimo do benefício e a garantia de irredutibilidade⁶; o reconhecimento do seguro desemprego; e a introdução da Assistência Social que, juntamente

6 O princípio da irredutibilidade garante que o salário do trabalhador não poderá ser reduzido por seu empregador, enquanto perdurar a relação de emprego, garantindo assim uma estabilidade econômica mínima ao empregado.

com a Saúde e a Previdência Social passam a formar o tripé do Sistema de Seguridade Social do país.

As regulamentações que vieram a seguir normatizaram as determinações constitucionais, e fizeram com que a intervenção estatal passasse a referir-se a um terreno mais amplo da vida social, “tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005, p. 182). São os casos da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080 de 1990) e da Lei da Previdência Social (Lei nº 8.212 de 1991).

Quanto à Assistência Social, a regulamentação se deu através da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 1993, que exige a definição de leis, normas e critérios objetivos para a organização do sistema, e estabelece como seus principais objetivos o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, e a universalização dos direitos sociais.

Da perspectiva dos direitos sociais a Assistência Social pode ser considerada como um divisor de águas no processo de construção do Sistema de Proteção Social no Brasil. A nova carta constitucional a institui enquanto política pública de responsabilidade do estado, e não como uma nova ação, com atividades ou atendimentos eventuais; ao mesmo tempo, quebra com o princípio da subsidiariedade⁷, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado; e, finalmente, introduz um novo campo no qual se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009).

O Brasil, finalmente, começava a construção de um modelo de proteção social centrado na seguridade e não mais no seguro social previdenciário, garantindo o acesso às políticas sociais àquela parcela da sociedade antes excluída pelo sistema, como os trabalhadores rurais e os trabalhadores do setor informal; além de incluir a questão do enfrentamento da pobreza enquanto responsabilidade do estado.

A partir da década de 1990 as políticas sociais no Brasil passam por uma inflexão, superando o antigo modelo de proteção social, centrado na noção de cidadania regulada e na seletividade do seguro social, e permitindo uma considerável ampliação das políticas sociais no país, no intuito de responder às novas questões sociais que se impuseram à agenda pública. De acordo com Jaccoud (2009, p. 64),

⁷ O princípio da subsidiariedade diz respeito à idéia de que a responsabilidade de superação da situação de vulnerabilidade do indivíduo cabe primeiro à família, depois à sociedade e, por último, ao Estado. Nesse contexto, refere-se ainda ao apoio dado a entidades sociais que foi sempre utilizado como mecanismo adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado.

[é] o caso, atualmente, da política de segurança alimentar e nutricional e de um conjunto de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti ou o Programa Bolsa Família que atendem amplos segmentos da população, com efetivos impactos sobre a situação de pobreza e de desproteção social.

No entanto, os avanços celebrados com a aprovação da Constituição Cidadã e da LOAS, sobretudo quanto à efetivação de uma política de Estado de combate à pobreza e às desigualdades, sofreram um grande revés com o início das reformas neoliberais introduzidas pelo governo federal em meados da década de 1990.

A retomada do crescimento econômico e o início do processo de estabilização da economia durante o governo de Itamar Franco, entre os anos de 1993 e 1994, elevaram a inserção do Brasil na economia globalizada como preocupação absoluta. Assim, o governo de Fernando Henrique inicia seu primeiro mandato, em 1995, assumindo definitivamente uma política neoliberal no país, e “imprimindo novos rumos para o trato da questão social, especificamente da pobreza” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006. p. 91).

Essa opção pelo ajuste econômico, concretizado nas reformas da Constituição, impuseram limitações aos programas sociais, o desmonte dos direitos adquiridos e a flexibilização das relações de trabalho, por serem considerados processos que inviabilizariam a inserção do país no mercado globalizado. Além de uma indefinição quanto à implementação do novo papel do Estado na assistência social. A esse respeito Silva, Yazbek e Giovanni (2006. p.23) assim se referem:

[...] esse processo de ampliação de direitos sociais rumo à universalização, que se construiu no âmbito do avanço da democratização da sociedade brasileira, passou a ser fortemente combatido e interrompido durante toda a década de 1990, quando o Governo Brasileiro passou a adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada. Registra-se também forte reação das elites conservadoras no Congresso, impedindo a regulamentação dos direitos sociais indicados na Constituição de 1988.

Em que pesem os aspectos positivos dessas reformas quanto ao enfrentamento da inflação e à estabilidade econômica, que também têm reflexo na melhoria dos índices de desigualdade no país, a introdução do chamado projeto de desenvolvimento econômico neoliberal no Brasil levaram à estagnação econômica, e ao conseqüente aumento dos índices de desemprego. Além da precarização e instabilidade do emprego – especialmente em virtude da flexibilização das relações de trabalho –, das mudanças do perfil do trabalhador – incompatível com as novas demandas postas pelo exigente mercado globalizado –, do avanço

do mercado informal, do rebaixamento da renda, e da conseqüente ampliação e aprofundamento da pobreza.

A política social do governo de Fernando Henrique (1995-2002) é marcada por uma indefinição do papel do Estado quanto às políticas sociais, sobretudo quanto ao atendimento às necessidades sociais das classes mais pobres. Percebe-se nesse período uma tentativa de transferência da responsabilidade do Estado à sociedade civil, em nome de um chamado à solidariedade social e à participação da sociedade, por meio do “terceiro setor”. Esse período é marcado também pela focalização conservadora, orientando os investimentos de combate à pobreza a apenas alguns municípios considerados mais miseráveis, pela ausência de mecanismos de controle e acompanhamento e pela exclusão dos movimentos sociais.

Somente a partir de 2001, já no penúltimo ano do governo Fernando Henrique, pôde-se vislumbrar um esforço no sentido de construção de uma política de assistência social e de enfrentamento a pobreza no país. É o caso de iniciativas como o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - “Bolsa-Escola”, e do Programa Bolsa-Alimentação. Nesse período, tem início também uma expansão de programas instituídos anteriormente como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que tiveram grande impacto, desde então, tanto na redução do trabalho infantil quanto na questão distributiva no país (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Com o início do Governo Lula, em 2003, o debate sobre os serviços e as ações de responsabilidade pública e estatal nas áreas sociais são retomados, o que marca um avanço significativo nessas políticas a partir de então. A aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, é um importante marco dessa mudança, ao estabelecer a assistência em termos de seguranças que essa política de proteção social deve garantir, e não mais em função de públicos definidos. Desta forma, “supera-se a associação entre a assistência social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma” (IPEA, 2007, p.79). E são definidas seguranças como o de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A noção de proteção assim posta passa a assumir um caráter de prevenção e defesa, que possa impedir a deterioração social, e supera aquela de amparo ou auxílio aos indivíduos nessa condição. Sobre esse ponto Sposati (2009, p.21) afirma que,

[a] ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais historicamente atribuído e operado no

campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas.

Essa inversão no sentido da proteção social no país indica a priorização da questão social pelo novo governo, especialmente, no enfrentamento à pobreza e no combate à fome. O que implicou não apenas na continuidade dos programas já desenvolvidos, mas na “criação de novos programas sociais e a retomada da segurança alimentar, bem como o reconhecimento do direito à alimentação a toda a população” (IPEA, 2007, p. 102).

Segundo o discurso do governo, o pressuposto dessa estratégia estaria na articulação das políticas sociais a uma política econômica que

[...] considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social; efetivação da reforma agrária e assistência ao trabalhador do campo, entre outras providências (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 93)

Neste contexto, é criado o Programa Fome Zero, política pública de combate à fome e à exclusão social, que engloba um conjunto de ações e programas tendo em vista não apenas a ampliação de acesso da população aos alimentos, mas o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção de processos de geração de renda.

Dentro da estratégia do Fome Zero, é criado também o Programa Bolsa Família (PBF), através da unificação de vários programas federais de transferência de renda, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás. Essa unificação, segundo relatório do IPEA, “representa um avanço no sentido da organização de uma rede de proteção social que cubra os grupos mais carentes da sociedade brasileira” (IPEA, 2007, p. 105).

O governo investiu também na manutenção e ampliação de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o acesso a um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência. Bem como no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que financia projetos individuais ou coletivos, gerando renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Além da criação de outros como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), política de caráter continuado, que visa fortalecer a função de proteção das famílias, “prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas” (MDS, 2010).

Em 2011, nos primeiros meses do governo Dilma, tem início o Programa Brasil sem Miséria, que visava superar a extrema pobreza no país. Para tanto, o programa intensificou os investimentos nos programas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família, cujo aprimoramento, segundo o MDS (2010), foi responsável por tirar 22 milhões de pessoas da situação de miséria.

No entanto, a crise política e institucional iniciada com o impedimento da presidenta Dilma, em 2016, e a eleição de Bolsonaro, em 2018, cuja plataforma política se caracteriza como ultraliberal e conservadora, parecem apontar para um retrocesso no desenvolvimento dos direitos sociais e civis no Brasil.

A política econômica e social do governo Bolsonaro mantém o regime fiscal adotado pelo governo Temer (2016-2018), através da Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016), que limita as despesas públicas à inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos. Tal regime vai à contramão do crescimento dos investimentos na área social nos últimos 10 anos, que passou de R\$ 36 bilhões em 2006 para atingir 74 bilhões em 2015, e que reflete a recente redução da pobreza e desigualdade no Brasil. (PAIVA *et al.*, 2016). Em termos reais, ela sinaliza para uma redução progressiva de recursos face às demandas da área social, como no caso do BPC e do PBF.

A proposta de reforma da Previdência apresentada pelo governo Bolsonaro pretende desvincular o BPC ao valor do salário mínimo e aumentar a idade mínima para ter acesso ao benefício. Se aprovada, a reforma irá excluir uma grande parcela da população idosa ou deficiente de baixa renda o direito ao benefício e, conseqüentemente, poderá acarretar no aumento da pobreza nesses segmentos. Da mesma forma, o aumento da idade mínima e a obrigação de contribuição mínima, independente da colheita, para a concessão de aposentadoria aos trabalhadores rurais tendem a dificultar que esse segmento tenha seu direito garantido, o que também poderá acarretar no aumento da pobreza rural.

Para além da redução orçamentária, que promove resultados imediatos, como a exclusão das famílias dos programas, os principais efeitos dessas mudanças nas políticas de proteção social no Brasil serão sentidos a médio e longo prazo. Afinal, é evidente que a redução da pobreza e da extrema pobreza e, conseqüentemente, da desigualdade no país, são resultado da ampliação dos direitos sociais. Desta forma, o desmonte de tais políticas tende a promover o efeito contrário, e significa negar a cidadania a milhões de brasileiros, que só recentemente começaram a participar da herança social do país.

Por outro lado, segundo Carvalho (2014, p. 220), “ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população”. Dessa forma,

em que pesem os novos instrumentos e garantias trazidos com a nova constituição, o país não conseguiu avançar na consolidação dos direitos civis. A lentidão e ineficiência da justiça, inacessível a uma grande parcela da população, sobretudo aos mais pobres, é um exemplo forte deste descompasso dos direitos civis em relação aos demais direitos. (CARVALHO, 2014). Assim como a violência no Brasil, que vitimiza, especialmente, os segmentos da população historicamente marcados pelo preconceito, o descaso e o abandono no país: jovens, mulheres, negros e LGBT+.

De acordo com o Atlas da Violência 2018 (IPEA, 2018), em 2016 houve 62.517 homicídios no Brasil. Desse total 33.590 eram jovens entre 15 e 29 anos, sendo a maioria esmagadora, 94,6%, do sexo masculino. Esses dados revelam um quadro extremamente preocupante no qual os jovens brasileiros, sobretudo os homens, seguem prematuramente perdendo suas vidas, sem a devida resposta dos poderes públicos. (IPEA, 2018).

Ainda segundo o Atlas da Violência 2018, em 2016, 4.645 mulheres foram assassinadas no país, o que representa uma taxa de 4,5 homicídios para cada 100 mil brasileiras. (IPEA, 2019). No início de fevereiro de 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) divulgou uma nota na qual afirma que, desde o início do ano, 126 mulheres foram mortas em razão de seu gênero no país, além do registro de 67 tentativas de homicídio. Ainda segundo a nota, o Brasil concentrou 40% dos feminicídios da América Latina, em 2017 (CIDH, 2019). Esses dados revelam que a “impunidade que caracteriza os assassinatos de mulheres em razão de seu gênero transmite a mensagem de que essa violência é tolerada” (CIDH, 2019).

A taxa de homicídios de negros no Brasil é outro dado alarmante. Em 2016, esse número foi duas vezes e meia superior quando comparado ao de não negros (16,0% contra 40,2%). Entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%, enquanto que entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Já a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras. Outro dado diz respeito a vulnerabilidade juvenil à violência, que demonstra que um jovem negro tem risco 2,7 vezes maior de ser vítima de homicídio no Brasil que um jovem branco. E entre as ocorrências de mortes decorrentes de intervenções policiais, onde consta informação de raça/cor, foi identificado que 76,2% das vítimas são negras. (IPEA, 2019). De acordo com o Atlas da Violência 2018 (IPEA, 2018, p. 41),

a desigualdade racial no Brasil se expressa de modo cristalino no que se refere à violência letal e às políticas de segurança. Os negros, especialmente os homens jovens negros, são o perfil mais frequente do homicídio no Brasil, sendo muito mais

vulneráveis à violência do que os jovens não negros. Por sua vez, os negros são também as principais vítimas da ação letal das polícias e o perfil predominante da população prisional do Brasil.

A violência contra a população LGBT+ também é alarmante. De acordo com levantamento do Grupo Gay da Bahia (GGB), em 2018 foram registrados 420 homicídios de homossexuais e transgêneros no país. Segundo esses dados, a cada 20 horas um LGBT+ é assassinado ou se suicida vítima da LGBTfobia⁸, o que faz do Brasil o campeão mundial de crimes contra as minorias sexuais. (GGB, 2018)

Cabe destacar que esses dados referem-se ao período de redução da desigualdade no Brasil. O que implica em afirmar que a violência no país não é mais um produto da pobreza e da miséria. Ao contrário, a melhoria econômica e social aumentou a lucratividade do tráfico de drogas, que se fortaleceu e ampliou o recrutamento de jovens de periferia, maiores vítimas desse processo. (SAPORI, 2014). O desejo pela ascensão social tornam esses jovens iscas fáceis para o crime e para o tráfico, muitas vezes a primeira experiência em uma função (muito bem) remunerada.

Embora a luta identitária que reflete a organização desses segmentos sociais pela igualdade de direitos tenha crescido nos últimos anos, ainda não alcançou um patamar que pudesse fazer avançar, na forma de políticas públicas, a postura do Estado brasileiro para reversão desse quadro de violência. Ao contrário, as posições e projetos antecrimes do governo Bolsonaro apontam para um retrocesso quanto aos direitos civis no país. Propostas como a flexibilização do porte e posse de armas ou de mudanças no instituto da legítima defesa, em especial aos agentes de segurança pública, por exemplo, apontam para a possibilidade de um aumento ainda maior dos índices de violência contra esses segmentos.

Por fim, a inversão da pirâmide dos direitos no Brasil aponta para uma cidadania não emancipatória. Segundo Carvalho (2014), o direito social como base, e tendo sido criado e ampliado em regimes autoritários, levou a uma valorização excessiva do Poder Executivo e a uma conseqüente “tutela” do Estado sobre o cidadão. Apesar dos avanços recentes terem sido em um período de consolidação democrática, esse sentimento de dependência a um Estado hipervalorizado não parece ter sido superado.

Portanto, o processo de redemocratização do Brasil, no final da década de 1980, marca a retomada dos direitos políticos e um avanço significativo dos direitos sociais, sobretudo

⁸ LGBTfobia é o termo adotado para se referir ao preconceito e à discriminação ocorrida em virtude da orientação sexual ou da identidade de gênero, e que se manifesta, não apenas naquelas tipificadas no código penal brasileiro, mas também pelo crime de ódio, ligado a uma pretensa rejeição irracional a relações homoafetivas, e a um comportamento perverso de desqualificação da humanidade deste outro, visto como inferior ou como aquele que representa o contrário à normalidade e a heteronormatividade. (Cf.: BRASIL, 2016)

quanto ao combate à pobreza e às desigualdades. A constituição de 1988 possibilitou superar a ideia de uma cidadania regulada. Rompendo com a ideia de um sistema de proteção centrado apenas no seguro social e ampliando o acesso aos serviços em vistas à universalização do sistema.

Porém, os objetivos da realização de uma cidadania ampla e para todos que se esperava com a Constituição de 1988 não se consolidaram e parecem, face ao contexto político institucional do país, cada vez mais distante. Os percalços históricos e os recentes retrocessos nas políticas sociais e nos direitos civis no Brasil parecem apontar para o que se poderia chamar de uma cidadania interrompida ou inacabada

Nesse sentido, parece atual e oportuno refletir sobre a cidadania no Brasil, especialmente sob a ótica da população mais pobre que, como visto, é a mais afetada pelo modelo inacabado que prevalece no país. Sobretudo quanto ao risco de desconstrução das políticas de transferência de renda, que são consequência de uma construção histórica que se deu ao longo dos anos, através da mobilização social e ações governamentais. E que só recentemente conseguiram a amplitude capaz de reduzir os índices de pobreza e de fome no país.

3.2 Transferência condicionada de renda no Brasil: das iniciativas pioneiras à institucionalização nacional

O Projeto de Lei 80/1991 de autoria do senador Eduardo Suplicy, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), configura-se como a primeira tentativa de regulação de uma política nacional de transferência de renda no país. (SUPLICY, 2002).

Baseado no artigo 3º da Constituição Federal, que define como um dos objetivos principais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, o projeto propunha iniciar os programas de transferência de renda pelos mais velhos e não estabelecia nenhum vínculo do benefício a uma contrapartida do participante. Na justificativa do projeto, o senador apresenta ainda algumas influências para a elaboração da proposta, como os pesquisadores Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger, além do professor Antônio Maria da Silveira. (SUPLICY, 2002).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006), Silveira, talvez tenha sido o primeiro a escrever sobre a temática da Renda Mínima no Brasil. Ele introduz o debate através da ideia

do Imposto de Renda Negativo⁹ apresentado em artigo publicado na Revista Brasileira de Economia em 1975, no qual defendia que a extinção da pobreza exigia a ação governamental. Para tanto, propunha uma transferência monetária para trabalhadores que tivessem uma renda anual abaixo de um determinado patamar previamente fixado. Aqueles que apresentassem uma renda superior deveriam pagar o imposto.

Outra influência ao projeto veio da colaboração de Bacha e Unger às ideias de Silveira. Em 1978, os autores propuseram uma complementação monetária, também baseada no Imposto de Renda Negativo, tendo em vista um nível mínimo de renda e o tamanho da família. O programa deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população, cabendo ao Governo Federal pagar “a diferença entre a renda auferida e um nível mínimo estabelecido, sendo contemplados os que se situassem abaixo desse mínimo” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 88).

Nesse contexto, a proposta de renda mínima surge enquanto um projeto de democracia para o Brasil, uma vez que, segundo seus formuladores, altos graus de desigualdade e miséria seriam incompatíveis com a democracia política, cabendo ao Estado ações efetivas para o enfrentamento do problema. (SUPLICY, 2002)

A aprovação do projeto pelo Senado Federal ampliou os debates sobre o tema e suscitou algumas críticas, como a proposta de começar os programas pelos mais velhos e pela ausência de um vínculo que condicionasse a renda. Tais debates levaram a um segundo momento na construção das políticas de transferência de renda no Brasil. Pois inseriram a unidade familiar como participantes dos programas, e não mais o indivíduo, e vincula a transferência monetária com a educação.

A justificativa desse último seria o de quebrar com o ciclo intergeracional da pobreza, uma vez que as famílias pobres encontram mais dificuldades de manterem seus filhos na escola, o que propicia a perpetuação da miséria de uma geração à outra. Além disso, segundo os críticos da proposta, a vinculação da renda à educação visava “romper com o caráter assistencial pela incorporação de um componente estrutural” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 90).

Essas iniciativas inserem o debate sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil no contexto da regulação política e delega ao Estado esse papel. No entanto, embora sejam considerados marcos importantes na construção das políticas de transferência de renda no país, elas não conseguiram materializar-se do ponto de vista prático. O contexto econômico e

9 A proposta de Imposto de Renda Negativo no Brasil apresentada por Silveira baseou-se na obra de Milton Friedman “Capitalismo e Liberdade” de 1962.

político do início da década de 1990 – recessão e defesa do ideário neoliberal como modelo de ajustamento econômico – colocavam o controle da inflação e da dívida externa como prioridades absolutas, relegando a questão social a um plano secundário.

Somente em 1995, com as iniciativas pioneiras nos municípios de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF), é que se pôde vislumbrar a efetivação dessas políticas, superando o patamar meramente utópico experimentado até então. Apesar das diferenças conceituais, políticas e territoriais, esses programas fundamentavam-se pelos mesmos princípios básicos, tomando a família como unidade participante e associando contrapartidas no campo do trabalho, da saúde e, principalmente, da educação. Os programas municipais tinham como objetivo não apenas o alívio imediato à pobreza com a transferência monetária, mas a quebra do ciclo intergeracional da pobreza e a promoção das famílias, conforme salientam Silva, Yazbek e Giovanni (2006, p. 48),

[a]lém da busca de introdução das famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de segurança social, tendo em vista elevar os padrões de vida ao nível de uma vida digna, esses programas têm, principalmente, como perspectiva, inserir economicamente as gerações futuras, com a elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento da família.

Em que pesem seus limites, como a descontinuidade dos programas e o aspecto restrito do atendimento, as iniciativas municipais configuram-se como um terceiro momento da construção das políticas de transferência de renda no país, pois serviram de base à defesa de uma Política Nacional de Transferência de Renda como estratégia de enfrentamento às desigualdades e à miséria no país.

Desta forma, surgem no Congresso Nacional outros projetos propondo programas similares ao do senador Suplicy, como o chamado Programa de Geração de Renda-Mínima – PGRM “para toda a criança na escola”. Aprovado em dezembro de 1997 e sancionado pelo presidente em junho de 1998, o programa tem sua implantação iniciada no segundo semestre de 1999. No entanto, até janeiro de 2001, não havia alcançado mais que 24% dos municípios brasileiros (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006), não possuindo, portanto, uma amplitude que pudesse gerar resultados significativos quanto ao combate à pobreza no país.

Em 2001, tem início um novo momento no processo de construção das políticas de transferência de renda no Brasil, marcado pela proliferação de programas de transferência de renda no país de iniciativa do governo federal. Destacam-se nesse processo a criação dos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação e a ampliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado a Educação – Bolsa-Escola, instituído através da lei nº 10.219/2001, substituiu o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O programa, cuja gestão era feita pelo Ministério da Educação, considera como participante as famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo. O benefício correspondia a um valor mínimo de R\$ 15,00 mensais por criança, até o máximo de três. E de ações socioeducativas direcionadas às famílias. Em contrapartida a família deveria se comprometer em manter as crianças na escola com uma frequência mínima de 85%. Seus principais objetivos eram garantir o acesso e a permanência de crianças e adolescentes à escola; reduzir os custos decorrentes da evasão e da repetência escolar; contribuir para o combate ao trabalho infantil; e elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Em 2002, quase todos os municípios do país já haviam se credenciado ao programa Bolsa-Escola, beneficiando cerca de 5 milhões de famílias (IPEA, 2009). No entanto, a incapacidade de muitos municípios em implementarem as cotas a eles estabelecidas pelo programa, seja por dificuldades de recursos humanos, financeiros ou da própria gestão, impunha os limites para um alcance universal do programa. A esse respeito Silva, Yazbek e Giovanni (2006, p. 106) afirmam que,

[q]uase se poderia dizer que é um Programa universal, em relação à população que se propõe atingir, não fossem os limites postos pela fixação de cotas para cada município, não alcançando integralmente a população alvo, e se não fosse a dificuldade que muitos município têm para implementar a cota a eles atribuída.

