

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ISADORA COUTINHO MORAES

**O Programa Bolsa Família e o debate sobre direitos e democracia**

Maringá

2017

ISADORA COUTINHO MORAES

## **O Programa Bolsa Família e o debate sobre direitos e democracia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Simone Pereira da Costa Dourado

Maringá,

2017

ISADORA COUTINHO MORAES

## **O Programa Bolsa Família e o debate sobre direitos e democracia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, com a Comissão Julgadora composta pelos membros:

### COMISSÃO JULGADORA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone Pereira da Costa Dourado  
Universidade Estadual de Maringá

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Cecília Rodrigues Almeida  
Universidade Estadual de Maringá

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Gandini Giani Martelli  
Universidade Estadual Paulista

Maringá

2017

## AGRADECIMENTOS

Do momento em que aceitei o desafio de prestar a seleção do mestrado até agora, quando faço os últimos ajustes neste trabalho, tenho vivido um dos períodos mais importantes da minha procura por uma forma confortável, autêntica e menos ansiosa de existir. Por isso, a importância das pessoas que estiveram ao meu lado, participando direta ou indiretamente da realização de minha dissertação, é inestimável. Aqui vai a minha tentativa de agradecê-las.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha mãe, com quem aprendi a reverência e o prazer pela palavra escrita e cuja confiança em mim é a primeira e a principal motivação para tudo o que faço. Dos muitos privilégios que tenho, os dois maiores são, sem dúvida, ter sido educada por você e viver ao seu lado. Tenho tanto, tanto prazer em ouvir que parecemos uma com a outra!

Ao meu pai, agradeço pelas tantas demonstrações de afeto que me dá: saber que tenho seu apoio e seu suporte para o que for preciso me garante a confiança para seguir em frente. Guardo aquele instante em que o telefonei para dizer que havia passado na seleção do mestrado como um dos momentos mais felizes da minha vida.

A Ana Lúcia, em quem tantas vezes vi refletidas minhas próprias inseguranças, e sem a qual a pesquisa de campo desta dissertação não teria sido possível, agradeço pela amizade sincera, pela generosidade com a qual me abriu as portas de seu espaço de trabalho e pela paciência infinita com a qual me explicou – em muitos casos mais de uma vez – como tudo ali dentro funcionava. De nossas conversas entre as aulas do mestrado e na rodoviária de Nova Esperança, enquanto eu esperava o ônibus para voltar pra casa, descobri uma amizade que espero levar para a vida toda.

A Melina, sou grata por ter concordado prontamente em me conceder a entrevista e, assim como à toda a equipe que realiza as reuniões, agradeço pelo bom humor e a naturalidade com a qual fui recebida.

A minha orientadora, Simone, sou grata pela calma, segurança e prontidão com as quais se dedicou, ao longo desses dois anos, à leitura dos meus textos, a responder as minhas perguntas e a me ajudar a encontrar caminhos para a pesquisa, mas, sobretudo, pelo respeito e o cuidado com os quais me auxiliou no enfrentamento de minhas limitações.

A Carla Almeida, sou grata por ter aceito os convites para participar das bancas de defesa e qualificação, pela leitura cuidadosa que fez do meu trabalho e pelas sugestões. Também agradeço ao Ednaldo pela presença no exame de qualificação e pela participação na etapa essencial que foi a apresentação do seminário.

A Carla Martelli, agradeço por ter recebido Jaqueline e a mim em Araraquara, pelo suporte e a segurança que nos proporcionou e por aceitar participar da banca de defesa.

Ao Raony, talvez a pessoa que mais participou da escrita deste texto – estudamos juntos pra seleção, imprimimos e entregamos nossos projetos ao mesmo tempo, lemos em voz alta, um para outro, trechos de nossos trabalhos, revisamos os capítulos um do outro, por vezes cedemos ao prazer tenso da procrastinação e vivemos juntos o arrependimento posterior – agradeço por tornar a vida mais gostosa e me fazer acreditar que as pessoas têm a capacidade de se conectarem umas às outras.

Entre Aqueles que viveram junto comigo todo o processo do mestrado – e não só ele! – agradeço especialmente a Lílian, minha Amiga Genial, ao Rafael Adílio, sempre pronto pra ironizar minhas paranoias e me fazer rir e que, assim como a Luara, bem entende os perrengues de uma mente ansiosa e me faz sentir menos esquisita por isso e a Renata, uma das pessoas mais queridas que já conheci, que sabe confortar minhas angústias e me motivar como ninguém.

A memória do meu avô, que se foi aos poucos enquanto eu escrevia esse trabalho, mas que me ensinou a importância e o prazer de registrar o cotidiano, a vida, por escrito – tenho em casa seus muitos cadernos, verdadeiras relíquias. À minha tia, Uhana, e novamente à minha mãe, que arrumaram tempo, disposição e força pra se dedicar a ele, e também às cuidadoras que se desdobraram para atender aos seus muitos e exigentes pedidos, permitindo assim que eu pudesse me dedicar com tranquilidade ao mestrado.

A Vera, que me abraçou e me fez rir durante os minutos tensos que antecederam a prova da seleção, agradeço por ser uma amiga tão presente e dedicada à mim e à minha mãe e por tornar nossas vidas mais leves, mais engraçadas.

A Marlene, Maria Julia e Lilian, que me conhecem desde que nasci, acompanharam cada um dos meus passos e demonstraram tanta satisfação quando disse que havia ingressado no mestrado. Em especial a Marlene, que teve um papel tão importante em minha formação como leitora.

A CAPES, pelo apoio financeiro que me permitiu a dedicação exclusiva ao mestrado.

E, por fim, a Cristina, que nos últimos dois anos tem me recebido todas as sextas-feiras em seu consultório e me mostrado como é possível viver os momentos de ansiedade da vida de forma menos paralisante e dolorosa. Se hoje encerro a etapa que iniciei em 2010, ao ingressar no curso de Ciências Sociais, e vou em busca de caminhos que me despertem mais interesse e curiosidade, devo isso, em grande medida, às nossas conversas.