Em 2001, o governo cria também o Programa Bolsa-Alimentação. Regulamentado pelo Decreto nº 3.934/2001. O programa propunha reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias mais pobres. Era voltado às famílias brasileiras pobres com mulheres gestantes, lactantes, ou com crianças de seis meses a seis anos de idade, que teriam direito a um benefício de R\$ 15,00 mensais por criança, até o máximo de três.

Sob a gestão do Ministério da Saúde, ele previa que o bolsista fosse assistido por uma equipe do Programa de Saúde da Família, que em contrapartida deveria assumir uma série de compromissos, tais como realizar consultas de pré-natal, no caso das gestantes, ou realizar a pesagem periódica das crianças e manter atualizado o cartão de vacinas, no caso de mães ou responsáveis, entre outros.

Nesse período, são criados ainda outros programas como o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, voltado aos jovens de 15 a 17 anos de idade em situação

de risco social; e o Programa Vale-Gás, voltado às famílias pobres e que buscava compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada do subsídio ao gás de cozinha. No primeiro, o bolsista recebia um valor mensal de R\$ 65,00, e se comprometia a uma frequência de 75% na escola e nas atividades do programa. O segundo correspondia a uma transferência bimestral de R\$ 15,00 a família participante.

O Governo promove ainda a expansão de programas instituídos anteriormente como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos criados em 1996. Voltado ao combate do trabalho infantil, o PETI, inicialmente, estava restrito às áreas rurais de alguns municípios e estados brasileiros identificados com alto índice de trabalho entre crianças e adolescente, ampliando-se para as áreas urbanas apenas em 1999. A partir de 2001, o programa experimenta uma grande expansão, tendo superado um milhão de crianças e adolescentes atendidos em 2003, o que representou uma diminuição do trabalho infantil no país. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

O BPC é um programa previsto na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 203, e assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social. Foi regulamentado pela Lei nº 8.742/1995, e corresponde ao pagamento de um salário mínimo de benefício mensal, voltado às pessoas idosas a partir de 65 anos de idade¹⁰ e às pessoas com deficiência, consideradas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Para participar do programa, a pessoa deve comprovar ainda uma renda familiar mensal inferior a 1/4 do salário mínimo. E não pode estar ligada a nenhum regime de previdência social e nem receber benefícios de nenhuma espécie. Assim como o PETI, o BPC passa a vivenciar uma significativa expansão a partir de 2001, tendo alcançado mais de 1,7 milhão de brasileiros em 2003 (IPEA, 2009).

O início do Governo Lula, em 2003, representa mais um momento da consolidação das políticas de transferência de renda no Brasil, sobretudo quanto ao seu fortalecimento e expansão. Esse período marca uma série de mudanças quantitativas, e, sobretudo, qualitativas, não apenas no processo de consolidação destas políticas, como no próprio trato da questão social no país. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006). Essas mudanças, defendidas já no discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, passaram a nortear várias ações governamentais.

Nesse contexto, é criado o programa Fome Zero e inicia-se o processo de unificação de vários programas de transferência renda, dando origem ao Programa Bolsa Família. Além

¹⁰ Inicialmente a idade mínima para acesso ao BPC era de 67 anos de idade, passando para 65 anos a partir de 2003 em decorrência da aprovação do Estatuto do Idoso.

da continuidade de expansão de programas como o BPC e o PETI, e da adoção de uma série de medidas de caráter macroeconômico, como o fortalecimento do salário mínimo – que já vinha de um processo gradativo de aumento –, agora, enquanto política de governo. A esse respeito Cohn (2004, p. 3) assim se refere:

[...] é a partir de 2003 que se registra a tendência de a questão social da pobreza e da desigualdade adquirir um papel mais acentuado na agenda pública, seja em torno das políticas macroeconômicas, seja em torno de metodologias de se diagnosticar e medir a pobreza e a desigualdade social, seja em torno dos programas de combate à pobreza que vêm sendo implementados, como o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, seja pelo seu oposto, um relativo vazio no debate sobre o que venha a ser desenvolvimento social no contexto atual.

A criação do Programa Fome Zero representou um passo importante nesse processo. O programa investiu em ações específicas de combate à fome, como a criação do Cartão Alimentação, e de programas como Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Alimentação Escolar. Bem como no fortalecimento das políticas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família. Mas não se limitava apenas a ações específicas. O Programa pauta-se também por uma série de ações estruturais e outras locais implementadas pelos Estados e Municípios, com incentivo do Governo Federal.

Entre as ações estruturais, o governo se propôs desenvolver uma série de políticas e projetos voltados a combater as causas que geram a fome e a pobreza, tais como promover um processo de reforma agrária, fortalecer a Agricultura Familiar, ampliar o acesso e a qualidade da educação, além de desenvolver programas para geração de emprego, e melhoria na atenção básica à saúde.

No âmbito das ações locais, o governo se propôs ainda a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, e do fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, além do incentivo aos mutirões de combate à fome através de campanhas de doação de alimentos, dinheiro e organização de grupos voluntários. (IPEA, 2007).

Do ponto de vista das mudanças quantitativas, pode-se destacar o aumento no número de participantes e o aporte financeiro dado aos programas de transferência de renda, sobretudo o BPC e o Programa Bolsa Família. O primeiro, que já vinha de um processo de expansão iniciado em 2001, amplia ainda mais sua capacidade a partir de 2003, com a redução de 67 para 65 anos como idade mínima para o idoso ter acesso ao benefício, em decorrência da aprovação do Estatuto do Idoso. Essa mudança representou já no ano seguinte um crescimento de cerca de 40% no número de idosos beneficiados pelo programa.

O Programa Bolsa Família por sua vez, ao incorporar vários dos demais programas de transferência de renda criados em 2001, possibilitou um aumento significativo no número de famílias atendidas e no montante de recursos. Os recursos destinados aos programas incorporados – Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola – no ano de 2002 chegavam a ordem de R\$ 2,0 bilhões. Com destaque ao Programa Bolsa-Escola que pagou cerca de R\$ 1,3 bilhão e beneficiou cerca de 5 milhões de pessoas. O Auxílio-Gás, no entanto, era o programa de maior amplitude, beneficiando mais de 8 milhões de pessoas, porém pagando um benefício aquém dos demais programas.

Com a incorporação houve uma redução gradativa do valor destinado aos demais programas e um reforço ao Programa Bolsa Família, sobretudo a partir de 2004, como pode ser verificado na tabela 1. Nesse ano, os recursos destinados ao programa ultrapassavam R\$ 3,7 bilhões, e beneficiava cerca de 6,57 milhões de famílias. Em 2006, ano em que os demais programas foram definitivamente incorporados, o PBF chegou a beneficiar mais de 11 milhões de pessoas pagando um valor superior a R\$ 7,5 bilhões.

Tabela 1 – PBF e programas remanescentes - Valor acumulado no ano dos repasses e número de famílias bolsistas – 2002 a 2006.

(em milhões)

Programa	2002		2003		2004		2005		2006	
	Repassse	Beneficiários	Repassse	Beneficiários	Repassse	Beneficiários	Repassse	Beneficiários	Repassse	Beneficiários
Bolsa Escola	1.278,00	5,11	1.424,14	3,77	961,83	3,04	626,76	1,78	131,97	0,12
Bolsa Alimentação	115,00	0,97	289,64	0,37	56,35	0,05	8,39	0,02	2,13	0,01
Auxílio Gás	502,00	8,56	796,58	8,20	1.141,25	4,22	806,92	3,40	303,39	0,73
Cartão Alimentação			126,46	0,35	171,03	0,11	59,71	0,08	29,64	0,04
Bolsa Família			569,95	3,62	3.791,79	6,57	5.691,67	8,70	7.524,66	11,12
Total	1.895,00	14,63	3.206,78	16,30	6.122,25	13,99	7.193,43	13,99	7.991,79	12,01

Fonte: IPEA (2009)

Essas mudanças foram acompanhadas por uma série de avanços qualitativos nas políticas de transferência de renda e no desenvolvimento das demais políticas sociais do governo. A própria unificação dos programas através do PBF representa um desses avanços. Afinal, a dispersão dos programas, ligados a diversos ministérios diferentes, cada um com sua própria estrutura administrativa, sua forma de selecionar os participantes e mecanismos de repasse de recursos, levavam a ineficiência e ao desperdício. A integração dos programas, por sua vez, possibilitou uma maximização de recursos e estruturas, e superou o isolamento e a

fragmentação dos programas, permitindo ainda um melhor acompanhamento e monitoramento de seus objetivos e dos recursos aplicados. (SILVA, 2007).

Outra mudança significativa se deu com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) em janeiro de 2004, através da unificação de outros dois ministérios da área social, o da Assistência Social e o Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Desta forma, o MDS passou a gerir o Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social, elevando os valores orçamentários para a área social. Essa unificação permitiu ainda que se potencializassem as políticas de segurança alimentar e de combate à fome e os programas de transferência de renda.

Esse período marca também a criação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da Política Nacional da Assistência Social – PNAS. Segundo relatório do IPEA sobre a Assistência Social no Brasil, a criação do SUAS permitiu

avançar os princípios de descentralização e, ao mesmo tempo, integrar as diversas esferas de governo em torno de um projeto de política pública, padronizando proteções e organizando nova sistemática de financiamento. Essas mudanças culminaram na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que busca ampliar as garantias em torno do acesso da população às ações de assistência social, instituindo organização hierárquica da política nos territórios e garantindo uma porta de entrada única ao usuário. (IPEA, 2007, p. 87)

Conforme afirma Couto (2009, p. 206), o PNAS e o SUAS têm o mérito ainda de resgatar a “centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários”, evidenciados pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, e Centros Especializados de Assistência Social – CREAS; e por garantir a família como elemento aglutinador do atendimento, o que “busca romper com a lógica segmentada da política social brasileira”. (COUTO, 2009, p. 208).

Essas mudanças marcam a um novo patamar da responsabilização do Estado quanto seu papel no desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, que passaram a ser entendidas “como direito de toda a população, visando a garantir serviços e benefícios em todo o território nacional” (IPEA, 2007, p. 87), e deixassem de ser entendidas como residual e localizada.

No entanto, as críticas ao caráter universal das políticas sociais, em especial aos programas de transferência de renda, que perderam força no país no início desse século, voltam a ganhar força através do discurso e das iniciativas do atual governo. Propostas de desconstitucionalização de direitos sociais, como desvinculação do BPC ao salário mínimo e a

restrição da idade de acesso, e a progressiva redução do orçamento do Programa Bolsa Família, bem como a reforma da previdência social, rural e urbana, e a restrição do acesso ao ensino superior público e ao Sistema Único de Saúde, são pautas que estão no centro do debate político atual e que irão refletir no futuro perfil do sistema de proteção social brasileiro.

3.3 O Programa Bolsa Família e suas dimensões

O Programa Bolsa Família (PBF) tem por objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Criado em 2003, através de Medida Provisória, instituído pela Lei 10.836, em janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de setembro do mesmo ano, o PBF é hoje o maior programa de transferência de renda do país. (MDS, 2019).

O programa segue três características básicas: é um programa focado, condicionado e de livre utilização. É um programa focado, pois busca beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. A mensuração utilizada para definir a linha de pobreza no Brasil sempre foi o salário-mínimo, sendo classificados como pobres aquela parcela da população cujo rendimento mensal *per capita* estivesse entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, e extremamente pobres ou indigentes aqueles cuja renda *per capita* não ultrapassasse $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. (CARNEIRO, 2005).

No entanto, tendo em vista a política de valorização do salário mínimo nos últimos anos e considerando uma série de bens e serviços, diferenças regionais e custo de vida como determinantes na mensuração da pobreza, o MDS (2019) tem utilizado o valor de R\$ 178,00¹¹ como parâmetro para se definir a linha de pobreza e o de R\$ 89,00 para a de extrema pobreza. Assim, o PBF é voltado a famílias com renda familiar mensal per capita de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 (situação de pobreza) e para aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$ 89,00 (situação de extrema pobreza).

11 A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento para o Bolsa Família, segundo o MDS, foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico, da PNAD e de outros indicadores sócio-econômicos, levando em consideração a renda familiar per capita acrescida de estimativas de volatilidade de renda elaboradas pelo Ipea. (Cf.: MDS, 2019).

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda, pois ao entrar no programa a família se compromete a cumprir suas condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Na área de saúde, as famílias bolsistas assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 à 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê, respectivamente. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. (MDS, 2019).

E é considerado de livre utilização, pois não vincula o uso do benefício a um fim específico, como outros programas existentes no passado, o Auxílio Gás, por exemplo. Essa característica do programa tem grande impacto na promoção da autonomia e na liberdade dos bolsistas, representando um aspecto de cidadanização que supera a questão monetária. Os bolsistas recebem o recurso através do Cartão Cidadão que, para a grande maioria do público do programa, passou a ser o primeiro vínculo a uma instituição bancária, representando, do ponto de vista do consumo, um elemento de integração social. Através do Cartão Cidadão, além de consultar o saldo e sacar o dinheiro garantido pelo programa, o usuário pode ter acesso a outros benefícios sociais que por ventura tenha direito, como FGTS, PIS/PASEP e Seguro Desemprego.

O PBF tem três tipos de benefícios. O Básico, de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), que é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 89,00, e que são pagos mesmo que as famílias não tenham crianças, adolescentes ou jovens. O Benefício Variável (BV), de R\$ 41,00, que é pago às famílias cuja renda mensal *per capita* não ultrapasse os R\$ 178,00, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, com membros gestantes ou mães amamentando. Podendo cada família receber até cinco benefícios variáveis. E o Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$48,00, que começou a ser pago a partir de março de 2008 a todas as famílias do programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJ's. (MDS, 2019).

Desta forma, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$41,00 (trinta e nove reais) a R\$390,00 (trezentos e setenta e dois reais), de acordo com a renda mensal *per capita* da família e com o número de condições para ser incluído pelo BV ou pelo BVJ, como pode ser verificado pelo Quadro 1.

Quadro 1 – Critérios de elegibilidade e valores dos benefícios do Programa Bolsa Família

Critério de elegibilidade		Número de condições para ser incluído no Benefício Variável	Número de jovens de 16 e 17 anos frequentando a escola	Tipo de benefício	Valor do benefício		
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>						
Situação de Pobreza	De R\$ 89,01 a R\$ 178,00	0	0	Não recebe benefício básico	R\$ 0,00		
		1	0	1 variável	R\$ 41,00		
		2	0	2 variáveis	R\$ 82,00		
		3	0	3 variáveis	R\$ 123,00		
		4	0	4 variáveis	R\$ 164,00		
		5 ou mais	0	5 variáveis	R\$ 205,00		
		0	1	1 BVJ	R\$ 48,00		
		1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 89,00		
		2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 130,00		
		3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 171,00		
		4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 212,00		
		5 ou mais	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 253,00		
		0	2 ou mais	2 BVJ	R\$ 96,00		
		1	2 ou mais	1 variável + 2 BVJ	R\$ 137,00		
		2	2 ou mais	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00		
		3	2 ou mais	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 219,00		
		4	2 ou mais	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 260,00		
		5 ou mais	2 ou mais	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 301,00		
		Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 89,00	0	0	Básico	R\$ 89,00
				1	0	1 variável	R\$ 130,00
2	0			2 variáveis	R\$ 171,00		
3	0			3 variáveis	R\$ 212,00		
4	0				R\$ 253,00		
5 ou mais	0				R\$ 294,00		
0	1			1 BVJ	R\$ 137,00		
1	1			1 variável + 1 BVJ	R\$ 178,00		
2	1			2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 219,00		
3	1			3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 260,00		
4	1			4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 301,00		
5 ou mais	1			5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 342,00		
0	2 ou mais			2 BVJ	R\$ 185,00		
1	2 ou mais			1 variável + 2 BVJ	R\$ 226,00		
2	2 ou mais			2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 267,00		
3	2 ou mais			3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 308,00		
4	2 ou mais			4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 349,00		
5 ou mais	2 ou mais			5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 390,00		

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de MDS (2019)

Há ainda o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, que é pago às famílias que continuam com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor desse benefício é calculado individualmente, de

acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que ela ultrapasse o piso de R\$ 89,00 mensais por pessoa. (MDS, 2019)

De acordo com o relatório de informação do Ministério (SAGI, 2019), o programa beneficiou no mês de dezembro de 2018 14,1 milhões de famílias. Dessas, mais de 6,2 milhões receberam, além do Benefício Básico ou Variável, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza – BSP. Isso significa que quase metade dos bolsistas do programa, mesmo após receber outros benefícios, ainda permaneceu com renda familiar por pessoa inferior a R\$ 89,00.

Quanto à gestão do programa, cabe ao governo federal a elaboração de suas diretrizes gerais e o pagamento aos bolsistas. Aos estados cabe a coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução dos recursos financeiros; e fortalecimento do controle e da participação social. Aos municípios cabe a gestão em nível local e a garantia do controle social. Desta forma, os municípios assumem as atividades de cadastramento das famílias no Cadastro Único para os programas sociais do governo federal (CadÚnico) e de acompanhamento das condicionalidades e de acompanhamento familiar. Além de operarem o bloqueio, desbloqueio e cancelamento do acesso das famílias ao benefício (IPEA, 2007).

O CadÚnico reúne informações socioeconômicas das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. É com base nas informações inseridas pelo município que o programa busca identificar as famílias em situação de pobreza existentes no país. O cadastramento não implica na inclusão imediata dessas famílias ao programa e ao recebimento do benefício. Mas é a partir das informações coletadas que o Ministério identifica, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda *per capita* da família (MDS, 2019).

O programa também prevê a participação popular como mecanismo de controle e gestão do programa em âmbito local. De acordo com o MDS (2018), através do Censo Suas de 2017, em 90% dos municípios as instâncias de controle do PBF são os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). O restante dos municípios o controle é feito por instâncias novas, criadas especificamente para essa função, ou ficam sob a responsabilidade de outros setores, como educação e saúde (IPEA, 2007).

Os CMAS's têm a finalidade de deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social, apreciar e aprovar o Plano Municipal de Ação da Assistência Social e a proposta orçamentária dos recursos da assistência social, além de divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais. São instâncias deliberativas do SUAS, criados por lei

específica, e têm composição paritária entre governo e sociedade civil. Ou seja, os bolsistas do programa têm acento garantido nos Conselhos Municipais, o que inaugura um novo aspecto na relação entre a população participante e os programas sociais, uma vez que essa população passa a ser vista não apenas como receptora de benefícios sociais, mas também como agente fiscalizadora do programa.

Cabe destacar ainda a primazia da mulher como titular do programa Bolsa Família. Desde sua criação, ele estabelece que as mulheres devam ser as titulares preferenciais do recebimento da renda em dinheiro auferida pelo programa. Essa opção pela titularidade preferencial feminina segue a lógica conceitual de que a transferência monetária direta à mulher reforça sua utilização em prol de toda a família. E segue a definição dos programas de transferência anteriores unificados através da criação do PBF. Como titulares do benefício, cabe a elas também a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades em educação e saúde.

Essa primazia como titular do benefício se inspira no trabalho de Sen (2000) quanto à importância do papel da mulher no debate sobre a pobreza. Para o autor, esse papel tem sido negligenciado, embora tenha uma influência direta no enfrentamento do fenômeno. Ele aponta que em vários países em desenvolvimento são elas as responsáveis pelos filhos, de modo que a privação de suas capacidades acarretam na negligência com a saúde e a alimentação dos filhos e, conseqüentemente, repercute na taxa de mortalidade infantil e na superação geracional da situação de vulnerabilidade.

Sen (2000) defende que a garantia de educação e de renda às mulheres, preferencialmente através da inserção no mercado de trabalho, possibilita o fortalecimento de sua autonomia e o aumento de seu poder de voz dentro e fora da família. Assim, a mulher, como agente na sociedade, teria influência direta para diminuir esses tipos de problemas decorrentes da situação de pobreza.

O programa alcança, hodiernamente, cerca de 14 milhões de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. E em 93% delas a titularidade do benefício são de mulheres. Dentre essas, 45% correspondem ao tipo de arranjo familiar monoparental feminino, onde a mulher é a única responsável pelo sustento da casa e a alimentação dos filhos. (CAMPELLO; NERI, 2014). Portanto, toda análise sobre o programa bolsa família é também um análise sobre a pobreza sob a ótica dessas mulheres.

4 PESQUISA NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM: RELATOS DAS BOLSISTAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O presente capítulo apresenta os aspectos metodológicos utilizados para desenvolver a pesquisa, bem como descreve e caracteriza o município de Contagem e o equipamento público escolhido como objeto da pesquisa. O objetivo é permitir ao leitor uma melhor compreensão da maneira como os dados foram obtidos e convertidos na análise. Desta forma, ele está dividido em quatro seções, que apresentam o percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento da pesquisa, a caracterização do município de Contagem e do CRAS Eldorado, e por fim, o perfil das bolsistas entrevistadas.

4.1 Metodologia e organização do trabalho: ouvindo a voz dos pobres

A pergunta principal que norteia o trabalho é: qual a percepção das participantes do Programa Bolsa Família, no município de Contagem/MG, quanto ao papel desempenhado pelo programa no processo de reconhecimento de sua própria cidadania?

Para responder a essa pergunta, o trabalho se fundamentou em pesquisa qualitativa realizada com bolsistas do programa no município de Contagem. A opção pela pesquisa qualitativa se deve a complexidade do objetivo central do trabalho, que busca compreender a cidadania a partir da percepção das bolsistas do programa

Segundo Minayo (2002), as pesquisas qualitativas trabalham com significados, motivações, valores e crenças, que não podem ser apreendidos por questões quantitativas, pois se referem a noções particulares. Desta forma, entendeu-se que esse instrumento de pesquisa permite uma melhor visualização da percepção de cidadania dos bolsistas do programa, pois leva em conta a vivência e opinião desses atores sociais.

O trabalho também se utilizou de dados quantitativos, que pudessem descrever determinados aspectos presentes nas entrevistas, como percentuais de empregabilidade ou escolaridade entre o público das políticas sociais. Mas a abordagem para responder o problema proposto pela trabalho fundamentou-se na pesquisa qualitativa.

Cabe ressaltar ainda, que a opção pela pesquisa qualitativa foi inspirada pelo trabalho de Walquiria Leão Rego e de Alessandro Pinzani, que desenvolveram pesquisa semelhante com bolsistas do PBF, durante cinco anos, em diversos estados brasileiros. E que se constituiu no livro “Vozes do Bolsa Família”.

Seguindo os passos desses autores, observou-se o princípio de que o preconceito e a estigmatização impostos às pessoas em situação de pobreza criam barreiras que impedem que elas falem por si. São silenciadas e, muitas vezes, não encontram maneiras de ter seu pensamento e opinião repercutidos. Tal situação pode levar a distorções quanto à percepção desses atores devido ao processo de subordinação social a que são submetidos. (REGO; PINZANI, 2014). Porém, independente dessa possível distorção, o papel de observador foi o de ouvir a voz dos excluídos da cena social, e tentar retransmitir sua percepção, o mais próximo possível de sua vivência.

Essa opção de ouvir a voz dos bolsistas do programa se deu, inicialmente por uma questão metodológica, que no caso das pessoas em situação de vulnerabilidade “exigem uma prática de pesquisa mais próxima da sua experiência, mais presente no campo do seu agir, como aquela que a pesquisa qualitativa coloca à disposição” (MELUCCI, 2005, p.30). Mas também por uma questão ética, que foi o de reconhecer as pessoas participantes das políticas sociais como atores sociais reais, que interferem no próprio desenvolvimento dessas políticas. E não como sujeitos passivos, meros “recebedores” de um “socorro”.

Nesse sentido, ainda nos passos de Rego e Pinzani, optou-se por designar as pessoas participantes do PBF como “bolsistas”, e não como “beneficiárias”, como é recorrente na literatura sobre o assunto. Essa substituição do termo pretende superar, inclusive no discurso acadêmico, a reprodução do estigma das pessoas que precisam recorrer ao programa. Segundo os autores,

[qualquer pessoa que receba uma bolsa (de estudo, pesquisa, estágio, etc.) é denominada de bolsista, não de beneficiário. A ideia é a de que a bolsa remunera uma atividade (de estudo, pesquisa, estágio, etc.) e não representa uma mera dádiva. O mesmo acontece com a Bolsa Família: a atividade remunerada consiste em sustentar um núcleo familiar em condições extremamente difíceis, cuidando em particular da educação e do bem-estar das crianças, futuros cidadãos e cidadãs brasileiras (este último aspecto é inclusive contemplado pelas duas únicas condições postas aos bolsistas). (REGO; PINZANI, 2014, p. 16).

A pesquisa foi desenvolvida no município de Contagem, Minas Gerais, com bolsistas referenciadas pelo CRAS Eldorado. A escolha do município se deu, inicialmente, pelo caráter metropolitano que possui. Permitindo apreender na pesquisa alguns aspectos eminentemente urbanos que caracterizam a pobreza hodiernamente. Tais como os problemas relacionados à mobilidade e ao acesso a bens, serviços e, principalmente, ao emprego. Outro aspecto para a escolha do município foi a facilidade para coleta de dados por parte desse pesquisador, devido

ao seu amplo conhecimento da estrutura do Programa no município e, conseqüentemente, ao seu acesso ao campo.

Para contextualizar a escolha do município buscou-se caracterizá-lo nos seus aspectos sociodemográficos, a partir dos dados do Censo 2010 e outros dados mais atuais. A exemplo do CadÚnico, que permitiu atualizar a incidência de pobreza no município, demonstrando uma grande discrepância entre o Censo 2010 e a situação atual.

Por sua vez, a escolha do CRAS Eldorado para realização da pesquisa se deve ao fato de estar localizado na Regional Administrativa (RA) de maior abrangência dentre as demais do município. São 114.843 pessoas residentes na RA Eldorado, o que corresponde a 19% da população total de Contagem. Por outro lado, a RA Eldorado corresponde a uma espécie de síntese do município, na medida em que os dados de renda, empregabilidade, número de aglomerados subnormais, incidência da pobreza, entre outros, são percentualmente próximos à média de Contagem (CONTAGEM, 2014), como se poderá verificar na próxima seção. Desta forma, a pesquisa no CRAS Eldorado tende a refletir com maior proximidade a realidade do conjunto do município do que outras regiões, onde a distorção da renda dos responsáveis pelo domicílio, por exemplo, é muito grande.

A escolha de apenas um, dentre os 10 CRAS's existentes no município, deve-se pelas semelhanças existentes entre os bolsistas do programa, independente da região onde vivem. De acordo com Suárez e Libadoni (2007), que realizaram pesquisa com bolsistas do PBF em 10 municípios brasileiros, extremamente distintos entre si, o perfil dos bolsistas do programa é praticamente o mesmo em todos os locais. Segundo os autores, embora os municípios ou regiões possuam diferenças nos seus aspectos históricos, culturais, econômicos, tamanho e nível de urbanização, por exemplo, o perfil dos bolsistas é muito parecido, "em virtude de viverem em espaços marginais e compartilhar condições de existência muito parecidas" (SUÁREZ e LIBARDONI, 2007, p.122).

A pesquisa conduzida no CRAS da RA Eldorado compreendeu entrevistas com 10 mulheres atendidas pelo PBF, acompanhadas ou referenciadas pelo equipamento. A escolha das entrevistadas foi feita pelas técnicas do CRAS, que consultaram previamente algumas bolsistas sobre o desejo de participarem da pesquisa. Nesse caso, as entrevistas foram realizadas através de agendamento programado pelas técnicas. Outras entrevistadas foram selecionadas através de abordagem do pesquisador com aquelas bolsistas que buscavam por algum serviço no equipamento. Nos dois casos, a escolha das bolsistas foi feita sem qualquer tipo de direcionamento quanto ao seu perfil. E as entrevistas foram realizadas em uma sala reservada pelas técnicas do CRAS, que garantia privacidade às entrevistadas.

As entrevistadas foram majoritariamente mulheres (nove mulheres e uma transfeminista). Um dos fatores que levaram a isso é a própria característica do programa, que prioriza a mulher como titular do benefício. Segundo dados do MDS (2019), em dezembro de 2018 haviam mais de 14 milhões titulares do benefício, sendo que 93% eram mulheres. Esse número se repete em Contagem, mas não foi encontrado nenhum titular homem buscando os serviços do CRAS durante a realização da pesquisa. Embora essa ausência possa reduzir a generalização dos resultados para homens, acredita-se que isso não comprometeu seu resultado.

A coleta de dados se deu através de entrevista semiestruturada com as bolsistas selecionadas, orientada por um roteiro preestabelecido (Apêndice D). O roteiro contém perguntas que buscaram a identificação da bolsista e a apreensão da percepção de cidadania, através do relato de suas vivências. As entrevistas foram realizadas entre os meses de junho e julho de 2018. E no mês de dezembro de 2018 para complementação de informações com algumas das bolsistas.

A entrevista semiestruturada, segundo Lakatos e Marconi (2003), permite que se alcance uma melhor amostra da população de interesse, pois o entrevistado não precisa saber ler ou escrever, por exemplo, como é recorrente no público do programa. Além de uma maior flexibilidade quanto às perguntas, podendo o entrevistador repetir ou esclarecê-las, ou até mesmo mudar a maneira de apresentá-las, de modo que o entrevistado possa responder dentro dos limites do tema, não se perdendo por uma má interpretação das questões. Oferece ainda a oportunidade de avaliar atitudes e condutas do entrevistado que oferecem elementos subjetivos de sua opinião sobre os temas propostos. Esse método de entrevista permite também uma maior proximidade entre entrevistado e entrevistador, o que possibilita respostas mais espontâneas, que podem fazer surgir questões inesperadas, mas que podem ser de grande relevância para a pesquisa realizada ou para pesquisas futuras.

Cabe destacar que essa interação possibilita uma troca de experiência e conhecimentos entre os atores envolvidos, de modo que tanto o entrevistado quanto o entrevistador podem ampliar sua noção de mundo, sendo um rico recurso para o crescimento pessoal, como no trecho do depoimento abaixo.

[...] o programa é fantástico, e pode-se tirar muito mais recurso dele. Até essa entrevista que você me fez aqui. Pra eu procurar saber a verdadeira comunicação que a sociedade pode dar pra gente. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas pelo próprio entrevistador, no intuito de captar o máximo possível das falas das entrevistadas. Como adverte Bourdieu (1997), esse momento é crucial para a pesquisa, pois os aspectos como a pronúncia ou a entonação, expressões fundamentais para captar as condições sociais e os condicionamentos do autor do discurso, se perdem na transcrição. De modo que a transformação dos depoimentos orais em textos escritos pelo próprio entrevistador, permitiu que se mantivesse o máximo possível da percepção dos discursos.

Além das bolsistas, foi entrevistada também a coordenadora do CRAS (Apêndice B), no intuito de entender o funcionamento do equipamento, de conhecer melhor as características socioculturais do seu território de referência e, desta forma, apreender elementos para uma melhor compreensão dos dados obtidos das entrevistas com as bolsistas do programa.

Também foi através da coordenadora do CRAS que se teve acesso a informações sobre o perfil sociodemográfico das entrevistadas e suas famílias. Tal informação foi confiada ao pesquisador mediante o compromisso de que suas informações seriam utilizadas exclusivamente para fins desta pesquisa, e que a identidade das bolsistas seria preservada. Tal compromisso de anonimidade e restrição do uso das informações também foi estabelecido com as entrevistadas e com a coordenadora do CRAS, através de um termo de consentimento (Apêndice A e Apêndice C), no qual assinam o pesquisador e a entrevistada.

Para a análise das informações colhidas durante as entrevistas, os dados foram organizados em blocos temáticos e grupos de informação. Os blocos temáticos referem-se às informações mais objetivas apresentadas nas entrevistas ou repassadas pelo CRAS. São os blocos sobre renda, família, programa Bolsa Família e atividade remunerada. Tais dados, assim como a descrição do município e do CRAS Eldorado, serão desenvolvidos nas seções seguintes.

Os dados organizados como grupos de informação dizem respeito às opiniões pessoais, percepções e vivências das entrevistadas sobre determinada questão, como a experiência antes e depois de receber o benefício. Desta forma, foi possível separar três grupos de informações que foram utilizados para a análise dos dados coletados, tais como a autonomia auferida pela renda em dinheiro, a percepção do programa sob a ótica do direito e a percepção da cidadania sob a ótica do reconhecimento. Essa subdivisão foi utilizada para separar as seções que compõem o capítulo de análise.

Foi através das tendências mais gerais obtidas entre as entrevistas que as análises foram desenvolvidas. E o limite do número total de entrevistas deu-se pela saturação destas tendências no decorrer das entrevistas.

4.2 Contagem: características demográficas, econômicas e sociais

Contagem é um dos 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Está situada na Região Central de Minas e ocupa uma área de 195,2 Km². Segundo o Censo de 2010, o município possuía 603.442 habitantes, sendo que 99,66% concentravam-se na área urbana. No período de 2000-2010, a taxa média de crescimento anual da população de Contagem foi de 1,4%. (IBGE, 2017).

Figura 1 – Mapa das Regiões Administrativas do Município de Contagem

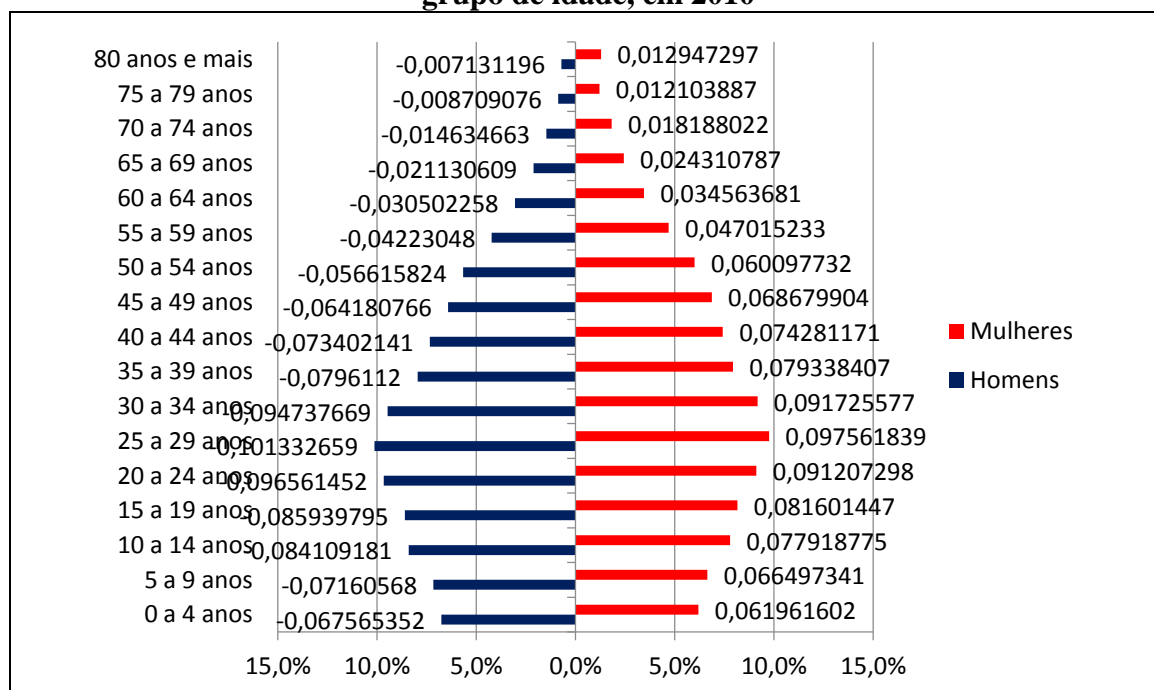


Fonte: Elaborado pelo autor com informações extraídas de CONTAGEM (2011, p. 43)

Contagem é a terceira maior cidade de Minas Gerais, tanto em relação à população quanto ao PIB. Ficando atrás somente da capital mineira, Belo Horizonte, e de Uberlândia, no triângulo mineiro. Segundo dados do IBGE (2017), o PIB de Contagem em 2015 foi superior a R\$ 26 bilhões. As principais atividades econômicas do município são a indústria e o comércio, responsáveis, respectivamente, por 22% e 53% desse valor. O PIB per capita a preços correntes é de R\$ 40.100,98. Nesse quesito, Contagem encontra-se em 39º lugar entre os municípios mineiros e em 451º no Brasil.

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de Contagem em 2010 era de 0,756. De acordo com a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o município se situa na faixa de desenvolvimento humano alto, ou seja, aquela com IDHM entre 0,700 e 0,799. Esse número representa um crescimento de 16,1% referente ao ano de 2000, quando o IDHM de Contagem era de 0,651. E uma redução de 24,4% do limite máximo do IDH, ou seja, 1. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano – ADH, as dimensões que mais contribuíram para esse crescimento foram a longevidade, com índice de 0,832, a renda, com índice de 0,745, e Educação, com índice de 0,697. (PNUD, 2013)

Gráfico 1 – Distribuição da População Residente no Município de Contagem por grupo de idade, em 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de PNUD (2013)

Tendo em vista a distribuição etária no município em 2010, observa-se que a população em idade ativa, ou seja, que está entre 15 e 64 anos de idade, corresponde a 72,57% da população total. Outros 21,46% da população possui entre 0 e 14 anos e 5,97% têm mais de 65 anos de idade. Esses dados apontam para o aumento da taxa de envelhecimento da população comparado a 2000 que era de 3,96%. E uma diminuição da população entre 0 e 14 anos que caiu dos 27,3% em 2000 para 21,4% em 2010. Observa-se ainda a diminuição da taxa de dependência¹² que passou de 45,44% em 2000 para 37,80% em 2010. (PNUD, 2013)

Entre 1991 e 2010, há um aumento da taxa de atendimento escolar da população de Contagem, sobretudo para o seguimento etário entre 6 e 14 anos. Em 2010, de acordo com os dados do ADH no Brasil, 86,1% da população de 6 a 17 anos do município estavam cursando o ensino básico regular, com até dois anos de defasagem idade-série. Os dados apontam ainda o aumento do percentual de jovens entre 18 a 24 anos cursando o ensino superior. Em 1991, eram 2,73% da população, passando para 5,04% em 2000 e em 2010 atingiu 15,96% dentro dessa faixa de idade. (PNUD, 2013).

Tabela 2 – Taxa de atendimento escolar da População de Contagem por faixa de idade, 1991-2000-2010.

Faixa etária (anos)	1991	2000	2010
0 a 3	na	8,42	23,92
4 a 5	na	52,52	79,86
6 a 14	85,42	95,66	97,4
15 a 17	60,41	83,69	87,99
18 a 24	17,44	29,14	31,12
25 a 29	4,11	10,23	18,53

Fonte: PNUD (2013)

O indicador de renda expressa um aumento na renda apropriada pelos extratos mais pobres da população. No período de 2000 a 2010, a renda apropriada pelos 20% mais pobres cresceu 15%. Nos extratos seguintes esse crescimento foi de 7% e 4%. Seguido de uma leve redução na renda apropriada pelos dois extratos mais ricos. No entanto, percebe-se a permanência da concentração da renda no segmento mais rico da população de Contagem, que manteve a média de 53% da renda no município (PNUD, 2013), como pode ser verificado na Tabela 3.

¹² Taxa de dependência é medida pela razão entre o número de pessoas com 14 anos ou menos e de 65 anos ou mais de idade (população dependente) e o número de pessoas com idade de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa) multiplicada por 100.

Tabela 3 – Porcentagem da Renda Apropriada por quintos da população da População de Contagem – 1991-2000-2010

Ordem segundo renda domiciliar per capita	1991	2000	2010
20% mais pobres	4,3	3,9	4,5
40% mais pobres	8,4	8,3	8,9
60% mais pobres	13,2	13	13,4
80% mais pobres	21,1	20,9	20
20% mais ricos	53	53,9	53,2

Fonte: PNUD (2013)

O ADH aponta ainda uma redução de 37,7% da incidência da pobreza no município entre os anos de 1990 e 2000, como pode ser verificado na tabela 4. Essa queda se intensificou no país no período seguinte, acompanhando a tendência nacional, com uma redução de 65,5% no percentual da população em situação de pobreza, passando de 13,94% em 2000, para 4,81% em 2010. A extrema pobreza teve uma queda de 66,4%, passando de 3,42% em 2000, para 1,15% em 2010. (PNUD, 2013).

Ainda na tabela 4, pode-se verificar que a renda per capita média do município também apresentou melhoras, aumentando aproximadamente 38,2% no período entre 1991 e 2000, e 46,7% entre 2000 e 2010. (PNUD, 2013). No entanto, comparado ao valor do salário-mínimo – SM vigente no ano da pesquisa percebe-se uma redução na renda per capita no município, que caiu de 3,7 SM's em 2000, para 1,6 SM's em 2010. Também é possível verificar, na Tabela 4, a estagnação na evolução da desigualdade de renda no período de 1991 a 2010, descrita através do Índice de Gini, que se manteve estável em 0,48 nestas duas décadas.

Tabela 4 – Pobreza e Desigualdade no Município de Contagem – 1991/2000/2010

	1991	2000	2010
Renda per capita em R\$	406,37	561,76	824,3
Renda per capita em SM		3,7	1,6
% de extremamente pobres	5,61	3,42	1,15
% de pobres	22,25	13,94	4,81
Índice de Gini	0,48	0,49	0,48

Fonte: PNUD (2013)

A estagnação na evolução da desigualdade social em Contagem e a diminuição da pobreza no final dos anos de 2010, conforme apontam esses indicadores, longe de parecer contraditório, refletem-se na existência de pequenos “bolsões de miséria” no município. Essa

situação pode ser representada pela distorção da média de renda entre as diferentes regiões da cidade. Ou ainda, pela existência de um grande número de aglomerados subnormais¹³, onde as condições de vida são insalubres, com ausência de equipamentos públicos básicos de saúde e educação, e serviços fundamentais, como saneamento básico, drenagem urbana e pavimentação de vias.

Como atesta a Tabela 5, os responsáveis pelos domicílios residentes na AR Riacho possuem renda média 28,4% maior que a renda média do município. Enquanto que na Região de Vargem das Flores a renda média é 31,7% menor que a do município. A distorção entre a renda média destas duas regiões que possuem, respectivamente, a maior e a menor média no município, chega a 88%.

Tabela 5 – População, Renda e Alfabetização, segundo Região Administrativa de Contagem, em 2010

Região Administrativa	Pessoas Residentes	% da população total do município	Média de Renda dos responsáveis pelos domicílios (SM)	Taxa de alfabetização	
				Masculino	Feminino
1. Industrial	74.553	12,4	2,52	97,6	95,9
2. Eldorado	114.843	19	2,91	95,2	92,9
3. Riacho	74.755	12,4	3,93	98,9	98,1
4. Ressaca	95.263	15,8	3,36	96,4	96,9
5. Nacional	61.432	10,2	2,58	95,4	94,3
6. Sede	88.754	14,7	3,41	98,4	97,5
7. Petrolândia	38.604	6,4	2,94	97,3	95,2
8. Vargem das Flores	55.238	9,1	2,09	93,3	92,3
Total do Município	603.442	100	3,06	97,2	96,1

Fonte: CONTAGEM (2014)

Outro aspecto dessa desigualdade manifesta-se no percentual da população que vive em aglomerados subnormais no município de Contagem. Em 2010, havia 58.163 pessoas vivendo em áreas de risco alto ou muito alto, distribuídos em aproximadamente 45 vilas, favelas e conjuntos habitacionais precários. O déficit habitacional do município era de 19.777 moradias, sendo que 21,78% desse total correspondem a famílias conviventes com intenção de mudar e outros 39,47% são excedentes de aluguel. O restante corresponde a pessoas residentes em domicílios improvisados (0,65%), rústicos (0,80%), cômodos (21,78%) e

13 Aglomerado Subnormal, segundo definição do IBGE corresponde ao “conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.” (IBGE, 2017).

adensamento excessivo ou “puxadinho” de aluguel (9,44%). Em 2010, a renda média dos responsáveis pelo domicílio neste segmento da população era, em média, 62% menor em comparação com a média do município. (IBGE, 2017).

Tabela 6 – População e domicílios em Aglomerados Subnormais, segundo a Região Administrativa, em 2010

Região Administrativa (RA)	Pessoas Residentes			Total de domicílios	Número de aglomerados	Média de moradores / domicílio	Média de domicílios / aglomerado
	Total	Homem	Mulher				
1. Industrial	15.237	7.735	7.502	4.609	14	3,3	329
2. Eldorado	12.120	6.234	5.886	3.580	9	3,4	398
3. Riacho	-	-	-	-	-	-	-
4. Ressaca	8.152	4.119	4.033	2.220	6	3,7	370
5. Nacional	6.066	3.088	2.978	1.685	4	3,6	421
6. Sede	5.080	2.572	2.508	1.499	3	3,4	500
7. Petrolândia	938	466	472	267	1	3,5	267
8. Vargem das Flores	10.570	5.398	5.172	2.929	8	3,6	366
Total do Município	58.163	29.612	28.551	16.789	45	3,5	373

Fonte: CONTAGEM (2014)

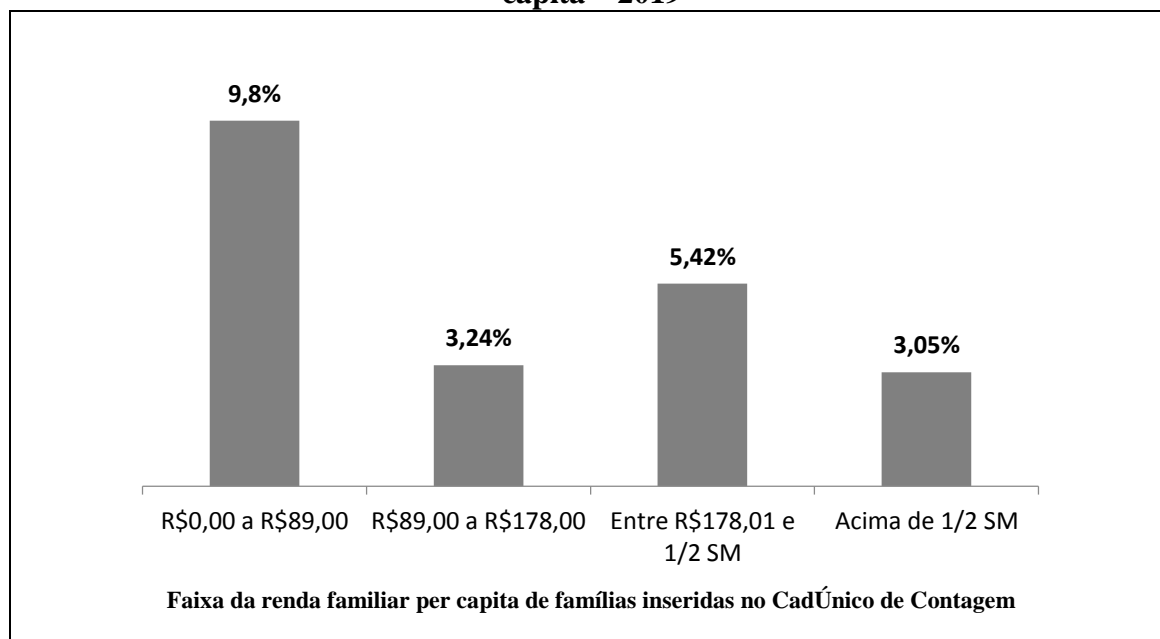
Os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS apontam, no entanto, para o aumento da pobreza e da extrema pobreza no município nos últimos anos. Dentre as 141.640 pessoas inscritas no Cadastro Único Municipal¹⁴, mais de 64 mil vivem com renda familiar per capita inferior a R\$89,00, ou seja, em situação de extrema pobreza, o que corresponde a 9,8% da população estimada¹⁵ total do município. E outras 21 mil vivem abaixo da linha da pobreza, com renda por pessoa na família entre R\$89,00 e R\$178,00, ou seja, 3,2% da população total de Contagem. Como nem todas as pessoas procuram ou têm acesso aos equipamentos públicos para se inserirem no CadÚnico, pode-se afirmar que a incidência da pobreza e da extrema pobreza no município em 2019 é muito superior ao apontado pelo Censo de 2010, que era de 4,8%, podendo ultrapassar os 13% da população estimada total de Contagem. Considerando-se a linha de corte de ½ salário

14 Cabe ressaltar que o Cadastro Único corresponde a um instrumento proveniente dos programas remanescentes e consiste na base de dados sobre a localização e as características das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo em todo país. No entanto, ele é utilizado também para garantir o acesso da população aos diversos programas sociais, não apenas federal, mas estaduais e municipais. Nesse sentido, a análise realizada trabalha com as informações do CadÚnico do município de Contagem, ou seja, com as informações de todas as pessoas que buscaram pelos programas sociais ofertados pelo município, mesmo que superando a linha de corte dos programas federais.