## **O Programa Bolsa Família e o debate sobre direitos e democracia**

### **RESUMO**

A entrada dos Programas de Transferência de Renda na agenda pública nacional tem mobilizado um amplo debate a respeito do potencial de tais políticas em funcionarem como vetores de inclusão da população pobre ao mundo da cidadania, assim como sobre o significado e o alcance dessa inclusão. O trabalho adentra esse debate ao investigar as reclamações e questionamentos manifestados por participantes do Programa Bolsa Família residentes em Nova Esperança, um pequeno município da Região Metropolitana de Maringá, no Paraná, durante os encontros promovidos pela Assistência Social do município. O registro das falas – e dos silêncios – das beneficiárias do Bolsa Família que comparecem a tais reuniões, bem como das opiniões e relatos dados pelas duas funcionárias do município que conduzem os encontros, são tomados como pontos de partida para compreender de que modo as beneficiárias do programa se relacionam com a renda a partir dele transferida e com o discurso institucional que o envolve, atingindo, assim, dimensões da relação que este grupo cria com o Estado. Para tanto, foi feita a observação das reuniões mencionadas e foram realizadas entrevistas abertas com a psicóloga e a assistente social que atua como gestora do Bolsa Família no município, ambas responsáveis pela organização e condução de tais encontros. O trabalho finaliza com uma discussão sobre os significados do consumo proporcionado por políticas sociais, como os programas de transferência de renda, para a população pobre.

**Palavras-chave:** Bolsa Família; políticas públicas; cidadania; consumo

## **O Programa Bolsa Família e o debate sobre direitos e democracia**

### **ABSTRACT**

The entrance of Income Transfer Programs into the national public agenda has mobilized a large-scale debate on the potential of such policies to act as vectors for inclusion of the poor in the world of citizenship, as well as on the meaning and reach of such inclusion. The work goes into this debate after investigating the complaints and questions raised by participants in the Bolsa Família Program, residents of Nova Esperança, a small county in the Metropolitan Region of Maringá, Paraná, during meetings promoted by the Municipal Social Assistance. The record of the speeches - and of the silences - of the beneficiaries of Bolsa Família attending these meetings, as well as the opinions and reports given by the two municipal officials, who conducted the meetings, are taken as initial points to understand how beneficiaries of the program are related to the income coming from it and to the institutional discourse that surrounds it, thus reaching the dimensions of the relationship that this group creates with the State. For this purpose, the mentioned meetings were observed and open interviews were conducted with the psychologist and the social worker who acts as manager of Bolsa Família in the county, both responsible for organizing and conducting such meetings. Lastly, the work presents a discussion about the social meanings of the practice of consumption made possible by social policies, such as Income Transfer Programs, to its beneficiaries.

Palavras-chave: Bolsa Família; public policy; citizenship; consumption.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Cap. 1. As políticas de enfrentamento à pobreza no horizonte da cidadania .....</b>	<b>14</b>
1. 1. Cidadania, direitos sociais e pobreza .....	14
1.2 Programas de Transferência de Renda: entrada na agenda pública brasileira....	18
1.3.1. O Programa Bolsa Família.....	20
1.3.2. O Programa Bolsa Família na pauta do processo de impeachment.....	22
1.4 A “linguagem dos direitos” e o Programa Bolsa Família.....	24
1.5 Autonomia e consumo .....	26
<b>Cap. 2 – O Programa Bolsa Família, seus limites e potencialidade .....</b>	<b>28</b>
2.1. O município de Nova Esperança .....	28
2.2 As reuniões .....	30
2.3 Pontos de discussão .....	32
2.3.1. Desenho do programa .....	33
2.3.1.1. Desenho do programa – regras de elegibilidade.....	33
2.3.1.2. Desenho do programa – condicionalidades .....	41
2.3.2. Pertencimento ao campo dos direitos .....	48
<b>Cap. 3 O programa Bolsa Família, seus efeitos e o debate sobre cidadania e consumo no Brasil.....</b>	<b>52</b>
3.1. Efeitos do programa.....	52
3.1.1 Efeitos sobre a segurança alimentar e nutricional .....	52
3.1.2 Efeitos sobre as assimetrias de gênero.....	54
3.1.3. Efeitos sobre a autoestima e autonomia.....	62
3.1.4. Efeitos sobre a cidadania e o reconhecimento como cidadão.....	64
3.2. Cidadania e consumo .....	68
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>78</b>
<b>Referências .....</b>	<b>81</b>



## Introdução

O objeto de pesquisa dessa dissertação é o Programa Bolsa Família. O recorte empírico estabelecido inclui o trabalho de observação participante junto a grupos de titulares do programa e entrevistas com as funcionárias do CRAS de Nova Esperança, um pequeno município da Região Metropolitana de Maringá, região norte do estado do Paraná.

Em 2014, quando formulava a proposta deste trabalho, o eixo dos debates e dissensos acerca do Programa Bolsa Família parecia se deslocar de seu impacto sobre o alívio da fome para as possibilidades do programa em atuar nas demais dimensões que compõem os fenômenos da pobreza e da miséria. Com o despontar de estudos que evidenciavam as repercussões positivas, embora ainda insuficientes dessa estratégia em direção à garantia da segurança alimentar e da diversificação da dieta das famílias pobres e extremamente pobres (COTTA et al, 2011; DUARTE et al, 2007; IBASE, 2008; SALDIVA et al, 2010), delinear-se, no debate acerca do programa, expectativas e questões sobre suas potencialidades em agir sobre a ampliação do acesso aos serviços de saúde, educação e demais direitos básicos, na quebra do ciclo intergeracional da pobreza, no ganho de auto estima de seus titulares e no empoderamento das mulheres titulares do benefício.