15 População estimada pelo IBGE em 2018 no município é de 659.070 pessoas.

mínimo, correspondente a famílias com baixa renda *per capita*, esse número chega a 18,4%, como pode ser verificado no Gráfico 2. (SAGI, 2019).

Gráfico 2 – Percentual de Famílias inseridas no CadÚnico do Município de Contagem em Relação à População Total do município por renda familiar per capita – 2019



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de SAGI (2019)

A crise econômica e o processo de desindustrialização nacional têm grande influência nesse quadro, sobretudo devido ao caráter historicamente industrial que o município possui. O Censo 2010 já apontava para a retração da indústria em Contagem, que diminuiu sua participação no PIB dos 54% em 2000, para 23% em 2010. (IBGE, 2017). Essa retração tem impacto direto para o aumento do desemprego e, conseqüentemente na incidência da pobreza.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, Contagem possui 52.845 famílias cadastradas no CadÚnico e 22.471 famílias participantes do Programa Bolsa Família, o que corresponde a 9,97% da população total do município. Dentre essas famílias, 9.870 estariam em condição de extrema pobreza sem o recurso garantido pelo programa. O valor médio de transferência, por família, no mês de agosto de 2018 foi de R\$172,47. (SAGI, 2019).

4.3 CRAS Eldorado: breve descrição

A organização da Assistência Social no município de Contagem leva em conta os princípios regidos pelas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tais como, descentralização, matricialidade sócio-familiar, territorialidade e intersetorialidade. A

Política Municipal de Assistência Social de Contagem define-se de acordo com as funções e a base territorial, e tem a família como foco prioritário de intervenção. Suas funções organizam-se nas Proteções Sociais Básica e Especial. De acordo com a territorialidade, esses serviços se organizam em Base Local, Regional e Municipal. (COELHO, 2011).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é o equipamento de Base Local da Assistência Social. Normalmente os CRAS's estão localizados nas áreas mais vulneráveis do município e possuem uma determinada área territorial de acompanhamento, que é chamada de área ou território de referência. Cada equipamento é responsável pela atenção básica e tem a função de desenvolver ações que possam prevenir as situações mais graves de risco e elevar o patamar de cidadania das pessoas atendidas. Além disso, cabe ao CRAS realizar o acompanhamento das famílias participantes do Programa Bolsa Família, sobretudo aquelas em descumprimento com as condicionalidades. Nesse sentido, os CRAS's são considerados a “porta de entrada” para os programas sociais. (MDS, 2019).

O município de Contagem possui dez CRA's, espalhados em sete Regiões Administrativas (RA), dentre as oito existentes. A RA Riacho é a única que não possui nenhum CRAS de referência. Dentre eles, tem destaque o CRAS Eldorado, que está localizado na Regional Administrativa de maior abrangência dentre as demais do município. Funciona desde 2004 e conta com uma equipe 12 pessoas, sendo 6 assistentes sociais, 2 psicólogas, 1 socióloga, 1 coordenadora e 2 auxiliares. Sendo que, a exceção das auxiliares que são contratadas via processo seletivo simplificado, toda a equipe é concursada.

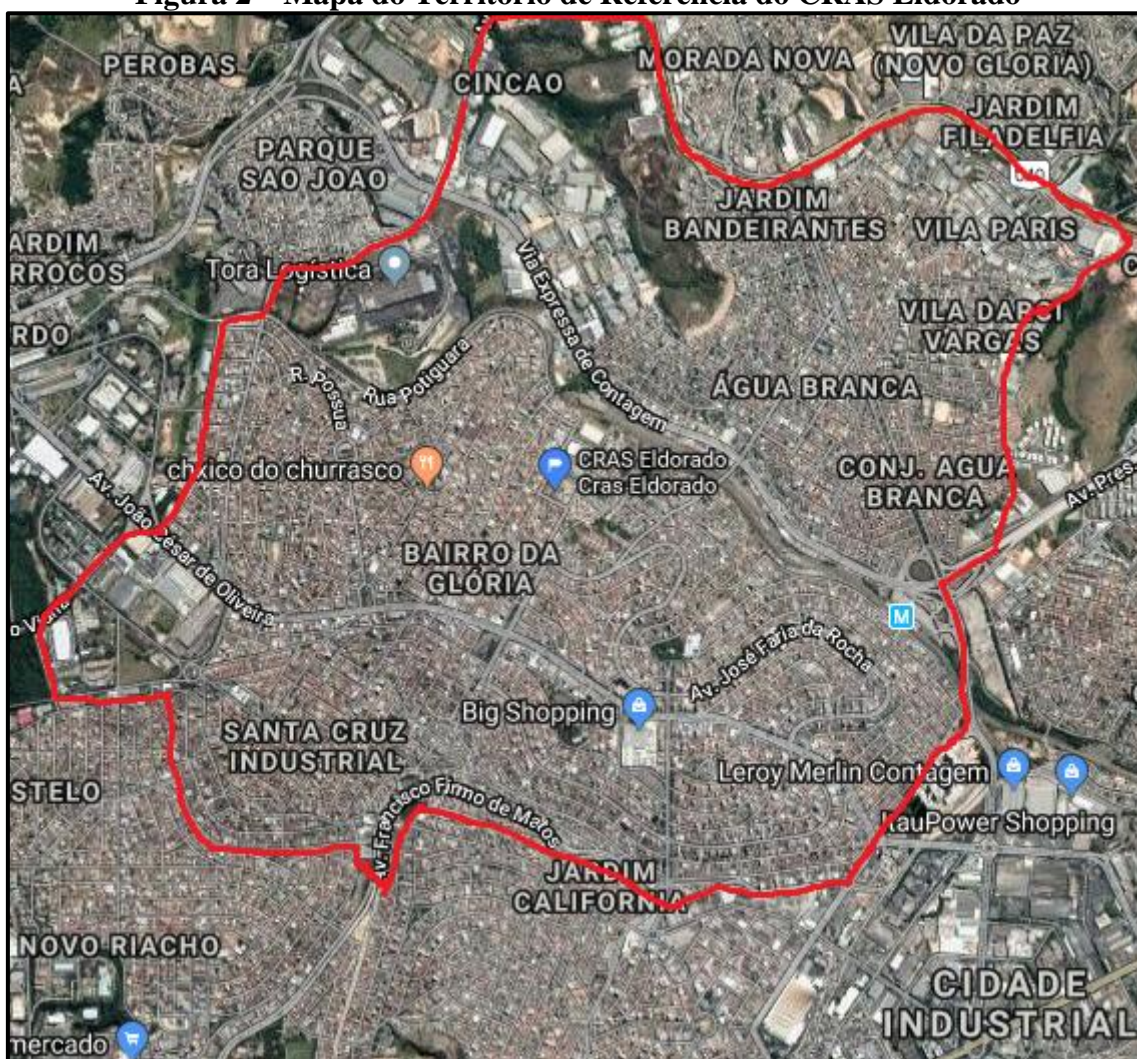
O CRAS Eldorado referencia hodiernamente cerca de 9.500 famílias, sendo aproximadamente 4 mil bolsistas do PBF. Seu território de referência abrange os bairros Água Branca, Da Glória, Das Oliveiras, Eldorado, Eldoradinho, JK, Jardim das Oliveiras, Jardim dos Bandeirantes, Novo Eldorado, Parque Industrial, Santa Cruz Industrial, São Pedro, Darcy Vargas, Paris, e os Conjuntos Habitacionais Dr. Paulo Melo de Azevedo e Vereador José Custódio. Além das Vilas Campina Verde, Jardim dos Bandeirantes, Jardim Eldorado (Marimbondo), P T O (1ª e 2ª Seções) e Paris. Esses bairros representam 85% da população total da RA Eldorado.

O CRAS referencia ainda outros bairros da RA Riacho que não possui CRAS de referência. Mas não faz o acompanhamento das famílias devido à ausência de recursos humanos e técnicos para tal. Realizando apenas o atendimento às buscas espontâneas dos participantes dos programas sociais aos serviços ofertados. Os outros 15% da população da RA Eldorado, pertencem ao território de referência do CRAS Parque São João.

A unidade realiza diversas atividades para o público da assistência social da região como atendimento individual, oficinas de convivência e atividades socioeducativas com as famílias. Além de visitas periódicas às famílias com algum histórico de violação de direitos ou em descumprimento de condicionalidades do PBF. Oferece também atividades específicas para idosos como bailão. Essas atividades visam o fortalecimento dos vínculos familiares, conforme determinam as NOB/SUAS.

O CRAS Eldorado atende ainda a procuras espontâneas de pessoas, usuárias ou não dos programas sociais, que buscam por todo tipo de serviço ou auxílio, como confecção de documentos, orientação para inscrição no CadÚnico e para obtenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e o encaminhamento para a rede de serviços públicos ou outros serviços socioassistenciais ofertados no município.

Figura 2 – Mapa do Território de Referência do CRAS Eldorado



Fonte: Google Earth Maps (2019)

O equipamento realiza ainda a avaliação para concessão de benefícios eventuais oferecidos pela administração municipal, como doação de cesta básica. Em 2018, foram oferecidas em média 100 cestas básicas mensais, sendo 80 para famílias previamente cadastradas e avaliadas, e outras 20 cestas para situações de urgência, mediante busca espontânea das famílias. Esse tipo de benefício é ofertado, além da população já referenciada pelo CRAS Eldorado, também para a população da RA Riacho, que não possui um CRAS de referência.

4.4 As Bolsistas do PBF em Contagem: o perfil das entrevistadas

O propósito desta seção é apresentar o perfil socioeconômico das bolsistas entrevistadas. As bolsistas do programa entrevistadas têm entre 25 e 64 anos. Sete delas não possuem escolaridade superior a 8ª série do ensino fundamental, duas possuem nível superior incompleto, e uma declarou-se apenas alfabetizada. Nenhuma delas estudava quando foram entrevistadas. Tendo em vista o estado civil, apenas uma é casada e vive com o companheiro(a). Outras três são separadas, sendo que uma vive com outro companheiro(a). As demais seis entrevistadas são solteiras, sendo que três vivem com um companheiro(a).

Quadro 2 – Características sociodemográficas das bolsistas entrevistadas

Bolsista (nome fictício)	Idade	Escolaridade	Estado Civil	Vive com companheiro(a)
Amanda	45	4ª série fundamental	separada	sim
Beatriz	35	8ª série fundamental	solteira	sim
Carla	59	7ª série fundamental	casada	sim
Denise	37	superior incompleto	separada	não
Ester	25	6ª série fundamental	solteira	sim
Fernanda	57	5ª série fundamental	solteira	não
Gabriela	64	alfabetizada	solteira	não
Helena	51	superior incompleto	solteira	não
Iara	46	7ª série fundamental	separada	não
Joelma	47	5ª série fundamental	solteira	sim

Fonte: Dados das entrevistas e das fichas socioeconômicas.

Três bolsistas não têm criança sob sua responsabilidade. Essas são as mais velhas dentre as entrevistadas, com idade superior a 57 anos, sendo que duas delas não tiveram filhos, e a outra teve filhos que são maiores de 18 anos e emancipados. As outras sete entrevistadas possuem pelo menos uma criança sob sua responsabilidade. Em média, as bolsistas entrevistadas têm dois filhos e são responsáveis por uma criança. A exceção da

bolsista Helena, que recebe o benefício há 15 anos, as demais recebem o benefício em média há 5 anos.

Quadro 3 – Filhos, dependentes e tempo que recebe a bolsa

Bolsista (nome fictício)	Número de filhos	Crianças sob sua responsabilidade	Quanto tempo recebe
Amanda	3	1	7 anos
Beatriz	3	3	7 anos
Carla	4	0	6 anos
Denise	1	1	3 anos
Ester	3	3	3 anos
Fernanda	0	0	2 anos
Gabriela	0	0	7 anos
Helena	3	1	15 anos
Iara	2	1	5 anos
Joelma	3	1	6 anos

Fonte: Dados das entrevistas e das fichas socioeconômicas.

Dentre as entrevistadas, cinco vivem em famílias nucleares ou biparentais, que é composta por casal e filhos, ou apenas o casal, como é o caso de uma das entrevistadas. Quatro vivem em famílias mononucleares ou monoparental, formada por mulher com filhos, sem o cônjuge, ou sozinha, como no caso de uma das entrevistadas. E apenas uma vive em família extensa ou composta, formada por mais de um núcleo familiar, podendo ser parentes ou outros adultos que dividem o mesmo domicílio, o consumo e as despesas.

Quadro 4 – Tipo de composição familiar

Bolsista (nome fictício)	Tipo de Família	Marido ou companheiro
Amanda	Nuclear	Sim
Beatriz	Nuclear	Sim
Carla	Nuclear	Sim
Denise	Mononuclear	não
Ester	Nuclear	Sim
Fernanda	Extensa	não
Gabriela	Mononuclear	não
Helena	Mononuclear	não
Iara	Mononuclear	não
Joelma	Nuclear	Sim

Fonte: Dados das entrevistas e das fichas socioeconômicas.

Sete entrevistadas têm filhos menores de 17 anos que vivem com ela, e pelos quais são responsáveis. Dentre elas, três também possuem filhos maiores de 18 anos dividindo o domicílio. Apenas uma das entrevistadas não mora sozinha, ou com companheiro(a), mas coabita com outros parentes adultos.

Quadro 5 – Composição do grupo familiar residentes no mesmo domicílio

Bolsista (nome fictício)	Marido ou companheiro	Filhos residentes no domicílio					Outros parentes ou adultos
		0 a 6 anos	7 e 12 anos	13 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos ou mais	
Amanda	Sim	0	0	1	1	0	0
Beatriz	Sim	0	0	3	0	0	0
Carla	Sim	0	0	0	0	0	0
Denise	não	0	1	0	0	0	0
Ester	Sim	2	1	0	0	0	0
Fernanda	não	0	0	0	0	0	2
Gabriela	não	0	0	0	0	0	0
Helena	não	0	0	1	1	1	0
Iara	não	0	1	0	0	0	0
Joelma	Sim	0	1	0	1	0	0

Fonte: Dados das entrevistas e das fichas socioeconômicas.

Nenhuma das entrevistadas possui qualquer tipo de ocupação formal. A renda das que possui algum tipo de ocupação são oriundas de trabalhos sem vínculos empregatícios e remuneração baixa. Esses trabalhos também não são periódicos e regulares, portanto, nenhuma das entrevistadas tem rotina diária de sair para um trabalho. A renda média dessas ocupações não passa, segundo relatos das próprias entrevistadas, de R\$100,00 mensais.

Quadro 6 – Ocupação e tipo de vínculo da bolsista e do companheiro

Bolsista (nome fictício)	Entrevistada		Companheiro	
	Ocupação	Tipo de Vínculo	Ocupação	Tipo de Vínculo
Amanda	lavadeira	informal	-	na
Beatriz	diarista	informal	mecânico	formal
Carla	manicure	informal	-	na
Denise	-	-	na	-
Ester	-	-	serralheiro	formal
Fernanda	vendedora	informal	na	
Gabriela	-	-	na	
Helena	-	-	na	
Iara	-	-	na	
Joelma	diarista	informal	pintor	informal

Fonte: Dados das entrevistas e das fichas socioeconômicas.

Dentre as entrevistadas que não têm ocupação, uma mora com companheiro com renda e outra (Helena) possui renda oriunda de pensão. Portanto, três dependem diretamente do valor do benefício do programa, sendo que, duas delas têm filhos menores de 12 anos de idade. Dentre aquelas que exercem alguma atividade, duas moram com companheiro que

também trabalha e outras duas moram com um companheiro desempregado. E uma não possui companheiro.

Esses dados demonstram que a maioria das entrevistadas vive em situação de extrema vulnerabilidade. Embora o recurso garantido pela bolsa família possa possibilitar algum alívio à essa situação, ele não parece alterar a situação estrutural de pobreza dessas pessoas. Tendo em vista essa realidade, cabe analisar, na percepção das bolsistas entrevistadas, qual a influência do programa na promoção de sua própria cidadania. Análise que será desenvolvida no capítulo a seguir.

Cabe destacar ainda, que as entrevistas foram ordenadas em quatro blocos de perguntas que visavam organizar melhor as informações coletadas para a análise. O primeiro consistia em conhecer a entrevistada. Assim, pediu-se que falasse sobre ela, sobre sua família, sobre trabalho e sobre sua relação com a comunidade. O segundo procurou saber a respeito da inserção da bolsista e sua família no PBF, e apreender como elas percebem o programa e como utilizam o benefício. O terceiro buscou explorar a noção de direitos e de cidadania da entrevistada. E por fim, o quarto bloco visou apreender aspectos mais subjetivos a respeito das bolsistas, como gostos, sensações, experiências, entre outros. A partir de suas narrativas buscou-se apreender se o PBF influencia alguns desses aspectos e de que forma. Alguns deles foram previamente relacionados ao programa, e outros não o foram, com o objetivo de examinar se as bolsistas estabeleceriam relação entre tais aspectos e o recurso em dinheiro auferido pelo programa.

Após a digitalização dos relatos, buscou-se separar os trechos comuns das falas das bolsistas de acordo com temas específicos, como a questão da renda e da autonomia, as condicionalidades, a noção de direito e de cidadania, a questão do trabalho, expressões de estigmatização, opinião sobre o programa e sobre a própria cidadania. Durante a análise, sentiu-se a necessidade de reagrupá-las em três grupos que comunicavam com as hipóteses levantadas pelo trabalho. Desta forma, foi possível separar três grandes grupos de informações que foram utilizados para a análise dos dados coletados e serviram de subdivisão das seções do capítulo seguinte. Assim, a análise foi desenvolvida através da divisão de três subtemas, tendo em vista o referencial teórico desenvolvido no capítulo anterior: a autonomia auferida pela renda em dinheiro, a percepção do programa sob a ótica do direito e a percepção da cidadania sob a ótica do reconhecimento.

5 CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA VIVÊNCIA DAS BOLSISTAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

Nesse capítulo é apresentado o resultado da análise das entrevistas realizadas com as bolsistas do programa Bolsa Família no Município de Contagem. Buscou-se desenvolver, à luz da fundamentação teórica e dos relatos das vivências das entrevistadas, a relação que elas estabelecem entre o programa Bolsa Família e a promoção de sua própria cidadania.

O Capítulo se divide em três seções em que serão discutidas as questões da autonomia e da renda auferida pelo programa, da tensão quanto à percepção do programa entre direito e favor, e do conflito entre o estigma da pobreza e o reconhecimento da cidadania por parte das entrevistadas.

5.1 Renda em dinheiro, autonomia e cidadania

O eixo principal do Programa Bolsa Família é o alívio imediato à situação de pobreza através da transferência direta de renda às famílias mais pobres. O período recente da história do Brasil, marcado por uma significativa e histórica redução da pobreza, faz refletir sobre o papel do programa na constituição desse quadro.

O papel da estabilização da economia ocorrido em meados dos anos de 1990 e o aumento dos rendimentos do trabalho nos últimos anos, especialmente em virtude da política de valorização do salário mínimo, tiveram grande influência na redução da pobreza e da desigualdade no país, nos últimos anos. Bem como a melhoria na educação, que permitiu um acesso mais igualitário dos trabalhadores à instrução (HAILU; SOARES, 2009).

No entanto, os programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família, têm substancial efeito nessa redução. Soares, Ribas e Soares (2009) apontam que o peso dos programas de transferência de renda na queda da desigualdade é de 1/3, tendo o PBF contribuído com cerca de 20% desta redução. Segundo os autores, a “eficácia das transferências, tanto do BPC como do PBF, em reduzir a desigualdade se deve à progressividade dos benefícios, que por sua vez está ligada à focalização dos mesmos”. (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009, p.16)

Parece importante destacar que o impacto da inclusão de benefícios da previdência social, contributivas – como pensões e aposentadorias oficiais – e não contributivas – como o caso das aposentadorias rurais e do BPC –, no valor de um salário mínimo, também tiveram

grande peso nessa redução, cerca de 15,7%. (NERI, 2010). No entanto, “cada ponto percentual de redução de desigualdade pelas vias da previdência custou em termos monetários 384% mais que o obtido pelas vias dos programas sociais”, (NERI, 2010, p. 44), o que confere uma excepcional eficácia do PBF quanto à redução da desigualdade.

Essa diferença se deve também ao nível de focalização do programa, que se evidencia pelo fato de cerca de 80% da renda do PBF ir para famílias abaixo da linha de pobreza (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009). O impacto específico do programa na queda da desigualdade é estimado em 17%, ao passo que a fração da renda domiciliar que essa transferência representa é de apenas 1,7% (NERI, 2010). Segundo Kerstenetzky (2009, p.57), “o efeito significativo sobre a desigualdade total pode então ser atribuído ao fato de que um número substancial de pessoas na cauda inferior da distribuição está complementando sua diminuta renda com esses benefícios monetários”.

Percebe-se, portanto, que o programa cumpre bem o objetivo de alívio imediato à pobreza, e do enfrentamento à desigualdade e à fome, na medida em que garante aos “brasileiros em risco de não ter o que comer uma fonte de renda mínima e previsível, garantindo a compra de alimentos e a satisfação de outras necessidades básicas.” (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009, p. 26).

No entanto, tendo em vista que o fenômeno da pobreza não se restringe a questão monetária, os programas de transferência de renda não devem constituir um fim em si mesmo (COHN, 2004). Mas devem ser capazes de possibilitar a autonomia e o desenvolvimento das pessoas em situação vulnerável.