Estas várias dimensões em relação às quais se colocava em questão as potencialidades do Bolsa Família se manifestavam nos estudos de avaliação do programa que eu encontrava ao entrar em contato com a bibliografia a respeito do tema. Subjacente a todas elas, parecia estar a questão sobre aquilo que Cohn (2012, p. 25) nomeou como o “conteúdo social” do programa, isto é: sua configuração básica consiste somente em promover o alívio imediato da pobreza, ou seria um programa estruturante, voltado à construção da autonomia dos sujeitos sociais, seus beneficiários? (COHN, 2012). Aos poucos, esta foi se desenhando como a questão que eu também investigaria em minha pesquisa.

A etapa seguinte foi então delimitar uma questão elaborada ainda de forma vaga e vinculá-la a uma tradição propriamente acadêmica de estudos, indo além da necessidade de contribuir com as avaliações sobre o programa. A referência ao conceito de cidadania foi o caminho que possibilitou esse novo enfoque. As questões a seguir, formuladas por Rego (2008) e exploradas em “Vozes do Bolsa Família” (2013) me ajudaram a delinear os rumos da pesquisa:

[...] como equacionar o Programa Bolsa Família no interior de um quadro democrático mais amplo? Trata-se de política compensatória diante da impotência política do governo de fazer funcionar com eficácia uma sociedade salarial, fundada no pleno emprego, com sua sequência de direitos sindicais, trabalhistas, formadores da cidadania democrática? [...] Que consequências tem para as populações mais miseráveis do país? Possui algum sentido emancipatório ou se trata apenas de uma medida de amortização de conflitos? É um meio de administrar os pobres ou ainda possui o caráter maléfico de uma esmola estatal de natureza perversa à formação de cidadãos? (REGO, 2008, p. 174)

Traduzo essa discussão na seguinte pergunta: é possível considerar o Programa Bolsa Família uma política promotora da cidadania? No escopo desta questão, elaboro outras: O programa modifica, de alguma forma, a relação entre os indivíduos nele cadastrados e o Estado? A experiência do recebimento da renda do programa e cumprimento de suas condicionalidades, isto é, o “reconhecer-se como titular do Bolsa Família” integra as titulares ao mundo da cidadania? Estas questões tocam, ainda que indiretamente, em todas aquelas dimensões mencionadas no início do texto: as potencialidades do programa na promoção de auto estima, na reordenação das relações domésticas de gênero e na ampliação do acesso aos serviços de saúde e educação.

Ao colocar em questão se o Programa Bolsa Família promove cidadania, procuro responder se esta política, no modo como é formulada e implementada, ajuda a gerar entre seus participantes e o Estado formas de sociabilidade<sup>1</sup> que situam os direitos como referência comum a partir da qual é possível formular os dramas de cada um como problemas pertinentes à vida pública do país (TELLES, 2001). Trata-se, portanto, de questionar se o programa foge da lógica que, de acordo com Telles (2001), marcou historicamente os programas sociais de enfrentamento à pobreza no Brasil, qual seja, a lógica das iniciativas morais de ajuda aos necessitados, que não produzem direitos e que colocam a pobreza como algo que não diz respeito às regras da vida em sociedade (TELLES, 2001).

Logo no começo da execução da pesquisa, surgiu a oportunidade de assistir às reuniões que o setor de assistência social do município de Nova Esperança-PR realiza com os titulares do Programa Bolsa Família, por convite da gestora do programa do município. Reconhecendo que as opiniões e comentários das beneficiárias do programa, expressas em tais reuniões,

---

<sup>1</sup> De acordo com Simmel (1983), ao se agruparem para satisfazer aos seus interesses, os indivíduos criam formas de interação que se descolam e se tornam autônomas em relação às motivações que deram origem à própria interação. Tais formas correspondem à estrutura sociológica que o autor chama de sociabilidade. Ainda que represente apenas a forma ou os contornos dos instintos e interesses que geram a interação e das unidades que surgem da interação, a sociabilidade guarda conexões com a matéria da vida que a originou, e por isso “pode revelar a natureza mais profunda desta realidade, de maneira mais completa [...] que qualquer tentativa de apreendê-la mais diretamente” (SIMMEL, 1983, p. 180)

poderiam trazer elementos para compreender suas visões de mundo, suas percepções a respeito dos temas trabalhados e, assim, ajudar a dimensionar o significado do incremento na renda familiar proporcionado pelo Bolsa Família, passei a visitar semanalmente esses encontros, o que tornou possível realizar um trabalho de campo inspirado nos moldes da observação participante, embora sem entrevistas – escolha que implicaria perdas, na medida que exigiria lidar com dados que não seriam produzidos para responder às minhas perguntas, mas que, por este mesmo motivo, permitiria captar aquela fração dos fenômenos do campo que, de acordo com Malinowski (1978, p. 29), “não podem ser recolhidos através de questionários ou da análise de documentos, mas que têm de ser observados em pleno funcionamento”. A gestora do programa no município, responsável pela organização das reuniões e de quem partiu o convite para observá-las, havia explicado que, a cada semana, as titulares do programa residentes em diferentes regiões da cidade eram chamadas para participarem de uma discussão, orientada pela psicóloga, a respeito de temas como relacionamento comunitário, relacionamento familiar, meio ambiente e sustentabilidade, orçamento familiar, democracia e cidadania, bem como para tirarem dúvidas e receberem informações a respeito do programa.

A escolha pelo município de Nova Esperança possibilitou estudar um programa de transferência de renda em um município de uma região muito rica, apesar de muito desigual. Nova Esperança pode, nesse sentido, servir de contraponto com a riqueza e a opulência de Maringá, município polo de uma região que ultrapassa 1 milhão de habitantes. Por ora, destaco apenas uma informação para exemplificar o quadro de desigualdade, aquela expressa pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>2</sup>, que é de 0,722<sup>3</sup> para Nova Esperança – menos

---

<sup>2</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano afere o progresso em três dimensões básicas do desenvolvimento humano – a oportunidade de levar uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e a capacidade de desfrutar de um padrão de vida digno. A adaptação do IDH para a medição dos municípios brasileiros utiliza as três mesmas dimensões do IDH global. A primeira delas, a vida longa e saudável, é chamada IDHM longevidade e calculada pela expectativa de vida ao nascer a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE, mostrando assim o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade; a segunda dimensão, o acesso ao conhecimento ou IDHM educação, também utiliza os dados dos censos do IBGE e é calculada a partir da média geométrica entre a escolaridade da população adulta (que possui peso 1 e é dada pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo) e o fluxo de escolar da população jovem (com peso 2 e aferido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo); o padrão de vida, por fim, chamado IDHM renda, também utiliza os censos do IBGE e é calculado pela renda municipal per capita. A média geométrica dessas três áreas – IDHM longevidade, educação e renda, produz o IDHM, um número que varia entre 0 e 1. Os municípios que apresentam IDHM até 0,499 são considerados muito baixos; entre 0,500 e 0,599, baixos; entre 0,600 e 0,699, médios; entre 0,700 e 0,799, altos e, por fim, entre 0,800 e 1, muito altos. Fonte: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/). Acesso em 22/02/2017

<sup>3</sup> Dado referente a 2010, disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/nova-esperanca\\_pr](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/nova-esperanca_pr). Acesso em 04/08/2016.

que o do polo, cujo índice é de 0,808<sup>4</sup>. Assim, uma das particularidades da análise que apresento é discutir os sentidos e a gestão de um programa de transferência de renda em uma região considerada rica e opulenta, alargando o debate sobre essa política, cujas experiências de pesquisa se concentram nas regiões nordeste e norte do país.

A princípio, a observação das reuniões foi o único caminho escolhido para responder àquelas questões. No entanto, logo nas primeiras visitas, notei que as falas das participantes desses encontros eram muito raras – com efeito, as questões operacionais sobre o Bolsa Família eram o que parecia despertar efetivamente seu interesse. Posteriormente, o desconcerto diante dessa constatação deu lugar à noção de que ali estava um fato significativo para começar a compreender, se não as percepções das titulares sobre os assuntos aludidos acima, a sua relação com o programa e com o discurso institucional que o envolve, alcançando, portanto, dimensões das relações que esse grupo cria com o Estado. Me refiro à observação de que tal relação não se dá através de noções abstratas de cidadania e direitos, mas a partir do que o Bolsa Família efetivamente propõe, isto é, transferir renda. Logo, a “aquisição” da cidadania se traduz, para as titulares do programa, em compreender as regras que definem os valores transferidos a cada família, em demandar o cumprimento dessas regras e em questionar sua abrangência.

Se as falas das beneficiárias nos encontros eram escassas, minhas conversas com as funcionárias durante as idas e vindas do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – local onde é feito o cadastramento e o atendimento às famílias beneficiárias do programa no município – para os lugares onde as reuniões aconteciam, por outro lado, eram constantes e se mostravam uma valiosa fonte de informações sobre o município, o Bolsa Família e a vida das participantes do programa. Mais do que informar, entretanto, essas conversas revelavam a perspectiva de quem realiza a mediação entre o programa na esfera federal e sua operacionalização no município, bem como a interlocução entre a dinâmica formal dessa política e a realidade da vida de seus titulares. Assim, por meio de entrevistas semiestruturadas com duas das funcionárias do CRAS – a psicóloga, responsável por mediar as reuniões do Bolsa Família, e a assistente social que atua como gestora do programa –, incorporei suas falas neste trabalho, buscando apreender as percepções dessas agentes que se encontram no cruzamento entre o discurso institucional do programa e as manifestações, opiniões e perguntas de seus beneficiários.

O primeiro capítulo contemplará alguns apontamentos sobre o processo de construção do sistema de proteção social brasileiro, em especial sobre os modos de enfrentamento à

---

<sup>4</sup> Dado referente a 2010, disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/maringa\\_pr](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/maringa_pr). Acesso em 04/08/2016.

pobreza já formulados em nossa história e suas relações com a construção da cidadania. Em seguida, apresentarei a proposta do Programa Bolsa Família e o referencial teórico do qual lanço mão para problematizar o potencial do programa em se realizar com uma política de promoção de direitos, expondo, assim, qual o horizonte normativo com o qual trabalharei ao utilizar o conceito de cidadania.

No segundo capítulo, apresento o município onde foi feita a observação e faço a descrição das reuniões acompanhadas e das entrevistas. Os dados recolhidos em campo serão cotejados com outros trabalhos de avaliação e análise do Bolsa Família. A discussão será dividida em três tópicos que se apresentam como eixos de tensão do programa, quais sejam, as regras de elegibilidade, as condicionalidades e o pertencimento ao campo dos direitos.

No terceiro capítulo, por fim, utilizo as informações da bibliografia já existente sobre o Bolsa Família e os dados das entrevistas e da observação de campo para discutir os efeitos do programa sobre quatro dimensões da vida de seus beneficiários: a segurança alimentar, as assimetrias de gênero, a autoestima e a autonomia e o reconhecimento como cidadão. A partir dos efeitos encontrados nessas quatro áreas, assinalo que o Bolsa Família reflete um achado da bibliografia sobre cidadania e pobreza, isto é, que o consumo – ainda quando restrito aos itens básicos, como possibilitado pela política aqui estudada – age como elemento capaz de fazer os indivíduos das camadas de baixa renda manifestarem o sentimento de estarem integrados à sociedade.

Por fim, apresento as considerações finais.