A teoria desenvolvida por Sen (2000) aponta para a importância da relação entre renda em dinheiro e autonomia como elemento essencial para o desenvolvimento das capacidades e para a liberdade. Segundo o autor, não há como negar que as vulnerabilidades sociais, especialmente a pobreza extrema, impedem as pessoas de desenvolverem suas funções humanas. Em outras palavras, a pobreza reduz as capacidades dessas pessoas de humanização.

Segundo Simmel [1900]/(1977), na sociedade moderna ou capitalista as relações são regidas pelo dinheiro, e não por obrigações caracterizadas por laços pessoais como na sociedade pré-moderna. Essa mercantilização das relações rompe, num primeiro momento, com a dependência interpessoal que existia anteriormente. O indivíduo não deve mais uma obrigação ao senhor, pois paga (ou é pago) por certos bens ou serviços. Desta forma, embora cada indivíduo continue dependendo do outro na sua vida, o dinheiro permite que se compre a independência de laços ou compromissos pessoais, tornando-o livre para assumir papéis que não aqueles impostos a ele. (SIMMEL, 1977).

A garantia da independência material, através do dinheiro, é um elemento essencial para liberdade individual que, como afirma Simmel (1977, p. 357), “não é uma qualidade interna de um sujeito isolado, mas um fenômeno de correlação”. Segundo Rego e Pinzani (2014, p. 63),

[a] ausência desse mínimo grau de autonomia atuando nos níveis mais profundos de sua subjetividade impede que os indivíduos adquiram condições para se converterem em sujeito de direitos, em personalidade determinada, [...], e portanto, em indivíduos demandantes de direitos e de justiça. A consequência disso é que também não são capacitados a respeitar pactos coletivos de convívio cívico, comprometendo assim o nível civilizatório de qualquer desenvolvimento econômico de uma nação.

Portanto, a presença de uma renda monetária regular permite que o indivíduo possa desenvolver suas capacidades, possibilitando que se perceba como membro de uma comunidade política mais ampla, pois desencadeia processos de autonomização do indivíduo em múltiplos níveis. (REGO; PINZANI, 2014).

No entanto, embora o sistema capitalista opere no sentido de uma autonomização dos indivíduos, ele não oferece as condições para que ela se realize. Ainda segundo Rego e Pinzani, (2014, pg. 64),

há um paradoxo aparente: o sistema econômico que caracteriza a modernidade e que pretende ser o principal fator criador de autonomia individual, a saber, o capitalismo, assim como a organização política, jurídica e social das sociedades baseadas em tal sistema, produz o seu contrário, isto é, resulta em perda de autonomia para uma parcela mais ou menos ampla da população.

Essa contradição entre um sistema que possibilita a autonomia individual, mas fundamenta-se na desigualdade, é expressa na correlação direta entre dependência material e liberdade. Ou seja, a realidade objetiva do mundo econômico se impõe coercitivamente sobre as pessoas, criando segregações entre aqueles que fazem ou não parte do corpo social, não por uma escolha individual, mas pela capacidade monetária.

Portanto, ao auferir uma renda em dinheiro a pessoas em situação de pobreza, as políticas de redistribuição e renda mínima, mais que emancipá-las da miséria e da fome, criam as condições mínimas para que elas possam desenvolver sua autonomia e possibilitam seu desenvolvimento com liberdade (SEN, 2000).

Para Marx citado por Rego e Pinzani (2014), a relação de troca é uma relação de coerção e, por isso, cancela seu próprio pressuposto de liberdade e igualdade dos indivíduos. No entanto, a renda em dinheiro garantida às pessoas em situação de pobreza por meio de programas sociais, como no caso da BF, possibilita, mesmo que de forma contraditória, sua

autonomia, “pois como indivíduos munidos da forma universal da riqueza (que se revestiu da forma de dinheiro) os seres humanos se individualizam, se transformam em seres que interagem (na forma da troca monetária de bens e serviços) como ‘iguais e livres’.” (REGO; PIZANI, 2014, p.80).

Em outras palavras, a autonomia garantida por meio do recebimento de uma renda regular em dinheiro, opera no sentido de emancipar o indivíduo, não apenas da condição de miséria que possa se encontrar, mas, sobretudo das estruturas tradicionais de dominação que lhe tolhe de qualquer tipo de aquisição de vontade política e de moral próprias.

A expressão dessa autonomia individual proporcionada pela renda em dinheiro auferida pelo PBF é perceptível em diversas passagens dos relatos das bolsistas entrevistadas. Expressões como poder comprar o “biscoito pro menino” ou “meu arrozinho com feijão” deixava claro o sentimento de realização pessoal, que se contrapõem ao sentimento de submissão e humilhação que a falta de renda impõe. Como salientam Rego e Pinzani (2014, p. 81),

[e]ssa situação é exatamente contrária à do *servus* romano, que, como lembra Marx, segundo o direito romano era aquele que não podia adquirir nada para si próprio. Ora, a vida das pessoas que caçam comida como animais porque estavam fora da economia monetária devido à extrema miséria não é diferente ou talvez seja pior que a do antigo *servus* romano.

Durante as entrevistas em Contagem foi possível perceber diversas expressões desse novo *status* decorrente da renda em dinheiro. Sobretudo quando as bolsistas relatavam situações vividas antes de serem asseguradas pelo programa, como no trecho a seguir:

Quando eu ganhei meu menino eu era de menor (sic), tinha 17 anos. Não trabalhava. Nunca tinha trabalhado de carteira assinada. Meu marido também não. Então, tipo assim, minha avó já tinha cuidado de mim. Então tinha que pegar carrinho de areia pra comprar fraudada. Um biquinho ali pra ganhar 10 reais, essas coisas. (Joelma, 27 anos, 5ª série, diarista, 3 filhos)

Nesse sentido, a renda em dinheiro auferida pelo programa possibilita a retirada dessas pessoas de uma situação subumana em que são submetidas, na qual têm que aceitar as piores situações de trabalho e todo tipo de humilhação para sobreviver.

Outro aspecto importante para a autonomia é sobre a segurança social proporcionado pela garantia do recebimento mensal do recurso. Os relatos a seguir demonstram essa percepção de segurança das bolsistas, por poderem contar com o dinheiro para os compromissos mensais ou para quando mais necessitam.

Eu me sinto tranquila e aliviada, ao mesmo tempo. Porque chega naquele tempo da gente receber, (...) a gente não tem que ficar pensando o que vai fazer, como vai deixar de fazer né? Já sabe que tem (o dinheiro) e que tem pra chegar. (...) O que mais ajudou é o recurso. Que chega quando precisa. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

Esse dinheiro é pouco, mas é um pouco que ajuda. Quando falta um remédio, um dinheiro, e num tá tendo uma escova, um caderno, aí ajuda. (...) (o dinheiro) tem me ajudado bastante. Tem dia que a gente está no sufoco. Aí a gente vai lá, tem o dinheiro pra te ajudar. (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

É pouco, mas dá pra pagar a conta de luz. (...) É uma coisa certa. (Gabriela, 64 anos, alfabetizada, sem ocupação, sem filhos)

A segurança social vai de encontro à normatização no PNAS (2004), que estabelece que a proteção social deva garantir a segurança de sobrevivência através da garantia de rendimento e de autonomia. Além das seguranças de acolhida e convívio ou vivência familiar. Segundo o PNAS (2004, p. 31), a segurança de rendimentos consiste na “garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego”.

Chama atenção ainda nos relatos a importância do dinheiro na garantia de moradia. Poder ter sua “casinha” e “ter onde colocar” seus filhos com dignidade são expressões dessa autonomia que a renda em dinheiro garante a essas pessoas. Sem ele, precisariam recorrer a favores ou não ter onde morar, como pode ser observado nas falas abaixo.

Hoje eu tenho minha casinha simples, entendeu. “Coisadinha, veinha”, mas é minha. Que eu pago aluguel então está sendo minha. Eu tenho onde colocar meus filhos pra morar, entendeu? Num lugar onde eles podem ficar à vontade. Então pra mim é muito bom. (Joelma, 27 anos, 5ª série, diarista, 3 filhos)

Quando a bolsa família veio, hoje, dou graças a Deus a ele por quê? Porque com ele eu recebo (...) 322 (reais), aí 250 eu pago o meu aluguel. Os outros 50 eu tenho que me virar (...). (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Enquanto espaço da sociabilidade do indivíduo e de sua família, a moradia constitui uma necessidade básica para qualquer pessoa. Tais relatos demonstram essa importância para as bolsistas entrevistadas, que atribuem a seu significado uma noção de pertencimento e segurança de convívio ou vivência familiar, também presente na definição de proteção social.

Outro ponto quanto à autonomia garantida pela renda em dinheiro assegurada pelo PBF diz respeito à preocupação das bolsistas com a alimentação e o futuro de seus filhos. Em diversos relatos, como se verá a seguir, fica clara a prioridade que essas mulheres dão ao sustento dos filhos e como o recurso oriundo do programa é fundamental para tanto.

[O PBF] ajudou eu criar meus filhos, praticamente. Ajuda eu dar eles o que eu não tenho condições de dar. Se eu perder esse Bolsa Família meu, é tipo assim, eu falar assim: meu filho vai pro Conselho Tutelar ou vou ter que entregar a um familiar. Por que [sem] esse Bolsa Família, pergunto pra você, como uma pessoa consegue viver sem um centavo, sem um serviço, sem um benefício do governo? (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Pelo menos pros meus filhos, me ajudou muito Não deixar eles (*sic*) passar necessidade de comer. (...) Se não fosse ele [O PBF], eu não teria como sustentar os meus filhos. (Iara, 46 anos, 7ª série, sem ocupação, 2 filhos)

Eu deixo às vezes até de comer, de comprar um pão pra mim, e compro pra eles. Eles precisam, né? Igual ontem mesmo, eu falo mesmo, eu guardo mesmo, eu seguro meu dinheiro, não gasto com nada. Mãe eu estou com fome, eu quero pão, eu quero é isso. E o que eu falo? E o que eu faço? Pego o que eu tenho e falo assim: aqui ó, vai lá e compra um pão. E ele vai lá e compra. (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

Cabe destacar os efeitos positivos que a renda em dinheiro proporciona quanto ao consumo alimentar das famílias participantes do programa. Estudo realizado por Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) sobre a utilização do recurso em dinheiro pelas bolsistas do programa no Brasil aponta que 88% das famílias utilizam o recurso para comprar alimentos, o que também evidencia o cumprimento do objetivo do programa no enfrentamento à fome.

Em todos os relatos das entrevistadas com filhos menores sob sua responsabilidade, ao serem perguntadas sobre as condicionalidades do programa, não apenas reafirmaram seu cumprimento, mas reforçaram se tratar de uma obrigação. Em especial, a educação, como instrumento de melhoria de vida.

As condicionalidades configuram-se no eixo estruturante do PBF, uma vez que impõe às famílias beneficiadas uma série de compromissos que, caso não sejam cumpridos, pode levar a suspensão, bloqueio ou cancelamento do benefício. Desta forma, ao serem inseridas no programa, as famílias se comprometem a cumprir as condicionalidades do PBF nas áreas de saúde e educação, principalmente.

Em saúde, as condicionalidades se resumem no acompanhamento das mulheres entre 14 e 44 anos, de gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos de idade. Ou seja, realizar os exames preventivos e seguir a agenda pré-natal para as gestantes, e pós-natal para mães em amamentação, e observar a vacinação das crianças entre 0 e 6 anos. Em Educação, busca manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola, cobrando a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos.

De acordo com o Ministério da Saúde (2019), no final do ano de 2017, o município de Contagem possuía 14.832 crianças com perfil para acompanhamento, dentre as famílias participantes no PBF. Desse total, 79,9% eram acompanhadas pelas unidades básicas de saúde. Embora o índice de acompanhamento no município tenha gradativamente aumentado ao longo dos anos, como atesta a Tabela 7, observa-se um número alto de crianças sem o devido acompanhamento pela saúde. São 3.102 crianças, das quais 90% não foram visitadas e 8% não foram localizadas. No entanto, tendo em vista o total de crianças acompanhadas, verifica-se que quase a totalidade está com o cartão de vacina em dia, e 76,5% estão com os dados nutricionais também em dia.

Tabela 7 – PBF – Crianças entre 0 e 7 Anos de Idade em Famílias Participantes com Perfil para Acompanhamento pela Saúde em Contagem – 2005-2018

Ano	Crianças Bolsistas / Perfil Saúde	Crianças Acompanhadas	Percentual de cobertura	Crianças não Acompanhadas				Crianças acompanhadas	
				Localizadas	Não localizadas	Não visitadas	Total	Com Vacinação em dia	Com Dados Nutricionais
2005	6.610	960	14,52	1	139	5.510	5.650	953	-
2006	9.061	4.330	47,79	11	570	4.150	4.731	4.319	3.826
2007	11.025	5.648	51,23	187	648	4.542	5.377	5.619	4.397
2008	12.163	8.051	66,19	247	853	3.012	4.112	8.014	7.323
2009	11.009	7.460	67,76	586	1.032	1.931	3.549	7.460	7.031
2010	11.566	7.764	67,13	262	828	2.712	3.802	7.763	6.827
2011	8.553	5.668	66,27	1.811	840	234	2.885	5.605	5.037
2012	13.156	10.475	79,62	1	69	2.611	2.681	10.447	7.641
2013	13.678	8.100	59,22	412	1.031	4.135	5.578	8.078	6.743
2014	14.782	10.888	73,66	287	1.246	2.361	3.894	10.781	9.583
2015	13.704	11.502	83,93	159	1.089	954	2.202	11.406	8.985
2016	14.325	9.603	67,04	68	1.330	3.324	4.722	9.567	7.988
2017	14.838	11.736	79,09	63	241	2.798	3.102	11.710	8.976

Fonte: MS (2019)

Quanto à educação, segundo a SAGI (2019), no bimestre outubro/novembro de 2018, das 17.898 crianças entre 6 e 15 anos de idade, em famílias participantes do PBF em Contagem, 99% estavam matriculadas, ou seja, acompanhadas pela educação no município. Entre os 3.415 jovens de 16 e 17 anos em famílias participantes, 98% estavam matriculados. Como atesta a Tabela 8, 93,39% das crianças e 91,87% dos jovens regularmente matriculadas possuíam frequência escolar superior às condicionadas pelo programa.

Esses dados se aproximam dos nacionais e atestam que a garantia de acesso ao serviço é o fator primordial para o cumprimento das condicionalidades, tanto em saúde, quanto em

educação. Segundo Schwarzman (2009, p. 22), “havendo boas escolas e serviços de saúde acessíveis, a população naturalmente buscará estes serviços”.

Tabela 8 – PBF: Crianças e Jovens em Famílias Participantes com Perfil para Acompanhamento em Educação no município de Contagem – 2018

	Total	Com registro de identificação escolar	Com frequência igual ou superior a 85%	Alunos não localizados (falta de atualização da família)	% informado líquido ¹	% informado bruto ²
Crianças de 6 e 15 anos	17.898	17.679	16.511	219	93,39%	92,25%
Jovens de 16 e 17 anos	3.415	3.333	3.062	82	91,87%	89,66%
Total	21.313	21.012	19.573	301	93,15%	91,84%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de SAGI (2019)

¹ Em relação aos bolsistas com registro de identificação escolar

² Em relação ao total de bolsistas

Cabe destacar que o direito à educação escolar configura-se como “um pré-requisito para a expansão de outros direitos” (CARVALHO, 2014, p. 17), e, portanto, é uma exceção à sequência de direitos apontada por Marshall. Nas palavras de Carvalho (2014, p. 17),

[n]os países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.

Segundo Marshall (1963, p. 73), a educação é “um direito social de cidadania genuíno”, pois seu objetivo durante a infância seria moldar o adulto em perspectiva. Em outras palavras, o direito à educação ultrapassa a garantia da criança frequentar a escola, mas projeta o indivíduo adulto educado e, conseqüentemente, capaz de se reconhecer e ser reconhecido como cidadão.

Desta forma, caberia ao Estado garantir a educação escolar, enquanto projeto cívico de formação de cidadãos. Ainda segundo Marshall (1963, p. 73), “quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação”.

Portanto, o grande desafio dos governos está na garantia da oferta e da qualidade dos serviços sociais básicos às camadas mais pobres da população. Uma vez que, ofertados os serviços e percebida sua qualidade, a população tende a buscar cada vez mais por eles, como é evidenciado nos trechos de depoimentos abaixo.

Mas acho que [a condicionalidade] é obrigação dos pais mesmo. Igual minha mãe, não tinha isso e criou dez, assim, a estudar. (...) minha mãe nunca aprendeu a escrever, mas ela fazia a gente ir. Tinha que ir pra Venda Nova a pé, pra estudar. E todos os dias eu ia porque gostava de estudar. Minha mãe criou os filhos tipo assim, é uma sementinha que vai brotar, não porque tinha um bolsa família ou que eu tinha que ganhar alguma coisa. Ia porque gostava de estudar. Sempre gostei de estudar. Não só eu, mas meus irmãos também. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, 1 filha)

Eu acho importante. Não é que tem que fazer isso pra receber o dinheiro. Mas para o jovem, principalmente para o jovem tinha que ser obrigação. (...) Só porque é bolsa família tem que estudar? Não é? Tem mãe que pode pensar assim, mas na minha cabeça não. Acho que bolsa família ou não ele tem que estudar. Hoje em dia sem estudo não é nada. Como é que consegue um serviço agora que não terminou o estudo? (Beatriz, 35 anos, 8ª série, 3 filhos)

Os depoimentos revelam ainda a enorme carga de responsabilização que recai praticamente apenas sobre as mães. Tanto em relação ao cumprimento das condicionalidades quanto no sustento e criação dos filhos, e no cuidado com a casa. Embora a primazia para titularidade de recebimento da Bolsa possa garantir que essas mulheres alimentem seus filhos, ou ofereçam onde morar, essa responsabilização acaba por reproduzir os padrões culturais que legitimam a desigualdade de gênero, pois reforça os papéis tradicionais exercidos pelos sexos, generalizando e naturalizando o “papel das mulheres na maternagem e na reprodução do bem-estar familiar”. (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012, p. 34).

Tal reflexão aponta para a especificidade da autonomia feminina, sobretudo entre as mais pobres. O que requer debater sobre políticas públicas específicas para esse seguimento que possam garantir a “inclusão produtiva das mulheres e de suas possibilidades de participarem no mercado de trabalho em iguais condições aos homens” (TIMO, 2013, p. 75).

Em alguns casos, como nos trechos do depoimento abaixo, a hierarquia de gênero a que são submetidas deixam-nas ainda mais vulneráveis, afetando, inclusive, seu equilíbrio emocional.

Não sei como que eu faço da minha vida. Porque esse homem que eu estou com ele não faz nada dentro de casa. Eu tenho que se virá (sic) e cuidar da minha vida. Como assim eu vou viver uma vida desse jeito. Eu não tenho mais condições. Nem de arrumar casa, nem de limpar roupa e jogar pro outro lado. Eu não sei. Não estou tendo condições nem de lavar roupa. Só que, eu chego dentro de casa eu choro. (...) Eu chego no portão e eu vou abrir eu digo “nossa”. Eu olho pra um lado eu olho pra outro, eu não tenho mais cor, eu não tenho mais condições dentro de casa não. Ele [o companheiro] chega dentro de casa, só chega pra dormir e comer. Sai de manhã, eu não sei o que ele faz nem o que ele recebe da vida, porque ele não compra um nada dentro de casa. (Amanda, 45 anos, 4ª série, 3 filhos)

Timo (2013), citando Suárez e Libardoni (2007), afirma que a ideia de liberdade de tomar decisões ou de alterar as posições de hierarquia de gênero não existe na cultura dessas famílias. Assim, essa “ausência de questionamento sobre o ordenamento de gênero estabelecido e vivenciado atua de forma a mantê-las, em larga medida, refratárias às redefinições do sistema de gênero” (TIMO, 2013, p. 75).

Desta forma, tendo em vista os relatos das bolsistas entrevistadas, pode-se afirmar que a renda em dinheiro auferida pelo PBF garante um grau mínimo de autonomia a essas mulheres, sobretudo quanto à sua inclusão no mercado de consumo. E que tal inclusão é um ponto de partida para romper com determinados processos de exclusão social impostos pela pobreza.

No entanto, a renda não é suficiente para romper com os processos de opressão cultural e proporcionar o empoderamento feminino na direção de relações simétricas de gênero. Ao contrário, os relatos das entrevistadas apontam para a reprodução dos papéis tradicionalmente desempenhados por essas mulheres de submissão ao homem ou resumido à maternagem, e, portanto, de não autonomia.

Cabe ainda questionar sobre a dissociação expressa pelas bolsistas entrevistadas da relação entre a renda auferida pelo PBF e direito, em contrapartida a uma associação à ideia de amparo ou favor; bem como o sentimento de constrangimento em depender do programa e não encontrar formas de sustento próprio e da família via mercado de trabalho. Tais pontos, presentes em grande parte dos relatos das entrevistadas, têm forte influência na percepção de cidadania dentre as entrevistadas e serão desenvolvidos nas seções seguintes.

5.2 Direito ou favor: Bolsa Família como um “quase um direito”

Segundo Bobbio (1992), os direitos são historicamente determinados, pois variam conforme as circunstâncias e pelo processo histórico de cada país. O alcance e as dimensões que abrangem se dão no interior desse processo em decorrência das lutas sociais. Nesse sentido, direitos considerados fundamentais em determinado momento histórico ou para determinados grupos sociais podem ser severamente restritos em outras épocas, ou simplesmente negligenciados e desconsiderados em determinados espaços ou em determinadas nações.

O conceito de direito, portanto, não é unívoco, pois abrange uma série de elementos distintos dependendo do enfoque teórico e de sua construção histórica. Há abordagens diferentes a partir da Teoria geral do Direito, da Filosofia ou Sociologia. As acepções mais

comuns são de direito como um conjunto de normas; enquanto uma faculdade reconhecida ao sujeito (cidadão) e protegida por lei; ou no sentido de algo que é devido ao sujeito por justiça.

Porém, a análise a seguir se ocupa do direito enquanto fato social, ou seja, como um fenômeno da vida social. Como tal, ele não se restringe ao direito enquanto o conjunto de normas institucionalizadas na forma da lei e relacionada a deveres do cidadão. Mas também como vivência, sendo um setor da vida social.

Enquanto fato social o direito não se realiza apenas na esfera do instituído ou normatizado pela lei, mas também na esfera do instituinte, isto é, daquele que realiza o direito na sua vivência ou através da expectativa que tem de realizá-lo. Assim entendido é possível percorrer os diversos sentidos que o conceito carrega a partir dos relatos das bolsistas entrevistadas.

No decorrer das entrevistas, como pode ser observado nos trechos seguintes, foi possível identificar uma série de percepções ou expectativas que relacionam o direito a questões da vida cotidiana, como o bem estar dos filhos e a boa convivência comunitária. Mas também a conceitos de definições mais amplas, como a dignidade e a liberdade.

Direito a fazer tudo que a gente deseja. Direito de fazer as coisas livremente. Fazer os trens, fazer as coisas, né. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

[Direito] é eles [os filhos] terem uma educação melhor. É ter mais oportunidade. Que eu não tive essa oportunidade que eles têm. (Ester, 25 anos, 6ª série, 3 filhos)

O direito de ir e vir. Direitos Humanos. Direito. (...) Direito pessoal. Direito de ser gente. Direito de justiça. Até direito de dignidade. Quem tem, tem. Quem não tem, né? (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

Todo mundo tem um direito, né. Ai eu acho que eu também faço parte também. (Iara, 46 anos, 7ª série, sem ocupação, 2 filhos)

Quando perguntadas sobre quais serviços públicos elas consideram como direitos, praticamente todas as entrevistas citam a educação e a saúde. Apenas as duas bolsistas com curso superior incompleto citam questões como moradia e saneamento básico no escopo do que seriam direitos na sua vivência.

Essa postura diferenciada parece indicar uma ampliação da noção de direitos entre as entrevistadas com maior instrução escolar e corrobora a tese defendida por Marshall (1963), que considera a educação escolar um serviço de tipo único que está diretamente relacionado com a cidadania. Como afirma Cury (2002, p. 260), o acesso à educação é a porta que abre ao indivíduo a possibilidade de “autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. [...] é uma oportunidade de crescimento cidadão”.

A identificação de algo como direito, por sua vez, coloca na perspectiva dessas pessoas a necessidade de reivindicar por ele. Portanto, a exigência de qualidade ou da não extinção de determinados serviços são motivadores de reivindicações, mobilização e luta. Um exemplo foi dado na fala a seguir, na qual a bolsista relata a participação na mobilização para impedir o fechamento de uma escola no município.

Fechou a escola eu fui lá e protestei. (...) Não vou muito assim pelos políticos. Vou mais pelas necessidades do bairro, igual a escola Pedro Pacheco fechou, aí eu, nós fomos lá protestar na câmara. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

Esse aspecto de experiência cívica na luta pelo que consideram um direito é percebido também nas falas de outras bolsistas quando se referem à saúde. Praticamente todas apontam alguma deficiência quanto aos serviços de saúde ofertados no município. Sejam na realização de consultas especializadas, na demora em agendamento de exames, ou mesmo na falta de profissionais nas unidades básicas, em especial o médico.

Ali no Iria¹⁶ tá precisando de um profissional vai pra mais de dois anos. Não tem esse profissional de avaliação do sangue, o Hemo. Estão fazendo até uma declaração agora pra eles dá (sic) um jeito. Porque eu preciso fazer esse exame lá. Tem que por outro profissional no lugar. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

O maior problema é a saúde. Principalmente no Iria Diniz. Falta médico ortopedista. Tenho outra cirurgia da mão que já foi remarcada duas vezes. Tem mais de um ano que estou esperando o cirurgião. Que não tem. Marca pra gente, aí depois não tem mais, e marca de novo. E eu dependo do SUS. (Helena, 51 anos, 10º período em Direito, sem ocupação, 3 filhos)

Lá no meu posto não tem médico. As meninas (as enfermeiras e técnicas) são umas gracinhas. Me atendem super bem. Mas tem coisa que é médico, né? Se não tem como que faz com a receita. Precisa de trocar a receita. E aí dependo do outro (médico de outro posto) vir olhar. Às vezes eu fico sem o remédio, porque como pega sem receita. Entendeu? (Gabriela, 64 anos, alfabetizada, sem ocupação, sem filhos)

Meu menino está esperando uma cirurgia desde 2014. Que ele já fez 3 vezes, né. E agora a gente não tá conseguindo. (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

16 Quando se referem a Iria ou Iria Diniz as entrevistadas estão se referindo ao Centro de Consultas Especializadas Iria Diniz, equipamento público municipal responsável por oferecer atendimento especializado de saúde, como exames, tratamento de lesões cutâneas, cirurgias ambulatoriais, fisioterapia, oferta de medicamentos especiais e programas de DST/AIDS, Hanseníase, Reabilitação Órtese e Prótese, Oxigenam Terapia, Saúde auditiva, entre outros.

No entanto, essa postura não é percebida quanto ao recurso garantido pelo PBF. Ao contrário, é recorrente nos depoimentos o uso da palavra ajuda e a expressão de um sentimento de gratidão, como pode ser observado nos trechos abaixo.

[O PBF] é muito bom, me ajuda muito e eu agradeço muito por tudo na minha vida. (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

Aí depois melhorou muito o bolsa família, quando chegou o bolsa família melhorou bastante. É uma ajuda muito grande, né? (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

Até que me ajuda bastante, sabe. Só que eu não queria estar precisando de receber. Só que me ajuda, entendeu? (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Então tipo assim, se não fosse por ele [o PBF] eu não teria jeito de pagar um aluguel pra mim e meus filhos, não. Teria que morar com minha avó ou com minha sogra, por exemplo, entendeu? Então esse auxílio me ajudou bastante. (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Ajudou eu criar meus filhos, praticamente. Ajuda eu dar eles o que eu não tenho condições de dar (Joelma, 27 anos, 5ª série, diarista, 3 filhos)

É pouco, mas dá pra pagar a conta de luz (...) não to podendo fazer exigência (Gabriela, 64 anos, alfabetizada, sem ocupação, sem filhos)

Embora o programa se configure como uma espécie de ajuda que possa atender às necessidades básicas da família, e possibilitar o início de um processo de emancipação, o sentido dado pelas bolsistas da palavra ajuda remete ao de amparo ou a de favor. Como algo que é dado por benevolência, enquanto um favor concedido àqueles considerados pelo estado um necessitado. E não como um direito.

Nesse sentido, as reivindicações por melhorias ou na defesa dos serviços relacionados ao programa não são manifestos pelas bolsistas da mesma forma como quando relatam sobre os problemas enfrentados na área da saúde, por exemplo. Ao contrário, os depoimentos refletem uma visão sobre o programa como uma espécie de “tutela” governamental, que se manifesta de maneira imediata ao equipamento público pelo qual são referenciadas, nesse caso, o CRAS Eldorado.

Porque [o CRAS] é tudo na minha vida. É quem me ajuda também. (...) Como eu falei com você, se não fosse o pessoal aqui pra me ajudar, as meninas [Técnicas do CRAS], eu estava passando até fome. (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

É pouco na verdade, eu tenho 3 crianças, é trezentos e pouco. É a conta de pagar meu aluguel. Aí o resto eu tenho que se virá (sic). Mas me ajuda bastante, com a ajuda aqui do CRAS (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

O CRAS me salvou em quase tudo. (...) eu nunca paguei meus encargos sociais. Comecei a pagar lá em Belo Horizonte, mas lá fiquei pouco tempo. Vim pra cá, também não continuei pagando. Então a assistência do CRAS foi o máximo pra mim (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

Conheci o CRAS e ganhei meu mesinho, meu arroz com feijão (Iara, 46 anos, 7ª série, sem ocupação, 2 filhos)

Não se quer aqui questionar o papel desempenhado pelos CRAS's ou responsabilizá-los por essa "tutela". Ao contrário, o trabalho dos CRAS's se desenvolvem através de ações que visam prevenir situações de grave risco social, e constituem-se na "porta de entrada" para os programas sociais. Portanto, São fundados na ideia de proteção social e não de amparo ou favor.

No entanto, a relação de proximidade com o equipamento, seja através das reuniões, dos atendimentos ou pelo acompanhamento das famílias, parece fazer com que as bolsistas o vejam como a "mão" do Estado que lhes provém. E, portanto, é a ele que lhes são gratas.

Uma decorrência dessa noção do programa como amparo é a percepção de que nem todos deveriam ser atendidos por ele. Falas como "tem gente que não deveria receber" ou "tem gente que recebe e não precisa" parece reforçar uma noção do recurso como um favor concedido àqueles que realmente precisam, e não como direito, no sentido de ser algo universal.

Ajuda muito. Mas tem gente que não precisa, mas pega. (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Tem um lado, que usa pra outros eventos. E outro lado, que é necessário. Que precisa mesmo. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

Ajuda e incentiva criar essa dependência pelo dinheiro. Se o marido não ajudar, tem o bolsa família. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

A educação e a saúde, desta forma, são direitos, pois são identificados, incontestavelmente, como algo para todos. Tal identificação não ocorre, necessariamente, quando se referem ao PBF. Percebe-se, portanto, uma identificação maior com o conceito de direito enquanto faculdade, e não enquanto justiça. Ou seja, algo que é facultado ao indivíduo e garantido por lei, como a instrução escolar gratuita e o acesso à saúde pública. Categoria no qual o programa bolsa família não se encaixa.

Essa percepção, no entanto, não se deve apenas à vivência das bolsistas, mas às fragilidades que o próprio programa possui. O programa não é garantido de forma incondicional aos portadores de direito, pois restringe o atendimento a um número máximo de

bolsistas por município (ZIMMERMANN, 2006). Tal restrição exige uma seletividade, em muitas vezes, excludente, que pode ser percebida nas falas a seguir.

O meu sonho é arrumar um serviço e parar de receber. Porque tem gente precisando mais do que eu. (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

Eu recebo porque preciso. Mas eu sei de gente que precisa mais que eu e não recebe. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

E tem gente que não consegue. Muita gente que está precisando e está fora. (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Embora o programa tenha o mérito de aliviar os efeitos imediatos da pobreza, como a fome, e possibilitar a inclusão por meio do consumo das bolsistas, “falta-lhe uma série de condições políticas e institucionais para que ele se efetive tendo em vista a formulação mais completa de uma política pública de cidadania.” (REGO; PINZANI, 2014, p. 28). Segundo Rabelo e Silva (2013, p. 80),

[e]sse aspecto, de “quase-direito”, não é irrelevante. Ele favorece a manutenção do estigma, não garante o benefício para o conjunto das pessoas carentes e não “autoriza” os beneficiários (reais ou potenciais) a produzirem demandas relativas ao Programa, justamente por não o perceber como um direito a ser garantido, mas, sim, como uma ajuda ou como um favor.

Como visto, a renda em dinheiro auferida pelo programa possibilita, mesmo que precariamente, a autonomia das bolsistas, possibilitando ainda as condições para um desenvolvimento pessoal com liberdade. No entanto, a identificação do programa como um favor, e não como um direito, tem influência na maneira como as bolsistas percebem sua própria cidadania.

Portanto, essa condição do programa de um direito incompleto, ou de um “quase direito”, reflete-se na percepção que as bolsistas têm dele, e opera na contramão a um processo de (auto)reconhecimento da cidadania e, conseqüentemente, de superação dos aspectos simbólicos e culturais que alimentam o estigma. Elementos que serão abordados na próxima seção.

5.3 Entre o estigma e o reconhecimento

Os estudos de Paugam (2003) estabelecem uma relação entre a pobreza e o conseqüente processo de estigmatização e desqualificação social do pobre. Suas

considerações teóricas são inspiradas nos conceitos de pobre de Simmel (2011) e de estigma de Goffman (1988).

Segundo Simmel (2011), o que identifica um indivíduo como pobre não é seu estado de necessidade material ou econômica, mas o fato de ter suas necessidades atendidas por um “outro”. Nesse sentido, a posição do pobre não é dada pelas próprias escolhas do indivíduo nessas condições, “mas pelo fato de que outros tentam corrigir precisamente essas condições” (SIMMEL, 2011, p. 93).

Segundo Goffman (1988), o estigma reduz o sujeito a “uma pessoa estragada e diminuída” (GOFFMAN, 1988, p. 12), e repercute no reconhecimento da pessoa em somente uma via de forma discricionária e arbitrária. Essa situação consiste num processo de desqualificação e desumanização do sujeito, que lhe impõe obstáculos para seu acesso aos bens materiais e simbólicos comuns àqueles considerados “normais” pela sociedade.

Inspirado por esses conceitos, Paugam (2003) afirma que a pobreza tem início com a exclusão do indivíduo do mercado de trabalho e a conseqüente necessidade de recorrer ao sistema de proteção social. Daí decorre o processo de desqualificação social que se dá de dentro para fora do indivíduo, e manifesta-se pelo estigma de se reconhecer e ser reconhecido como pobre.

A exclusão do mercado de trabalho é, portanto, a primeira barreira social que separa o pobre do não pobre, contribuindo para esse processo de desqualificação social. A partir dos relatos das bolsistas entrevistadas foi possível observar como esse processo de desqualificação e estigmatização se manifestam entre elas, especialmente através da cobrança que sofrem para que trabalhem e a imputação de que não querem, como nos trechos a seguir.

Tem uns e outros que falam: é porque você não quer trabalhar. Mas não é não. Porque comigo não. Desde pequena sempre ajudei minha mãe. Sempre capinei lote. A gente tinha uma vida muito sofrida. Hoje já coloquei currículo em tudo quanto é lugar. Mas só que até hoje não chamou. (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

Eu já procurei [trabalho] várias vezes. A gente deixa currículo e eles nem olham pra cara da gente, só porque mora na favela. (...) É muita discriminação pela cor, pela falta de escolaridade, sabe. (Joelma, 27 anos, 5ª série, diarista, 3 filhos)

Os depoimentos revelam ainda algumas barreiras simbólicas e culturais que essas pessoas enfrentam para se inserirem ou se reinsereirem no mercado de trabalho. Na opinião das entrevistadas há uma série de dificuldades para conseguir um trabalho, que vão das exigências do mercado de qualificação e escolaridade ao preconceito pela aparência física ou pelo local

de moradia. Não ter onde deixar as crianças, a idade avançada e as doenças também são apontados como dificultadores para conseguirem trabalho.

Por causa da minha filha eu não posso trabalhar fora. Faço bico de faxina. Ou outra. Mas eu só tenho disponibilidade de até meio dia. Que é o tempo que ela está na escola. Porque quando ela está em casa, ninguém aguenta. Eu trabalhei na casa de família. O pessoal não aguenta, porque ela é muito agitada. Ela bate, fica nervosa. E fora os dias que ela tem tratamento, que é praticamente o dia todo. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

Queria tá trabalhando, mas o médico pediu para não fazer esforço por causa do tratamento do meu pulmão. Então até pra chegar aqui é uma dificuldade. Não estou nem fazendo as coisas daqui mais [atividades do CRAS]. Não dou conta. (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

Tive que parar [de trabalhar], né. E de estudar também. Porque não consigo fazer movimentos com as mãos por causa da minha doença. Não coseguia fazer as provas e nada. Por isso tive que parar várias vezes. E da última ainda não voltei. (Helena, 51 anos, 10º período em Direito, sem ocupação, 3 filhos)

A estratégia do PBF para superar essas dificuldades de inclusão produtiva é desenvolvida pelos chamados “programas complementares”, ou “Progredir”. O objetivo é promover às famílias participantes do programa, ou inseridas no Cadastro Único (CadÚnico), oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável.

De acordo com a definição do MDS (2019), os programas complementares consistem na articulação e integração de ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias inseridas no cadastro único, potencializando os impactos proporcionados pelo benefício da transferência de renda.

Os programas na área de Trabalho, Emprego e Renda têm por objetivo possibilitar à População Economicamente Ativa (PEA) inserida no CadÚnico competir e se inserir no mercado de trabalho, além do fortalecimento dos empreendimentos de pequenos produtores e autônomos. Destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), os programas de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e os programas de qualificação profissional. Segundo o MDS (2019), a diversidade de ações propostas tem por objetivo atender às especificidades da população inscrita no CadÚnico.

No entanto, o estudo realizado por Castro *et al.* (2010) sobre a população economicamente – PEA – com perfil para o CadÚnico, ou seja, com rendimento familiar mensal per capita de até ½ Salário Mínimo, aponta para uma série de limitações dos programas governamentais de inclusão produtiva para alcançar esse público. De acordo com os autores, embora vise as famílias com menor renda, os limites impostos, seja pela falta de

programas específicos para determinados segmentos, seja pela insuficiente abrangência de determinados programas, ou ainda a baixa escolaridade e qualificação profissional, impedem que o objetivo de inclusão produtiva dessas famílias se concretize. De acordo com Castro *et al* (2010, p. 20), esta é, portanto,

uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que uma série de políticas de fomento – ao crédito, ao investimento etc. – incorpore como seu o objetivo de atingir também esta população. Certamente, este é um desafio que não será adequadamente superado por um único programa – por maior que possa ser a importância do PBF e do CadÚnico enquanto instrumentos de uma estratégia mais ampla.

Tendo em vista a totalidade das pessoas inseridas no CadÚnico em Contagem, 65% formam a população economicamente ativa desse segmento. Entre estes, 63,23% encontram-se desempregados, sendo que a maior parte são mulheres acima dos 24 anos (30,73%), correspondente ao perfil das entrevistadas, como atesta a Tabela 9.

Tabela 9 – Condição de atividade da população economicamente ativa em famílias inseridas no CadÚnico em Contagem por faixa de idade e gênero – 2019

Condição de Atividade	Jovens de 16 a 24 anos				Adultos acima de 24 anos			
	Sexo Masculino		Sexo Feminino		Sexo Masculino		Sexo Feminino	
Empregado com Carteira	581	0,63%	733	0,80%	2.787	3,03%	4.923	5,35%
Empregado sem carteira	16	0,02%	51	0,06%	166	0,18%	290	0,31%
Autônomo sem previdência	571	0,62%	1988	2,16%	6447	7,00%	14877	16,15%
Aprendiz ou estagiário	164	0,18%	176	0,19%	34	0,04%	62	0,07%
Desempregado	7.498	8,14%	9.318	10,12%	13.114	14,24%	28.302	30,73%
Total	8.830	9,59%	12.266	13,32%	22.548	24,48%	48.454	52,61%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de SAGI (2019)

Dentre as pessoas que exercem algum tipo de atividade, 72% são trabalhadores inseridos marginalmente no mercado de trabalho, que sobrevivem através dos chamados “bicos”, ou são trabalhadores sem carteira assinada e, portanto, sem qualquer tipo de assistência ou proteção social. Apenas 26,6% são trabalhadores com carteira assinada e 1,29% exercem funções de aprendiz ou estagiário. Desta forma, apenas 10,3% da PEA inserida no CadÚnico em Contagem possuem vínculo com a previdência social e, conseqüentemente, as proteções sociais contributivas previstas em lei.

Como pode ser observado na Tabela 10, das pessoas economicamente ativas inseridas no CadÚnico de Contagem, 7,95% não são alfabetizadas. A faixa etária com maior

escolaridade é a de jovens entre 16 e 24 anos. Desse grupo, 22,2% possuem ensino médio completo e 27,8% ensino médio incompleto. Dentre a população feminina adulta entre 24 e 64 anos, 35,8% não chegou a completar o ensino fundamental. Cabe ressaltar que o nível de escolaridade é amplamente utilizado como indicador da qualificação da força de trabalho.

Esses dados possibilitam compreender a magnitude do número de desempregados ou de inserção marginal no mercado de trabalho do segmento analisado. Mais de 80% da PEA em famílias inscritas no CadÚnico municipal estão nessa situação, sendo que, entre os adultos com mais de 24 anos, mais da metade (50,6%) não terminaram o ensino fundamental.

Tabela 10 – Nível de escolaridade das pessoas inseridas no CadÚnico em Contagem por faixa de idade e sexo – 2018

FAIXA ETARIA	Sem instrução		Fundamental incompleto		Fundamental completo		Médio incompleto		Médio completo		Superior completo ou não	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Crianças de 0 a 4	7.462	7.314	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	50,50%	49%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Crianças 5 a 15	9.662	9.387	7.623	7.560	215	269	29	23	1	1	0	0
	27,79%	27,00%	21,92%	21,74%	0,62%	0,77%	0,08%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Jovens de 16 a 24 anos	448	494	2.467	2.366	2.000	2.363	2.239	3.626	1.547	3.135	129	283
	2,12%	2,34%	11,69%	11,21%	9,48%	11,20%	10,61%	17,19%	7,33%	14,86%	0,61%	1,34%
Adultos de 24 a 64 anos	1.347	2.081	6.847	14.256	2.036	4.805	1.775	4.549	4.971	13.427	527	1.131
	2,33%	3,60%	11,86%	24,68%	3,53%	8,32%	3,07%	7,88%	8,61%	23,25%	0,91%	1,96%
Adultos acima de 64	946	2.010	3.381	5.088	252	424	114	159	318	471	38	54
	7,14%	15,16%	25,51%	38,39%	1,90%	3,20%	0,86%	1,20%	2,40%	3,55%	0,29%	0,41%
Total	19.865	21.286	20.318	29.270	4.503	7.861	4.157	8.357	6.837	17.034	694	1.468
	14,02%	15,03%	14,34%	20,66%	3,18%	5,55%	2,93%	5,90%	4,83%	12,03%	0,49%	1,04%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de SAGI (2019)

Quando se analisa a condição de atividade por gênero, verifica-se que a situação da população feminina economicamente ativa, inserida no CadÚnico municipal, é ainda pior. Dentre esse público, 65% estão desempregadas ou inseridas marginalmente no mercado de trabalho, sendo que 51,5% são mulheres acima de 24 anos de idade. Esse dado pode ser explicado pelo grande número de famílias com crianças menores de 5 anos de idade, o que dificulta uma boa parte dessas mães, sobretudo as de famílias monoparentais, de trabalhar

para aumentar a renda do domicílio. Essa situação, segundo Castro *et al.*, coloca essas famílias

diante de uma “escolha de Sofia”, na qual devem optar entre trabalhar – deixando seus filhos malcuidados e expostos, seja nas ruas, seja trancados dentro de casa – ou cuidar dos filhos – ficando sem fonte de renda para o atendimento das necessidades mais básicas de sua família, comida inclusive. (CASTRO *et al.*, 2010, p. 14)

Para esse segmento, a ampliação do sistema público de educação infantil é apontada como caminho para promoção social dessas famílias. (CASTRO *et al.*, 2010). No entanto, como esse processo depende de decisões políticas dos governos, ela acaba se configurando em mais uma barreira para a inserção ou reinserção dessas mulheres no mercado de trabalho.

Mesmo com as dificuldades apontadas para conseguir um emprego, as bolsistas demonstram um grande valor ao trabalho, especialmente o trabalho formal, como forma de superar a condição de assistida em que se encontram e da consequente desqualificação social.

No meu caso, eu preferia que me dessem a oportunidade de trabalhar até meio dia, que é o horário que eu posso, do que viver com o bolsa família. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

No lugar do bolsa família eu acho que devia dar emprego, mas como não tem. (...). Pra mim é bom, me ajuda demais. Mas eu acho que devia ser um serviço (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

Eu acho que se desse mais oportunidade [de trabalho] do que o dinheiro, seria melhor. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

Essa valorização do trabalho, para além da garantia da sua subsistência e de sua família, deve-se, em grande medida, a associação com os direitos que o trabalho formal oportuniza e pelo reconhecimento social que ele traz. Como afirma Souza (2009, p.113), “tanto a ‘autoestima’ dos indivíduos quanto o ‘respeito’, o ‘reconhecimento social’ que os outros irão demonstrar a cada um de nós, dependem do ‘trabalho’ que fazemos e da importância relativa dele”. Nesse sentido, o trabalho assalariado é a garantia de respeito e dignidade e, conseqüentemente, a passagem para uma condição de reconhecimento social. Tal concepção remete ao conceito de Santos (1987) de uma cidadania regulada, no qual a carteira de trabalho configura-se no “passaporte” para a cidadania.

O não trabalho ou o trabalho precário, em especial entre aquelas que já tiveram acesso ao trabalho formal, remete a uma sensação de humilhação e frustração como no trecho seguinte. Na fala da bolsista fica claro que embora a renda auferida pelo programa possa

garantir o mínimo de dignidade (no caso o acesso à moradia), ela não substitui o sentimento de dignidade lograda pelo trabalho.

Já tinha emprego arrumado, no hospital que era o meu sonho de trabalhar. Não era aquilo [depender do benefício] que eu queria. (...) Só depois do abuso [da filha] que me deu um alívio. Porque eu não gostava mesmo de receber. Eu me sentia mal, de depender do governo pra alguma coisa, assim, pra mim. (...) Mas atualmente eu preciso. Porque, no caso do aluguel eu completo.