## **Cap. 1. As políticas de enfrentamento à pobreza no horizonte da cidadania**

### 1. 1. Cidadania, direitos sociais e pobreza

Traçar “os fios que articulam (em negativo) pobreza e cidadania” (TELLES, 2001, p. 80) no Brasil, é tarefa que remonta a uma tradição de busca pela constituição da figura política do cidadão que é tão antiga quanto as primeiras interpretações do país feitas no início do século XX (BRESCIANI, 2010). Conforme verificou Bresciani (2010), desde os escritos de Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Paulo Prado e Oliveira Vianna, a cidadania foi situada no núcleo das análises e projetos políticos nacionais, figurando frequentemente como o ponto de disjunção entre o Brasil “real”, de tradição patrimonialista, patriarcal e essencialmente incompatível com as instituições de inspiração liberal, e a imagem de um país plenamente ajustado aos valores daquelas nações consideradas “mais civilizadas”. A despeito da variedade de formas que tomou e dos deslocamentos que sofreu, a proposição sobre a necessidade de construção da cidadania e constituição do cidadão ainda aparece como eixo de uma grande variedade de trabalhos que se debruçam sobre a realidade nacional e que tecem projetos políticos para o futuro.

É sob a ótica da cidadania que Carvalho (2014), por exemplo, em obra que se tornou referência para o estudo do tema no Brasil, analisa a trajetória trilhada pelo país em direção a construção e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, sem deixar, no entanto, de considerar os dilemas envolvidos na incorporação de tal ideal à realidade brasileira. Segundo Carvalho (2014), ainda que o ideal de cidadania plena seja semelhante dentro da tradição ocidental, o modelo inglês propalado por Marshall (1967), com seus direitos subsequentes, não se aplica ao Brasil e deve ser tomado apenas como um dos percursos históricos possíveis, ainda que sirva, para objetivos de análise, como um modelo “para comparar por contraste”, revelando assim as características e especificidades de nosso desenvolvimento social, histórico e político (CARVALHO, 2014, p. 17).

Ao referenciar o “modelo inglês”, Carvalho (2014) fala da compreensão clássica de cidadania elaborada por T. H. Marshall, que a identifica com o gozo das liberdades civis, sociais e políticas. De acordo com o autor, a dimensão civil corresponderia aos direitos necessários à liberdade individual (expressos, por exemplo, na liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa,

pensamento e fé, propriedade e justiça) a dimensão política ao direito de participação no exercício do poder político, e o elemento social, por fim, equivaleria a “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967). Ainda segundo Marshall, a ordem desses três elementos estaria diretamente relacionada com a sequência observada no processo de conquista de direitos na Inglaterra, país que oferece a referência para o modelo criado pelo autor: os direitos civis no século XVIII, políticos no século XIX e sociais no século XX.

Entre as transformações que compõem a trajetória da cidadania no Brasil, saliento aquelas diretamente relacionadas ao desenvolvimento dos direitos sociais, em particular aquelas que delinearão a construção de nosso sistema de proteção social. Reduzindo ainda mais o escopo, abordo brevemente algumas das políticas de enfrentamento à pobreza já levadas a cabo pelo Estado brasileiro e suas relações com o horizonte de construção da cidadania.

Segundo Carvalho (2014), o período que se estende da independência, em 1822, até o fim da Primeira República, em 1930, não registrou grandes avanços em relação aos direitos sociais, dado o caráter precário dos direitos civis e políticos até então (CARVALHO, 2014). No tocante a proteção social, o autor destaca a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os Ferroviários, em 1923, e algumas medidas do Estado, em geral mais formais e pouco eficientes, para a regulamentação das relações de trabalho, como a regulação do trabalho de menores em 1891, restrita à capital federal, a criação do Conselho Nacional do Trabalho em 1923 e a regulação do direito de férias em 1926 (CARVALHO, 2014).

As práticas de atendimento à pobreza centradas na esmola e executadas por ordens religiosas e instituições privadas constituíam o perfil de assistência social que, de acordo com Yazbek (2012, p. 295), “mesclava assistência e repressão”, sendo seguidas pelas instituições asilares e tutelares (YAZBEK, 2012). No campo, como destaca Carvalho (2014), as relações paternalistas entre coronéis e trabalhadores legavam a estes últimos algum tipo de assistência na forma de favores.

Telles (2001) chama atenção para as figurações da pobreza que se desenhavam nesse cenário da virada do século XIX. De acordo com a autora, os registros da vida urbana que começava a tomar forma no período tematizaram a miséria como “sinais invertidos de um povo ignorante, incivil e potencialmente perigoso” (TELLES, 2001, p. 36) que exigia a moralização e o controle. Forjava-se, assim, a poderosa imagem de uma pobreza destituída de dimensão histórica, que não encontra causas no mundo social construído pela interação humana, mas é registrada como paisagem, natureza (TELLES, 2001).

O conjunto de inovações vividas a partir da década de 1930 no âmbito da proteção social, em especial nos direitos trabalhistas e previdenciários, expande significativamente o escopo dos direitos sociais, sendo chamado por Carvalho (2014, p. 114) de “o grande momento da legislação social”. Sobre tais transformações, afirma Yazbek:

No início do século XX, a pobreza é vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930 nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família (YAZBEK, 2012, p. 295)

Tais medidas estatais de proteção, ainda que conferissem, conforme afirma Telles (2001, p. 47-48), estatuto civil a uma parcela de trabalhadores até então submetidas a arbitrariedade do mando patronal, continham, no modo mesmo como foram elaboradas e instituídas – isto é, deslegitimando o direito a reivindicação, legalizando a repressão estatal e negando tal estatuto àqueles que se encontravam a margem do trabalho formal –, os elementos que reporião a incivilidade no plano das relações sociais (TELLES, 2001). Com regras que condicionavam o pertencimento cívico ao trabalho formal e “introduzida em período de baixa ou nula participação política e precária vigência dos direitos civis” (CARVALHO, 2014, p.114), a legislação trabalhista do período privatizou a vida social, de acordo com Telles (2001); definiu uma concepção de política social como privilegio, nos termos de Carvalho (2014) e deu origem ao fenômeno chamado por Santos (1998) de “cidadania regulada” em obra que se tornou clássica sobre o tema.

Além dos modos de proteção contributivos baseados no trabalho, o Estado destinava aos mais pobres um modelo de regulação pela benemerência, criando, em 1938, o Conselho Nacional de Serviços Sociais – CNSS e, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência, que, com o fim da guerra, substituiu o objetivo de ajuda aos expedicionários pela assistência à maternidade e a infância por meio do convênio com instituições sociais filantrópicas (YAZBEK, 2012). Ainda de acordo com Yazbek,

o pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, enfim, não cidadão (YAZBEK, 2012, p. 299)

Se o período democrático entre 1945 e 1964 foi marcado pela ampliação dos direitos políticos e avanço lento dos direitos sociais, o oposto aconteceu durante o regime militar



iniciado em 1964, conforme afirmou Carvalho (2014). Entre as medidas que caracterizaram a expansão dos direitos sociais, está a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 e a universalização da previdência para todas as categorias de trabalhadores com vínculo formal por meio da fundação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 e o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL) em 1971 (CARVALHO, 2014). Assim, a expansão e modernização do sistema de proteção social nas décadas de 1960 e 1970 se deu nos termos de uma modernização conservadora, combinando assistência à pobreza com repressão (YAZBEK, 2012).

Com as medidas de abertura do regime, a retomada de antigos movimentos de oposição e surgimento de novos a partir de 1974 (CARVALHO, 2014), teve origem um período de grande efervescência política que se estendeu e ampliou ao longo da década de 80 e início da década de 90. De acordo com Telles (2001), a partir do despertar da sociedade civil e da subsequente ampliação da noção de democracia e direitos, começava-se a forjar um movimento de retirada da pobreza de seu lugar de paisagem, de natureza, para inscrevê-la no âmbito da responsabilidade pública e da reivindicação por direitos:

Para usar a expressão de Weffort (1984), a “descoberta da sociedade” se fez na experiência dos movimentos sociais, das lutas operárias, dos embates políticos que afirmavam, perante o Estado, a identidade de sujeitos que reclamavam por sua autonomia, construindo um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. [...] É uma outra figuração da questão social, que põe em cena a ordem das causalidades e responsabilidades envolvidas em situações diversas [...] de denegação e privação de direitos, que se processam em campos diferentes, com responsabilidades e causalidades identificáveis e que armam, ao menos virtualmente, arenas distintas de representação e reivindicação, de interlocução pública entre atores sociais e entre atores sociais e Estado (TELLES, 2001, p. 56)

Os direitos, afirma Telles, são capazes de instituir uma referência comum a partir da qual “os indivíduos problematizam suas circunstâncias de vida enquanto exigências de uma civilidade e equidade que lhes é negada através de discriminações e exclusões diversas” (TELLES, 2001, p. 76). Ainda de acordo com a autora, no início da década de 1990, tais referências se faziam presentes no modo como se interpelava o problema da pobreza, projetando-a para o centro do debate político e tematizando em torno dela os desafios da cidadania e da construção democrática (TELLES, 1998). Era essa a tônica da Campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, cujos comitês “organizaram perto de 3 milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição”

(TELLES, 1998, p. 10), assim como da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993.

A partir da extinção do CONSEA e sua substituição pelo Programa Comunidade Solidária em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, as ações em torno do combate à fome e a miséria são reorganizadas de modo bastante diverso das promessas acenadas nos anos anteriores (TELLES, 1998). Dagnino (2008) registra, a partir de então, a “confluência perversa” entre o projeto político democratizante e o projeto político neoliberal, evidenciando os deslocamentos de sentido que este último operou nos termos que foram amplamente disseminados no bojo da efervescência política e da luta pela ampliação de direitos que tomaram lugar no pós-ditadura, entre eles o de cidadania. Associando-o ao mercado e o reduzindo em seu significado coletivo, o deslocamento do conceito de cidadania implicou, no contexto de desmonte dos direitos que apenas começavam a ser ampliados na década anterior, a redefinição da noção de pobreza, “bloqueando sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública” (DAGNINO, 2004, p. 58).

Ainda que as promessas e expectativas acenadas ao longo desse período de mobilização tenham encontrado fortes limites nos anos seguintes, afirma Telles (1998), estas contribuíram para dar origem a uma nova sensibilidade pública para a urgência da questão social e para a necessidade de políticas centradas no horizonte da cidadania, em oposição às velhas práticas filantrópicas (TELLES, 1998). Ainda segundo a autora, é no registro de tais mudanças que se deve compreender o surgimento dos primeiros programas de renda mínima.

### 1.2 Programas de Transferência de Renda: entrada na agenda pública brasileira

A apresentação do Projeto de Lei n. 80/1991, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, elaborada pelo senador Eduardo Suplicy e aprovada no Senado Federal em 1991, introduziu a temática dos Programas de Transferência de Renda na agenda pública brasileira (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). A proposta se baseava num mecanismo de taxaçaõ negativa segundo o qual todos aqueles que tivessem rendimentos brutos inferiores a dois salários mínimos (Cr\$ 45.000,00, na época) receberiam 30% da diferença entre seus rendimentos e este valor (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Conforme observam Silva, Yazbek e Giovanni (2012), o projeto mobilizava argumentos fundamentados em marcos ideológicos, políticos e filosóficos bastante diversos em defesa da ideia de uma renda mínima universal, desde filósofos como Confúncio e Aristóteles, passando por economistas clássicos como Adam Smith e Karl Polanyi, Karl Marx e até mesmo no Alcorão, no Budismo e no Velho

e Novo Testamento da Bíblia Sagrada (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Com efeito, o objetivo do autor do projeto era, em suas palavras,

mostrar que a proposta de renda mínima não é somente iniciativa do Partido dos Trabalhadores, mas uma idéia que pertence à humanidade, na medida que pensadores de todos os segmentos e de orientações políticas amplamente divergentes a tem defendido  
(SUPLICY, BUARQUE, 1997, p. 84)

Ainda segundo Suplicy e Buarque (1997), uma vez implantado o programa, de acordo com seus resultados e a disponibilidade de recursos, o patamar da diferença a ser recebida pelos titulares dessa política poderia ser elevado em 50%. Seu financiamento se basearia em recursos federais, “principalmente pela substituição de programas menos eficientes em aliviar a pobreza” (SUPLICY, BUARQUE, 1997, p. 85).