Eu me sinto uma coitada assim. Dependendo desse programa. Sempre trabalhei, estudava. Então, assim, eu sempre tive uma renda até melhor do que eu tenho hoje. (...) Pra mim está sendo um alívio assim, porque, depois que eu tenho que viver de bico, e eu dependo pra cuidar da minha filha, então, assim, é um complemento. Muito importante, no caso do meu aluguel, complementa meu aluguel. (...) Mas eu preferia estar trabalhando. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

Esse relato – que se repete nas expressões e falas das demais bolsistas de maneiras distintas – contribui para confrontar a concepção repercutida pelos críticos do programa de que as bolsistas são pessoas “preguiçosas”, e que não se esforçam para se qualificar e alcançar um espaço no mercado de trabalho. Ao contrário, verifica-se um enorme esforço dessas mulheres em se manterem e sustentar seus filhos, que choca com a falta de oportunidades e de políticas específicas que possam alcançá-las e oferecer as “portas de saída” do programa. Alguns relatos refletem esse esforço, às vezes de superar a própria condição física, para garantir o mínimo.

Eu pego verdura legumes no sacolão, lá no ABC, sabe? Toda segunda feira ela liberou pra mim pra poder pegar. Eu vou lá e pego. Que é pros meninos ter o que comer. (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

Eu não posso fazer esforço, porque o médico disse que não, por causa do problema da coluna. (...) Mas eu venho cá e eu deço com a cesta [básica] nos braços, porque não tem ninguém pra me ajudar. (Gabriela, 64 anos, alfabetizada, sem ocupação, sem filhos)

Essas situações de discriminação e preconceito são vivenciadas pelas bolsistas mesmo estão trabalhando ou prestando serviço, como no trecho a seguir.

Só tem abuso ué. Você vai fazer a unha na casa de um “marechal”, ele fica chamando você de fuminho, fuminho goiano, fuminho do Paraguai. Ah, que isso, não dá não. (...) Não respeita e não tem limite, você precisa de ver (*sic*). Eu como já sou arriscada assim, eu já nem mexo com muita praça não. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

A situação relatada acima expressa bem a concepção de Goffman (1988) de estigma como uma forma de hierarquização das relações, que repercute numa via de mão única, de

maneira discricionária e arbitrária. Segundo Rego e Pinzani (2015), a estigmatização do pobre funciona como um instrumento de legitimação da indiferença dos mais ricos e da humilhação dos mais pobres. Nesse caso, o pobre é responsabilizado pela própria pobreza herdada, que é vista como o conjunto de situações resultantes de escolhas individuais, e não como decorrência de escolhas coletivas e dos padrões culturais excludentes da sociedade.

A esse pensamento soma-se a ideia que os participantes dos programas sociais não produzem nada para sociedade e, portanto, apenas recebem os frutos do trabalho dos outros. No entanto, essa ideia não existe da mesma forma quando se trata de benefícios alcançados pelas classes médias ou altas, como nos casos de aposentadorias e pensões especiais, da educação superior gratuita, de financiamentos especiais para agricultores e empresários, ou de privilégios para alguns setores do funcionalismo públicos. (SCHWARZMAN, 2009)

Essa recusa de proteção aos mais pobres se fundamenta na ideia de que ele próprio é culpado pela sua situação vulnerável. Assim, o indivíduo é pobre porque não estudou, ou não quis estudar; porque teve muitos filhos sem condições para isso; porque não gosta de trabalhar e “dar duro”; porque prefere beber; ou porque seus pais não souberam criá-lo. Essa concepção, que é reverberada pelos críticos dos programas sociais voltados aos mais pobres, nega todos os elementos econômicos, políticos e culturais que influenciam para criar situações de pobreza. Como se apenas a escolha individual pudesse superar todas as barreiras sociais e simbólicas que segregam as pessoas nessa situação.

A negativa de fatores sociais externos como causas das situações de pobreza acaba por reforçar a exclusão e o estigma do pobre e aponta para a necessidade de retomar a questão do reconhecimento como algo fundamental às políticas de redistribuição. Reconhecimento por parte de todos os lados. Do próprio participante das políticas sociais enquanto membro efetivo da sociedade com *status* de igualdade e, portanto, detentoras de todos os direitos que o cidadão possui. Bem como o reconhecimento dos outros membros da sociedade dessa condição de cidadão e, portanto, de possuidor desses direitos. (FRASER, 2007).

O reconhecimento possui, portanto, dois níveis. O reconhecimento social, referente ao Estado e aos demais membros da sociedade; e o autorreconhecimento, que consiste na pessoa conseguir enxergar a si mesma como cidadão, “no sentido de reconhecer-se como um ser de igual valor, para, então, poder demandar que essa igualdade lhe seja efetiva e amplamente assegurada”. (RABELO; SILVA, P. 78)

No entanto, a falta de uma institucionalidade do PBF opera no sentido do não reconhecimento, pois cria uma diferenciação entre as pessoas assistidas por outros programas, como o BPC, por exemplo. Essa diferença de *status* entre participantes de outros programas

sociais se expressa no relato abaixo, onde a bolsista fala do sentimento de humilhação e de exposição pelo qual passou para conseguir se inserir no PBF.

No início eu pensava que é muita humilhação, que é muito papel, é muita coisa. Mas o povo fala, ah, é um direito seu, é o imposto que você paga, mas é muita humilhação até você receber. Na época meu pai teve que dormir na fila. No mais tá bom. Tem que agradecer a Deus, né? Hoje em dia não é assim. Hoje a gente chega pega uma senha e fica ali. Mesmo assim espera. Mas no começo mesmo, quando saiu o bolsa família, a gente dormiu na fila lá em Montes Claros. (Beatriz, 35 anos, 8ª série, diarista, 3 filhos)

O processo de inserção de participantes do BPC obedece outros critérios de avaliação, e não expõe desta forma quem procura pelo programa. O fato de ser um benefício vinculado a Previdência Social também eleva, mesmo que de forma subjetiva, o *status* dos participantes do BPC ao de um pensionista ou aposentado. E enquanto benefício constitucional, ou seja, garantido por lei, é assimilado como direito. Por outro lado, a não institucionalidade do PBF acaba por reforçar a ideia do benefício enquanto favor, e não como direito, como visto na seção anterior.

No entanto, embora o estigma opere como elemento de não reconhecimento, percebe-se entre a maioria das bolsistas entrevistadas um aumento da autoestima. Em parte devido à renda em dinheiro garantida pelo programa que, como visto anteriormente, possibilita, mesmo que de forma limitada, a autonomia e liberdade dessas mulheres. Mas elas expressam também um sentimento de pertencimento que supera a inserção ao mercado de consumo. Esse sentimento está relacionado à ampliação dos laços sociais que o programa possibilita. As atividades de fortalecimento de vínculos realizadas pelo CRAS ou o próprio atendimento e acompanhamento das técnicas, permite que as bolsistas se vejam como alguém que pertence a uma totalidade, e não mais alguém reduzido e à parte.

Melhorou minha convivência com as pessoas. Pelas reuniões que a gente frequenta. (...) Que a gente comunica com as pessoas. Vai dialogando, né? (...) É muito bom os contatos que a gente tem com as pessoas. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

[Sinto-me] maravilhosamente. Sendo aceita pela comunidade. Sendo assistida. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

Esse sentimento conflituoso, entre uma situação que aumenta sua integração social e sua autoestima, e uma situação que desqualifica e estigmatiza, parece influenciar na maneira como a cidadania é percebida pelas bolsistas do programa. Quando perguntadas diretamente, apenas três entrevistadas se declaram cidadãs. No entanto, como pode ser visto nos trechos

abaixo, embora a grande maioria dessas mulheres não se veja plenamente como cidadãs, ou não consiga expressar a cidadania como algo presente na sua vivência, elas expressão um desejo ou uma expectativa por essa condição.

[A cidadania] pra minha convivência não está servindo de nada. (...) Mas todo mundo tem um direito, né? Ai eu acho que eu também faço parte também. (Ester, 25 anos, 6ª série, sem ocupação, 3 filhos)

Cidadania creio, é ter uma vida. Assim, porque a gente é pobre, a gente tem que pelo menos ter uma vida descente, né? (Amanda, 45 anos, 4ª série, lavadeira, 3 filhos)

Nós precisamos de melhoras. Cidadania lembra melhorias para conquistar os espaços da gente. (Fernanda, 57 anos, 5ª série, vendedora, sem filhos)

[Cidadania] passa pela educação. É Votar. É Participar. Educação, moradia, saúde. Tudo que a gente precisa. (Denise, 37 anos, 6ª período de enfermagem, sem ocupação, 1 filha)

Ser cidadão tem que melhorar muito, né? (...) É todos os direitos, especialmente justiça pros mais pobres. (Clara, 59 anos, 7ª série do fundamental, manicure, 4 filhos)

Cidadania é ter os direitos respeitados. É poder ter os filhos na escola, escola boa, né? De qualidade. É ter o que comer. Ter o atendimento, o médico para atender. É participar também, cobrar, né? Tem que cobrar. (Helena, 51 anos, 10º período em Direito, sem ocupação, 3 filhos)

Esses depoimentos revelam duas situações quanto à percepção de cidadania entre as bolsistas do programa. Por um lado, embora as bolsistas assimilem ou mesmo identifiquem o sentido de cidadania, elas não conseguem se enxergar plenamente como cidadãs. A dependência que têm do programa que, por sua vez, é assimilado como favor e não como direito, parece ter influência direta nessa opinião das entrevistadas. Por outro lado, o fato de algumas bolsistas (apenas três) se sentirem cidadãs, mesmo com todo processo de desqualificação e estigmatização que sofrem, revela que o programa, apesar de seus limites políticos e institucionais, contribui para um processo de cidadanização. No entanto, para que esse processo alcance a maioria dos participantes do programa – se não todos, é necessário a articulação com uma política de reconhecimento que seja capaz de superar os padrões culturais que, historicamente, segrega e estigmatiza esse segmento da sociedade.

6 CONCLUSÃO

No decorrer desse trabalho buscou-se compreender o papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família no processo de reconhecimento da cidadania entre as participantes do programa, a partir dos relatos de suas vivências e opiniões. Nesse intuito, foi possível, a partir da análise da literatura realizada, identificar alguns pontos que merecem destaque no processo, ainda em curso, de construção da cidadania no Brasil e das políticas públicas de enfrentamento da pobreza e da fome. No entanto, não se pretende nessas considerações retomar toda a trajetória desenvolvida, mas ressaltar os pontos principais do debate junto com os resultados da pesquisa, além de apresentar uma agenda de pesquisa com finalidade de continuidade do debate.

A introdução do debate sobre renda mínima e das primeiras experiências dos programas de transferência de renda no país marcam o início de um processo de responsabilização do Estado no enfrentamento da pobreza no Brasil. Até então, essa responsabilização limitava-se ao seguro social, caracterizado por uma cidadania regulada; e à regulação do mercado, tendo em vista um possível crescimento econômico que traria, segundo os defensores dessa tese, o bem estar da população como consequência. Era a ideia do “primeiro crescer o bolo, para depois dividir”.

Os programas de transferência de renda invertem essa lógica ao colocar no âmbito das obrigações do Estado, de maneira efetiva, a responsabilidade de amenizar os efeitos mais imediatos da pobreza, como a fome. Assim como, o compromisso de combater seus efeitos a médio e longo prazo, como o aumento dos riscos sociais, tal como no caso das famílias que lançam mão do lazer, da educação e do cuidado da saúde dos filhos, para que esses possam trabalhar a fim de aumentarem a renda da casa.

A institucionalização desses programas em nível nacional, em meados dos anos de 1990, sua expansão e a criação de novos programas no início da década seguinte, tiveram efeitos incontestáveis no enfrentamento da pobreza e da miséria no país. Conforme discutido ao longo desse trabalho, diversos estudiosos têm apontado programas como o BPC e o PBF como os principais responsáveis pela queda recente da pobreza e da desigualdade no Brasil.

No entanto, para além do alívio imediato aos efeitos da pobreza, o PBF objetiva a promoção da consciência de cidadania dos participantes do programa. Daí, a importância de se compreender se tal objetivo é alcançado, tendo em vista a vivência dos próprios bolsistas. O conceito de cidadania utilizado ao longo deste trabalho buscou sintetizar alguns elementos

fundamentais presentes na literatura sobre o tema. Assim, partiu-se da ideia de cidadania enquanto sentimento de pertença a uma comunidade histórico e cultural, associada a um conjunto de direitos e deveres (CARVALHO, 2014; GOMES, 1997; REIS, 1999; SCHANPPER, 1994; MARSHALL, 1963; MORGADO, 2010), e à participação dos processos políticos, econômicos e sociais dessa comunidade (MORGADO, 2010; SCHNAPPER, 1998). Esse pertencimento, por sua vez, exige o reconhecimento dos indivíduos como membros efetivos dessa comunidade. (FRASER, 2007; MARSHALL, 1963)

Em outros termos, cidadão é o indivíduo que compartilha o ideal cultural de uma determinada comunidade nacional, e que possui direitos garantidos em decorrência dessa identidade, desde que seja reconhecido como membro dessa comunidade em um *status* de igualdade. Desta forma, a cidadania opera também como um elemento de inclusão ou exclusão, pois delimita quem é, ou não, parte da comunidade nacional e, conseqüentemente, quem participa de seus processos econômicos e sociais, ou tem acesso aos direitos.

A noção de reconhecimento associada ao conceito de cidadania permite trazer ao debate pautas relacionados aos segmentos minoritários e marginalizados da sociedade, como no caso da população em situação de pobreza. (FRASER, 2007). Afinal, a pobreza reforça a situação de exclusão social, tanto pela insuficiência de renda quanto pela falta de reconhecimento social e, portanto, é incompatível com a noção de cidadania.

Desta forma, a noção de reconhecimento traz um elemento fundamental para se compreender a cidadania a partir da experiência da pobreza, especialmente entre os participantes do PBF. Como visto, o fato de ser assistido, leva a degradação do indivíduo, que deixa de pertencer à categoria de cidadão para ser apenas pobre (SIMMEL, 2011). Essa relação, determinada socialmente, reflete ainda na exclusão social e na estigmatização do pobre (PAUGAM, 2003). Portanto, a questão que se coloca é em qual medida a BF contribui para a superação dos processos de estigmatização e desqualificação social, possibilitando o reconhecimento dos participantes do programa como cidadãos com igualdade de *status* em relação aos demais membros da sociedade.

Tendo em vista a análise das entrevistas realizadas com as bolsistas do PBF no município de Contagem, pode-se afirmar que a cidadania é percebida por elas como algo residual ou complementar. Há um sentimento conflituoso entre a autonomia, mesmo que precária e limitada, proporcionada pela renda em dinheiro auferida pelo programa e suas implicações quanto à liberdade e à inclusão no mercado de consumo; e a percepção do programa como favor e não como direito, que coloca em xeque o objetivo de cidadanização do programa. Assim, o PBF é tido como algo que se deve agradecer, dado os benefícios que

traz (pagar o aluguel, comprar comida, poder contar na hora certa), e não como direito universal e obrigação do Estado.

Poder contar com uma renda todo mês e comprar os bens necessários à sua sobrevivência possibilita às bolsistas usufruir, mesmo que de forma precária¹⁷, de um *status* de igualdade com os outros membros da sociedade. Portanto, além de garantir a subsistência imediata, os depoimentos também parecem confirmar que a renda em dinheiro constitui-se como uma base material necessária para a promoção da cidadania das bolsistas e suas famílias. E confirma a primeira hipótese levantada, que relaciona a inserção ao mercado de consumo à percepção de cidadania.

Por outro lado, a não universalização do programa, limitado a um número máximo de participantes, o que exclui, em muitos casos, pessoas com perfil para serem incluídas, é um dos principais elementos para que as bolsistas não o identifiquem como um direito. Ao contrário, o direito, segundo as entrevistas, está relacionado a serviços básicos universais, como a saúde e a educação, excluindo a assistência social e a própria bolsa família desse arcabouço. Desta forma, a renda em dinheiro garantida pelo programa passa a ser percebida pelas bolsistas enquanto “favor”, e não como um direito. O que, por sua vez, parece reforçar a ideia de tutela do Estado sobre os participantes do programa, que vai à contramão de uma política emancipatória.

Essa valorização da saúde e da educação como direitos fundamentais por parte das bolsistas do programa poderia ser relacionada às condicionalidades. No entanto, o cumprimento das condicionalidades é visto pelas bolsistas como uma obrigação que extrapola as exigências do programa. O valor concedido à educação é relacionado por elas ao bem estar e ao futuro dos filhos. Da mesma forma, mesmo com as diferentes deficiências que apontaram, elas fazem referências à saúde enquanto um valor universal e fundamental em suas vidas.

Esse entendimento é corroborado pelos dados sobre o cumprimento das condicionalidades entre as famílias com esse perfil, que apontam um resultado superior ao estipulado pelo programa. E indica que a existência e a garantia de acesso aos serviços são os fatores que determinam o cumprimento da condicionalidade, e não a exigência do programa. De modo que, as condicionalidades não podem ser associadas ao aumento ou não da percepção de cidadania das bolsistas. Refutando, desta forma, a segunda hipótese que

17 Essa precariedade de uma igualdade proporcionada pelo consumo refere-se à fragilidade do próprio consumo, onde o fútil e o funcional se confundem e a superfluidade das coisas se sobrepõe sobre as reais necessidades. (Cf.: BAUMAM, 2004).

relacionava o aumento da percepção de cidadania por parte das bolsistas às condicionalidades do programa.

As bolsistas são unânimes ao dizer que não gostariam de depender do programa. O desejo de inserção no mercado de trabalho e o sentimento de frustração por não conseguir são recorrentes em suas falas. No entanto, a incapacidade dos programas complementares de alcançar os participantes do programa acaba por reforçar o processo de desqualificação social, decorrente da exclusão do mercado de trabalho. Devido à baixa escolaridade e à baixa experiência qualificada, que caracteriza esse segmento, as políticas públicas de emprego não chegam às pessoas economicamente ativas entre as famílias mais pobres e, conseqüentemente, não possibilitam reverter, significativamente, a situação delas. (CASTRO *et al.*, 2010)

Essa situação parece influenciar na maneira como as bolsistas percebem sua cidadania. De modo que, embora quase todas demonstrem um aumento de autoestima, decorrentes da inclusão ao mercado consumidor, da visibilidade adquirida e do aumento dos laços sociais proporcionados pelo programa, apenas três se consideram cidadãs. Essa constatação confirma a terceira hipótese, de que o processo histórico de estigmatização e desqualificação social da pessoa em situação de pobreza refletem na sua percepção de cidadania. E que, como demonstrou alguns dos depoimentos, o próprio programa é visto como um elemento de estigma. Levando à conclusão que, embora o PBF tenha o mérito de possibilitar a autonomia e criar condições para o desenvolvimento das pessoas em situação de pobreza, ele possui limites políticos e institucionais que o impedem de se constituir como uma política pública de cidadania. (REGO; PINZANI, 2014)

A ampliação do sentido do PBF para constituir-se enquanto uma política de cidadanização, que possa alcançar a maioria dos bolsistas – se não todos –, depende da superação das fragilidades do próprio programa. Mas também da associação a um processo de reconhecimento (e autorreconhecimento) da cidadania dessas pessoas, de modo a superar o padrão de valorização cultural que mantém e reproduz o estigma e, conseqüentemente, a desqualificação social do pobre e a perpetuação da pobreza.

Por sua vez, um processo de reconhecimento da cidadania das bolsistas deve considerar, entre outros aspectos, a especificidade da autonomia feminina. Afinal, embora o programa possa possibilitar a autonomia das bolsistas por meio da inclusão no mercado de consumo, tal autonomia ainda é limitada ou precária, pois não consegue romper com os padrões culturais de gênero, fazendo com que o papel tradicionalmente desempenhado por essas mulheres não se altere.

Nesse sentido, a inclusão ao mercado de consumo, através da renda em dinheiro auferida pelo programa, não consegue, por si, garantir a autonomia e o desenvolvimento das mulheres participantes do programa. Ao contrário, a enorme carga de responsabilização que recai sobre elas, especialmente quanto ao cumprimento das condicionalidades, e a ausência de políticas públicas específicas de inclusão produtiva, acabam minando a autonomia que o programa possibilita.

Como visto, a pobreza é um fenômeno complexo, que não se restringe apenas ao aspecto econômico da ausência ou insuficiência de renda, mas também a fatores políticos, culturais e simbólicos, expressos na estigmatização e consequente exclusão do pobre. Portanto, uma política de redistribuição que não esteja relacionado a uma política de reconhecimento pode levar, como o trabalho aponta, à manutenção ou ao reforço do estigma, e não ao desenvolvimento da cidadania.

Uma política de reconhecimento que possa alcançar as participantes do programa requer políticas públicas específicas para as mulheres, que possibilitem não apenas a inclusão produtiva, oportunizando as portas de saída do programa, mas também que possam criar as condições para a superação dos padrões culturais que reproduzem relações assimétricas de gênero.

Cabe ressaltar que a pesquisa se concentrou em entrevistas com bolsistas acompanhadas pelo CRAS Eldorado. Ou seja, aquelas que possuem algum vínculo com o equipamento que não apenas o de cadastramento no programa. Essas bolsistas são também participantes de programas eventuais, como concessão de cesta básica, ou de atividades de fortalecimento de vínculos. Optou-se por esse caminho devido às restrições de tempo, uma vez que pesquisas com bolsistas não acompanhadas demandaria uma busca direta nos registros do CRAS e de visitas em suas residências. É certo que a opinião das bolsistas com esse perfil possibilitaria encontrar outros aspectos quanto à percepção de cidadania das participantes do programa. No entanto, tendo em vistas que ambos os grupos de bolsistas compartilham condições de vida muito parecidas, acredita-se que esse fator não compromete os resultados da pesquisa, mas vale ser destacado como uma de suas limitações.

Outra limitação que poderia ser apontada diz respeito à opção de se entrevistar apenas mulheres. Embora os homens sejam minoria como titulares do programa e, por isso, talvez não expressasse a percepção do conjunto dos bolsistas, por se tratar de uma pesquisa qualitativa poderíamos encontrar elementos novos ou conflitantes, que poderiam servir de bom conteúdo para análise. Em especial quanto ao estigma da ausência de trabalho formal ou da abrangência da autonomia proporcionada pela renda em dinheiro, uma vez que os padrões

culturais de gênero têm impactos diferentes entre os homens, o que poderia influenciar de maneira distinta a percepção que eles têm de sua própria cidadania.

O trabalho aponta ainda para algumas questões futuras para pesquisa, como a percepção da cidadania dos filhos do Bolsa Família. A quebra do ciclo intergeracional pode ser considerado o objetivo mais ambicioso do PBF. E decorridos mais de 15 anos de sua criação, há uma geração de filhos e filhas de bolsistas do programa que vivem seus reflexos. Nesse sentido, cabe refletir, a partir da percepção dessa geração pós Bolsa Família, não apenas as transformações em sua condição monetária, mas também as mudanças nos padrões culturais que o programa possa ter proporcionado no mundo a sua volta. E se tais mudanças possibilitaram ou não sua inclusão social e seu reconhecimento como cidadão. Ou se, por outro lado, manteve a situação vivida por suas mães e pais de uma cidadania negada, marcada pelo estigma e pela desqualificação social.

Por fim, esse trabalho visa contribuir para o debate sobre as políticas públicas de enfrentamento à pobreza enquanto instrumento de promoção da cidadania, tendo em vista a necessidade de uma associação a políticas de reconhecimento. A temática da pobreza, especialmente no Brasil, é ainda necessária e urgente. E deve ser constantemente revisitada no intuito da superação, ou mesmo da abolição dessa mazela que consome milhares de vidas todos os dias no país. E a associação da noção de reconhecimento às políticas de redistribuição requer aprofundar a reflexão sobre as mudanças dos padrões culturais, como forma de enfrentamento do estigma da pobreza, para a efetiva inclusão das pessoas que vivem nessa situação ao *status* de cidadão.