Cabe destacar que, tal qual afirmam, novamente, Silva, Yazbek e Giovanni (2012), a ampliação do debate internacional sobre os programas de transferência de renda a partir da década de 1980 aconteceu no bojo das transformações econômicas que resultaram na chamada crise da sociedade salarial e deram origem ao fenômeno conhecido como “nova pobreza”, para o qual as intervenções do Estado baseadas no seguro social e na assistência social não conseguiam mais dar respostas (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012).

Na América Latina e no Caribe, onde a questão dos modelos de serviços universais não esteve posta – com exceção do Brasil, onde o tema esteve presente durante os anos da redemocratização, quando se aprovou a Constituição de 1988 que instituiu o princípio da seguridade social baseada na previdência social, assistência e saúde – os programas de ajuste estrutural levados a cabo afetaram uma assistência social já limitada a poucos países e com poucos recursos, segundo Fonseca e Viana (2007). É neste contexto que a região tem instituídos os programas de transferência de renda ou renda mínima, sendo os primeiros programas federais o *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) no México, em 1997, e o *Mi Familia*, na Nicarágua, em 2000 (FONSECA, VIANA, 2007). Os dezessete programas implantados na região até 2006 tem em comum, conforme registram as autoras, a exigência de contrapartidas ou condicionalidades de seus titulares (FONSECA, VIANA, 2007).

O Brasil apresentou uma peculiaridade no processo de implantação dos programas de transferência de renda em relação aos demais países da América Latina e do Caribe, qual seja, o pioneirismo das experiências municipais em relação aos programas federais. Após ser aceito no senado, o projeto do senador Eduardo Suplicy foi obstruído quando, segundo Telles (1998), a maioria governista na Câmara dos Deputados bloqueou a aprovação da proposta, mas seus

efeitos se fizeram sentir na medida que, a partir de então, inúmeras iniciativas foram tomadas no plano parlamentar para a aprovação de projetos semelhantes.

Assim, só no ano de 1995, são implementados os seguintes programas: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, pelo prefeito José Magalhães Teixeira, do PSDB, em Campinas-SP, o Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança-Escola, ambos de autoria do então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, do PT, em Brasília-DF, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de autoria da vereadora do PT Joana Garcia Leal, em Ribeirão Preto-SP, e o Programa “Nossa Família”, do prefeito David Capistrano Filho, do PT, em Santos-SP (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Nos anos seguintes, outras experiências e propostas no plano municipal se somaram e essas (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Em 1996, são implementados, em âmbito nacional, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada.

A partir de 2001 e ao final do último mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Governo Federal passou a desenvolver o que denominou de “Rede de Proteção Social” direcionada à população pobre (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Com o objetivo de proteger pessoas e famílias de baixa renda das circunstâncias de risco e vulnerabilidade social, a Rede era formada pelos programas Bolsa-Escola, vinculado ao Ministério da Educação (MEC); Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde (MS); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Programa do Agente Jovem, Benefício Mensal – Idoso, Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, Renda Mensal Vitalícia e Aposentadorias Rurais, vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Bolsa-Qualificação e Seguro-Desemprego, pertencentes ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Bolsa-Renda (seguro-safra), do Ministério da Agricultura (MA); o Auxílio-gás, do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Abono Salarial PIS/Pasep (DRAIBE, 2003).

### 1.3.1. O Programa Bolsa Família

Em 2003, o Programa Fome Zero, instituído pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, unificou os programas Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação (SILVA et al, 2013). Nasceu, assim, o Programa Bolsa Família, primeiramente vinculado ao recém-fundado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e posteriormente vinculado ao também recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O programa foi instituído pela Medida Provisória nº 132 em outubro de 2003 – substituída, em janeiro do ano seguinte, pela Lei nº

10.836 – e passou a atuar no combate à miséria e na emancipação das famílias pobres através de três eixos principais: a transferência de renda, a promover o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades, cujo objetivo é reforçar o acesso a direitos básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento e a superação da situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2014).

O benefício básico concedido pelo programa, no valor de 85 reais, destina-se às famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar per capita igual ou inferior a 85 reais mensais), podendo ser acrescido do benefício variável, que tem como público-alvo também as famílias em condição de pobreza (renda familiar per capita igual ou inferior a 170 reais mensais) e cujo valor varia de acordo com o número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes na família<sup>5</sup>. Em contrapartida, o programa exige que os beneficiários mantenham seus filhos com a carteira de vacinação em dia, matriculados e com frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes de 16 a 17 anos; em caso de gestantes ou nutrizes, exige-se o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação em atividades educativas oferecidas pelo Ministério da Saúde sobre aleitamento materno; mulheres entre 14 e 44 anos, por fim, devem fazer acompanhamento de saúde. Cabe aos municípios efetuarem o cadastro das famílias elegíveis para o recebimento do benefício no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta de dados criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

A proposta de unificação dos programas de transferência de renda já existentes através do Cadastro Único foi o principal marco da criação do Bolsa Família, permitindo a superação da lógica fragmentária que, segundo Cohn (2000), esteve presente nas políticas sociais do governo que antecedeu o Presidente Lula. De acordo com a autora, as ações realizadas no âmbito das políticas sociais durante o Governo FHC foram marcadas pela formulação de estratégias diversas, porém segmentadas, para o enfrentamento das desigualdades sociais. Careciam tais estratégias de um projeto que as articulasse e imprimisse um sentido político ao seu conjunto (COHN, 2000). Assim, ao “unificar a clientela e uniformizar o valor dos benefícios, universalizando a prestação deste benefício para um segmento da população identificado por corte de renda” (COHN, 2012, p. 24), o Bolsa Família imprimiu um novo conteúdo social aos programas já existentes (COHN, 2012).