Da mesma forma, esse trabalho visa contribuir com a literatura das Ciências Sociais sobre a temática da cidadania no Brasil. O conceito de cidadania tem sido constantemente revisto ao longo do tempo e incorporando diversos significados de acordo com a realidade histórica de cada sociedade. Assim, não é possível falar de cidadania fora do tempo e do espaço específico.

Os modelos de cidadania, baseados na realidade histórica de determinados países, devem servir de base para análise, e não como referencial a ser seguido. É o caso do modelo de Marshall, que se assenta na noção de direito, de modo que, uma cidadania plena consiste na garantia de gozo dos direitos civis, políticos e sociais. A privação de um direito ou a hierarquização de um sobre outro leva a uma categorização da cidadania. De modo que no Brasil, os autores que debatem a cidadania, utilizam termos como subcidadania (SOUZA, 2003), cidadania regulada (SANTOS, 1979), cidadania negada (GENTILI; FRIGOTTO, 2001), ou cidadania inacabada, como referida nesse trabalho.

A ideia de uma cidadania inacabada parte da trajetória histórica do país, com constantes retrocessos e ameaças aos direitos políticos, sociais e civis, que impedem sua consolidação e sua identificação enquanto valores fundamentais por uma considerável parcela da população brasileira. A cidadania no Brasil é um processo ainda em andamento, e, portanto, o estudo sobre o tema, assim como a temática da pobreza, permanece atual e necessário.

REFERÊNCIAS

ARBIX, Glauco. A queda recente da desigualdade no brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, V. 22, n.64, p. 132-139, jun de 2007. Disponível em: <www.nuso.org> Acessado em: 5 de março de 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BORDIEU, Pierre. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: .Vozes, 1997.

BRASIL. **3ª conferência nacional de políticas públicas de direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – Relatório Final**. MDH: Brasília, 2016. Disponível em <<https://www.mdh.gov.br>> Acessado em 18 de fev. de 2019.

BRASIL. **Constituição da república dos estados unidos do brasil. Diário oficial da união**: de 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 09 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União**: de 18 de setembro de 1946. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 09 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil. Diário oficial da união**: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 09 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de novembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 09 de fevereiro de 2018.

CAMPBELL, Tom. A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais. In: WERTHEIN, Jorge (Org.); NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Org.). **Pobreza e desigualdade no brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília, UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>> Acessado em: 5 de março de 2018.

CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania : Sumário executivo**. Brasília, Ipea, 2014.

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. Política social no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_5.pdf> Acessado em: 16 de Jan. de 2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005, 332f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 2 ed. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTEL, Robert. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social – uma abordagem transnacional**. BALSÀ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Org.). Ijuí; Lisboa: Ed. Unijuí; Ceos, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão *et al.* Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. **Texto para discussão Nº 1486**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/>> Acessado em 28 de junho de 2018.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. CIDH expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipo de gênero no Brasil. **Comunicado de Imprensa, No 024/19**. OEA, 2019. Disponível em <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/024.asp>> Acessado em 18 de fev. de 2019.

COELHO, Glaucia Lucas. **Dados solicitados: questões sobre assistência social e bolsa família no município de contagem**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <carlofefesos@gmail.com> em 8 de Abril de 2011.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **Estudos e Pesquisas n. 85**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>> Acessado em 5 de março de 2018.

CONTAGEM, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Boletim de informações e dados urbanos**. Contagem, SMDU, 2014. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/bidu_6.1.pdf> Acessado em: 14 de março de 2019

CONTAGEM, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Atlas escolar, histórico, geográfico e cultural: Contagem – MG**. Contagem, SEDUC, 2011. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/comunicacao/atlascontagem.pdf>> Acessado em: 14 de março de 2019

COURA, Claudinéia Aparecida Pereira. **Juventude e segregação urbana em belo horizonte: um estudo de trajetórias e representações sociais no conjunto Taquaril**. 2009. 140f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS, p. 205-217, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>> Acessado em: 12 de Jan. de 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, p. 69-80, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, julho 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acessado em 09 de fevereiro 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em 5 de março de 2018.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 4, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em 5 de março de 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro do welfare state na nova ordem mundial**. Lua Nova, São Paulo, n. 35, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em 5 de março de 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. (Org.) **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, p. 246-282, 2001.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**. São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em 28 de junho de 2018.

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 2ª ed. São Paulo, Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2001.

GGB – Grupo Gay Da Bahia. **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil: relatório 2018**. GGB: Bahia, 2018. Disponível em <<http://grupogaydabahia.com.br>> Acessado em 18 de fev. de 2019.

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: LTC, 4. ed. 1963-1988.

GOOGLE EARTH MAPS. <Http://google.com/maps>. Consulta realizada em 18 de fev. de 2019.

GÓIS, C. W. L. **Psicologia comunitária: atividade e consciência**. Fortaleza: Instituto Paulo Freire de Estudos Psicossociais, 2005.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. **Revista Território**, vol.1, nº 2, p.43-62, Jan-Jun 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em 28 de junho de 2018.

GRIMSON, Alejandro e BAEZA, Brígida. Desajustes entre nível de renda e hierarquias simbólicas em Comodoro Rivadavia: sobre as legitimidades da desigualdade social. **Mana. Estudos de Antropologia Social**, 17 (2), p. 337-363, agosto de 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acessado em 10 jan. 2019.

HAILU, Degol; SOARES, Sergei. O que explica o declínio da desigualdade no Brasil? **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo - CIP-CI (IPC-IG)**, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager89.pdf>> Acessado em: 8 de Jan. de 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acessado em 11 de dezembro de 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese: panorama de Contagem**. IBGE: Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acessado em 11 de dezembro de 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13**. IPEA: Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acessado em 5 de março de 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Atlas da violência 2018**. IPEA: Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acessado em: 18 de Fev. de 2019.

IVO, Anete B. L.. Georg Simmel e a “Sociologia da Pobreza”. **Caderno CRH**. Salvador, v. 21, n. 52, p. 171-180, Jan./Abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em: 12 de dez. de 2018.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: www.unesco.org Acessado em: 5 de março de 2018.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, p. 53-83, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em: 5 de março de 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india> Acessado em: 14 de março de 2019.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 6, n. 10, p. 32, jan/jun. 2012. Disponível em: <<http://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/37>> Acessado em: 14 de março de 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo : ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar, Rio de Janeiro, 1963.

MARTÍN BARÓ, I. M. **Psicología de la liberación**. Madrid: Trotta, 1998.

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Política Nacional de Assistência Social PNAS**. Brasília; 2004. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br>> Acessado em: 04 de fevereiro de 2019

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Censo SUAS 2017: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, DF: MDS, SAGI; SNAS, 2018. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acessado em: 04 de fevereiro de 2019.

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Perguntas frequentes sobre o Bolsa Família**. Brasília. 2019. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acessado em: 04 de fevereiro de 2019.

MELUCCI, Alberto (Org.). **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MIDEPLAN – Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. Santiago de Chile, 2002

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORGADO, Isabel S.. Cidadania. In CORREIA, J.C; FERREIRA, G.B; ESPÍRITO SANTO, P. (orgs.). **Conceitos de comunicação política**. Covilhã: Labcom – UBI, 2010. pp. 43-53.

MOURA JR, James Ferreira; XIMENES, Verônica Morais. A identidade social estigmatizada de pobre: uma constituição opressora. **Fractal: Revista de Psicologia**. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 76-83, Abr 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br> >. Acessado em: 5 de março de 2018.

MS – MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório consolidado do Bolsa Família**. Brasília: MS/SAS/DAB. 2019. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp> Acessado em: 12 de março de 2019.

NERI, Marcelo Cortês (Coord.). **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/nem>> Acessado em: 24 de janeiro de 2011.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social** – Brasília : UNESCO, 2003. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org>> Acessado em: 5 de março de 2018.

PAIVA, Andrea Barreto, et al.. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. (Nota Técnica N°27). Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acessado em: 5 de março de 2018.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: EDUC: Cortez, 2003.

PAUGAM, Serge. **Las formas elementales de la pobreza**. Madrid: Alianza, 2007.

PAUGAM, Serge. O conceito de desqualificação social. In: VÉRAS, Maura Pardini Bicudo (Ed.). **Por uma Sociologia da exclusão social – o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ, 1999.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD: IPEA: FJP: Brasília, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/>> Acessado em 11 de dezembro de 2018.

RABELO, Maria Mercedes; SILVA, Marcelo Kunrath. Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do Programa Bolsa Família (PBF). **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 57-90, jul. 2013. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br>> Acessado em: 5 de março de 2018.

REGO, W. L.; PINZANI, A.. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2014.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro, FGV, 1999. pp. 11-17.

SAGI – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **Relatórios de Informações Sociais**. Brasília; 2019. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br>> Acessado em: 12 de março de 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979/1994.

SAPORI, Luis Flavio. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, Autêntica, 2014.

SCHNAPPER, D. **Contra o fim do trabalho**. Lisboa: Terramar, 1998.

SCHWARZMAN, Simon. Bolsa Família: mitos e realidades. **Revista Interesse Nacional**. Ano 2, n.7, p. 20-28, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/bolsa09.pdf>> Acessado em: 5 de março de 2018.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> Acessado em 21 Jan. de 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelinta; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SIMMEL, Georg. **Filosofia del dinero**. Madri, Instituto de Estudos Políticos, 1900-1977

SIMMEL, Georg. **El pobre**. Madri, Sequitur, 1908-2011

SIQUEIRA, M. P. S. **Sociedade e pobreza**. Vitória: UFES, 2006.

SOARES, Fábio Veras *et al.* **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acessado em: 5 de março de 2018.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do programa bolsa-família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão nº 1396). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1396.pdf> Acessado em: 22 de janeiro de 2019.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**. Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan./jun. 2006, p. 39-58. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21/6946>> Acesso em 7 de março de 2019.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS, 2009. pp. 13-56. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>> Acessado em: 12 de Jan. de 2019.

SPRANDEL, M. A. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: RelumeDummará, 2004.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres. In: VAITSMAN, Jeni. PAES-SOUZA, Rômulo (Orgs). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados**. Volume II: Bolsa Família. Brasília: MDS, 2007, p.119-160.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 2ª Ed. São Paulo, Cortez: FPA, 2002.

TIMO, Theresa Raquel Reis. **Políticas de transferência condicionada de renda e seus efeitos sobre a vida das mulheres beneficiárias**. 2013. 110f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur – revista internacional de direitos humanos**. São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 144-159, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> Acessado em 21 Jan. de 2019.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido à coordenadora

Cara coordenadora,

Durante as últimas duas décadas o governo brasileiro, assim como a maioria dos governos da América Latina, tem investido na implementação de Políticas de Transferência Condicionada de Renda à família como estratégia de enfrentamento da pobreza.

Para além do alívio imediato da situação de pobreza, essas políticas visam estimular a emancipação sustentada das famílias beneficiadas através do acesso a direitos básicos e, desta forma, promover a consciência de cidadania por parte dos beneficiários dos programas, e possibilitar sua emancipação de forma autônoma e sustentável.

Para aprofundar o conhecimento sobre esta realidade, você está sendo convidada para participar, voluntariamente, de uma pesquisa que estudará a percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família quanto ao papel do programa no processo de reconhecimento de sua própria cidadania.

Os resultados da pesquisa serão tratados em trabalho de dissertação, requisito parcial para obtenção do título de mestre. As informações obtidas serão confidenciais, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação em todas as fases da pesquisa, e quando da apresentação dos resultados, uma vez que eles serão sempre apresentados como retrato de um grupo e não de uma pessoa.

Todo material coletado durante a pesquisa ficará sob a guarda e responsabilidade desse pesquisador que se apresenta pelo período de 5 (cinco) anos e, após esse período, será destruído.

Os resultados dessa pesquisa servirão para aprofundar o conhecimento sobre o programa Bolsa Família e seu papel no enfrentamento a pobreza nas suas diversas dimensões.

O presente termo será assinado em 02 (duas) vias de igual teor.

Belo Horizonte,

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome da coordenadora

Assinatura da coordenadora

Data

Eu, Carlos Eduardo de Oliveira, comprometo-me a cumprir todas as exigências e responsabilidades a mim conferidas neste termo e agradeço pela sua colaboração e sua confiança.

Assinatura do pesquisador

Data

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista I - Coordenador do CRAS

A partir das questões propostas neste roteiro buscou-se, a partir de olhar dos profissionais da assistência social, conhecer a comunidade local, conhecer o trabalho do CRAS junto às famílias referenciadas, e apreender a percepção desses profissionais a cerca do PBF e dos seus efeitos sobre as famílias e as mulheres beneficiárias.

As questões voltadas ao conhecimento da comunidade e das atividades do CRAS são mais exploratórias, ou seja, a partir de suas narrativas, procurou-se explorar os aspectos listados. Já as questões a cerca do PBF e de seus efeitos são diretas e os aspectos que se pretende explorar são explicitados.

Q1- Fale sobre o trabalho do CRAS.

Explorar:

- A) Quantas famílias são referenciadas pelo CRAS;
- B) Quais os bairros e aglomerados referenciados;
- C) Quais os bairros e aglomerados se destacam quanto ao atendimento e por quê;
- D) Quantas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- E) Qual a média de atendimento diário para demandas do PBF (condicionalidades, cadastro, informações);
- F) Aproximadamente, quantas famílias da região do Eldorado não são referenciadas pelo CRAS;
- G) Quais os serviços oferecidos pelo CRAS;
- H) Quais as atividades realizadas pelo CRAS;
- I) Realiza atividades socioeducativas, quais;
- J) O CRAS Eldorado funciona desde quando;
- K) Quais e quantos profissionais atuam no equipamento? E qual o tipo de vínculo deles;
- L) Como é o atendimento do CRAS (agendamento, procura espontânea, visitas, etc);
- M) Quais os serviços mais buscados no CRAS;
- N) Quais os benefícios eventuais ofertados (cesta básica, confecção de documentos, encaminhamentos para serviços públicos);

Q2- Fale sobre o papel do Programa Bolsa família na vida dos beneficiários.

Explorar:

- A) Qual o perfil das famílias beneficiadas pelo Programa;
- B) De onde vêm essas famílias, qual tipo de comunidade em que vivem;
- C) Acredita que o programa promove mudanças na vida das pessoas beneficiadas, exemplificar;
- D) Percebe alguma mudança na postura dessas pessoas quanto sua relação com a família, ou a comunidade após terem acesso ao benefício, exemplificar;
- E) Identifica exemplos de promoção da cidadania a partir da experiência do programa;
- F) Identifica exemplos em que o programa reforça o estigma da pobreza;
- G) Qual a avaliação geral que faz do programa.

APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido às bolsistas

Cara Beneficiária,

Durante as últimas duas décadas o governo brasileiro, assim como a maioria dos governos da América Latina, tem investido na implementação de Políticas de Transferência Condicionada de Renda à família como estratégia de enfrentamento da pobreza.

Para além do alívio imediato da situação de pobreza, essas políticas visam estimular a emancipação sustentada das famílias beneficiadas através do acesso a direitos básicos e, desta forma, promover a consciência de cidadania por parte dos beneficiários dos programas, e possibilitar sua emancipação de forma autônoma e sustentável.

Para aprofundar o conhecimento sobre esta realidade, você está sendo convidada para participar, voluntariamente, de uma pesquisa que estudará a percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família quanto ao papel do programa no processo de reconhecimento de sua própria cidadania.

A escolha dos participantes foi aleatória com a colaboração do seu CRAS de referência. Sua colaboração consiste em conceder entrevista orientada por roteiro semiestruturado.

Cabe esclarecer que a entrevista pode oferecer algum desconforto ao participante, pois abordará questões sobre suas percepções e vivências. Nesse sentido, você poderá se recusar a participar ou a responder algumas das questões a qualquer momento, não havendo nenhum prejuízo pessoal se esta for a sua decisão.

Os resultados da pesquisa serão tratados em trabalho de dissertação, requisito parcial para obtenção do título de mestre. As informações obtidas serão confidenciais, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação em todas as fases da pesquisa, e quando da apresentação dos resultados, uma vez que eles serão sempre apresentados como retrato de um grupo e não de uma pessoa.

Todo material coletado durante a pesquisa ficará sob a guarda e responsabilidade desse pesquisador que se apresenta pelo período de 5 (cinco) anos e, após esse período, será destruído.

Os resultados dessa pesquisa servirão para aprofundar o conhecimento sobre o programa Bolsa Família e seu papel no enfrentamento a pobreza nas suas diversas dimensões.

O presente termo será assinado em 02 (duas) vias de igual teor.

Belo Horizonte,

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante

Assinatura do participante

Data

Eu, Carlos Eduardo de Oliveira, comprometo-me a cumprir todas as exigências e responsabilidades a mim conferidas neste termo e agradeço pela sua colaboração e sua confiança.

Assinatura do pesquisador

Data

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista II – Com as bolsistas do Programa

Parte I – Identificação da Entrevistada: Família, Trabalho e Comunidade

O objetivo deste bloco consiste em conhecer a entrevistada, para tanto pediu-se que falasse sobre ela, sobre sua família, sobre trabalho e sobre sua relação com a comunidade. A partir de suas narrativas, procurou-se explorar os aspectos listados em cada uma das questões propostas.

Q1- Fale sobre você – onde mora, com quem mora, família, trabalho, escolaridade etc.

Nome (pode ser fictício):	
Idade:	Sexo:
Até que série estudou?:	
Estado Civil:	
Número total de filhos:	
Número total de pessoas que residem no domicílio:	
Nível de parentesco dos que moram com você (citar e enumerar):	

Q2- Fale sobre sua família – companheiro, filhos, demais membros.

Explorar:

- Como é sua relação com o companheiro(a);
- Como é sua relação com os filhos;
- Como se sente em relação à sua família.

Q3 – Fale sobre trabalho – remunerado e doméstico, dela e da família.

Explorar:

- Quem trabalha fora na família;
- Se sempre/nunca trabalhou fora (por que e ou o que a impede);
- Como se sente em relação a isso;
- Quem realiza as atividades de casa (lavar e passar roupa, cozinhar, lavar vasilhas, limpar a casa);

- Quem cuida das crianças (em casa, na escola, do cuidado com a saúde);

Q4 – Fale sobre sua relação com a comunidade

Explorar:

- Como é sua relação com a vizinhança;
- Têm amigas ou amigos que a ajudam e como;
- Eles também recebem o benefício;
- Se Participa de algum grupo comunitário, social ou religioso;
- Se tem algum tipo de atuação política na comunidade;
- Se frequenta as atividades promovidas pelo CRAS;
- Quanto tempo dedica para essas atividades;
- Se sente-se como um pessoa integrada à comunidade em que vive.

Parte II – Identificar como o entrevistado percebe o programa

O objetivo deste bloco consiste em saber a respeito da inserção da bolsistas e sua família no PBF, em apreender como elas percebem o programa e como utilizam o benefício. A partir de suas narrativas, procurou-se explorar os aspectos listados em cada uma das questões propostas.

Q5 – Fale sobre o Programa Bolsa Família (PBF).

Explorar:

- Há quanto tempo você recebe o benefício;
- Você se recorda de como era sua vida antes de começar a receber;
- O que mais percebe de diferente de lá pra cá;
- Se participou de outros programas da assistência social antes do PBF;
- Se a família é participante de algum outro programa do poder público;
- Quem vai receber/buscar o benefício;
- Com quem fica o benefício;
- Quem decide o que comprar com o benefício;
- Como é gasto o benefício;
- De quem considera que seja o benefício repassado pelo Programa Bolsa Família;
- Acredita que seria diferente outra pessoa da família recebesse e administrasse o recurso do PBF;

- Como era antes de ser inserida no Programa Bolsa Família;
- Quem é a pessoa que mais tem dinheiro em casa;
- O que acha do valor do benefício;
- Quanto o benefício representa no orçamento familiar.

Parte III – Identificar a noção de Direitos e de cidadania da entrevistada

O objetivo deste bloco consiste em saber qual a noção de direitos e de cidadania da entrevistada. A partir de suas narrativas, procurou-se explorar os aspectos listados em cada uma das questões propostas.

Q6 – Fale sobre o que você entende por direitos

Explorar

- Se considera-se uma pessoa com Direitos;
- Quais direitos acha mais importantes;
- Se tem acesso todos eles;
- Quais tem e quais não tem acesso;
- Se acessa os equipamentos públicos da região;
- Quais (Saúde, Educação, Assistência, Prefeitura, Associação, espaços de lazer, etc);
- Se encontra dificuldades para acessa-los;
- Quais os maiores problemas que vê na região onde mora;
- O que acha que deve ser feito para solucioná-los;
- O que faz ou poderia fazer para mudar essa realidade;
- Se considera o benefício um direito ou como o considera.

Q7 – Fale sobre o que você entende por Cidadania

Explorar

- Quais direitos relaciona com essa ideia de cidadania;
- Se considera-se cidadã;
- Se considera que o benefício a torna mais cidadã.

Parte IV – Identificar relacionar a percepção da bolsistas em relação ao programa e sua noção de cidadania

O objetivo desse bloco é apreender aspectos mais subjetivos a respeito das bolsistas, como gostos, sensações, experiências, etc.. A partir de suas narrativas pretendeu-se apreender se o PBF influencia alguns desses aspectos e de que forma. Alguns deles foram previamente relacionados ao programa, outros não o foram com o objetivo de examinar se a bolsistas estabelecerá relação entre tais aspectos o PBF.

Q8 – Fale sobre como se sente em relação ao benefício

Explorar:

- Como se sente em relação ao recurso que o programa garante;
- Acredita que o benefício ajudou a melhorar sua vida;
- Em que sentido;
- Acredita que o programa permite que cuide melhor dos filhos;
- Tem exemplos disso;
- Tem medo de perder o benefício;
- Vê-se sempre precisando do benefício;
- Quais as alternativas teriam para não precisar do benefício.

Q9 – Depois que você começou a receber o recurso do Programa Bolsa Família:

- a) Passou a se sentir mais independente financeiramente?
- b) Seu poder de decisão em relação ao dinheiro da família aumentou?
- c) Passou a se sentir mais respeitada por seu companheiro ou sua família?
- d) Sente que você é mais respeitada pelas pessoas de sua comunidade?
- e) Passou a ter crédito nos comércios de sua comunidade (comprar fiado)?

Q10 – Você acha que o programa faz você se sentir mais reconhecida, respeitada ou segura?

Explorar:

1. Quais situações se sente assim;
2. O que o programa tem que colabora para isso.

Q11 – Há situações em que receber o benefício faz você se sentir mal de alguma forma?

Explora:

- Situações em que você se sinta envergonhada, ridicularizada, humilhada ou reprimida;

- Sente que é tratada de modo diferente por receber o benefício;
- Quem a trata de modo diferente;
- Por que acha que isso acontece;
- O acha que deveria ser feito para mudar isso;
- Se essas situações também refletem nas crianças, no companheiro ou na família.

Q12 – Você concorda com as seguintes afirmativas?

- a) Eu me sinto mais valorizada por meu companheiro ou por minha família depois do programa bolsa família.
- b) Eu me sinto mais reconhecida/intergrada a comunidade depois do programa bolsa família.
- c) Eu me sinto uma pessoa com mais direitos depois do programa bolsa família.
- d) Eu me sinto mais cidadã depois do programa Bolsa Família.

Q13 - Fale sobre as mudanças que você acha que ocorreram na vida das pessoas em geral depois do Programa Bolsa Família.