---

<sup>5</sup> Refere-se aos valores ajustados em 12,5% após anúncio do Presidente Michel Temer em 29/06/2016 <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/junho/apos-dois-anos-bolsa-familia-tem-aumento-de-12-5>  
Acesso 26/07/2016

A ausência de interatividade entre os programas herdados pelo governo anterior era também um obstáculo para a otimização das ações na área social, uma vez que, alocados em diferentes ministérios e obedecendo a diferentes lógicas de funcionamento, estes programas resultavam em alto custo operacional e baixa efetividade, chegando alguns até mesmo a concorrer entre si pela liberação de recursos, como afirma Zimmermann (2006). Cada um dos programas possuía também um cadastro específico, com formas diferentes de registrar as informações sobre as famílias, o que, segundo Cohn (2012), impôs um enorme desafio ao processo de incorporação dos registros já existentes pelo Cadastro Único durante o início da implantação do Bolsa Família.

Ainda assim, logo nos três primeiros meses do programa – e ainda durante o processo de reconstrução do Cadastro Único a partir dos cadastros já existentes – foram contempladas com o benefício mais de três milhões de famílias (COHN, 2012). Em 2011, o programa passou a integrar o Plano Brasil sem Miséria, que articula transferência de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva (SILVA et al, 2013). Em 2013, dez anos após a criação do Bolsa Família, o programa alcançava cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um quarto da população brasileira (CAMPELLO, 2013).

### 1.3.2. O Programa Bolsa Família na pauta do processo de impeachment

Em 2016, com a abertura de seu pedido de impeachment aprovado na Câmara e prestes a ser votado em comissão especial do Senado, a Presidenta eleita Dilma Rousseff anunciou o reajuste médio de 9% nos benefícios transferidos pelo Bolsa Família, dando ensejo a acusações, expressas em redes sociais e comentários de portais de notícias, que reafirmavam a já conhecida visão segundo a qual o programa serviria aos interesses eleitoreiros do partido que o implantou, visão esta que acompanha o programa desde seu surgimento. A execução do reajuste, levado a cabo pelo então presidente em exercício, Michel Temer, com valor médio de 12,5%, foi alvo de críticas da própria presidenta deposta, que considerou o ajuste pequeno face ao aumento de 41,5% dado aos servidores federais e que já vinha pressionando o presidente interino pela demora em conceder a correção por ela anunciada.

Cabe lembrar ainda que, alguns dias antes da votação de seu processo de deposição na Câmara, a presidenta eleita veiculou um vídeo pela internet denunciando a tentativa de golpe que tomava forma através do impeachment, alertando para o risco que este representava à democracia e afirmando que o novo governo tencionava “revogar direitos e cortar programas

sociais como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida”<sup>6</sup>. Em uma de suas redes sociais, o então vice presidente respondeu afirmando que manteria todos os programas sociais<sup>7</sup>.

À união das pastas do Desenvolvimento Social e da Agricultura, que deu origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e à substituição de Tereza Campello por Osmar Terra como ministro, seguiu-se o anúncio de que o governo Temer realizaria um “pente fino” nos programas sociais para identificar a existência de fraudes e irregularidades na concessão de benefícios. Os dados do Cadastro Único, sistema de registro de informações do Governo Federal sobre famílias em situação de pobreza e extrema pobreza usado para o controle do Bolsa Família, foram cruzados com outras bases de dados nacionais, como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Sistema de Controle de Óbitos (Sisob) e o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Nesse cruzamento, foram apuradas, até novembro de 2016, 1,1 milhão de irregularidades nos benefícios concedidos pelo programa, dos quais 469 mil foram cancelados e 654 mil bloqueados<sup>8</sup>.

Segundo o ministro Osmar Terra, a ampliação das bases de dados nas quais ocorre o cruzamento de informações dos beneficiários do Bolsa Família não prejudicaria aqueles que efetivamente precisam do benefício. O ministro criticou a ausência de esforços do governo anterior em criar mecanismos de saída do programa e afirmou que houve uso político deste para sua manutenção no poder<sup>9</sup>.

Essa rápida reconstituição dos últimos acontecimentos que envolveram o Bolsa Família não só serve como um registro das mudanças que sofreu o programa e de algumas das falas produzidas sobre ele ao longo da elaboração deste trabalho, como oferece uma indicação do quanto as decisões que afetam o programa movimentam opiniões, suscitam debates sobre a necessidade da adoção de programas emergenciais para a pobreza, o formato e a extensão que devem assumir e os resultados que devem produzir – questões estas que colocam em foco posicionamentos a respeito do papel que se atribui ao Estado na regulação da vida social e, em última medida, sobre o modo como se concebe e explica a pobreza.

Além disso, as falas produzidas a respeito do programa ao longo do processo de impeachment e as intervenções que sofreu ao final deste processo deixam patente que, embora

---

<sup>6</sup> <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-diz-em-video-que-oposicao-quer-acabar-com-bolsa-familia-19101375> Acesso em 05/12/2016

<sup>7</sup> <https://twitter.com/micheltemer/status/721284742876958720?lang=pt> Acesso em 05/12/2016

<sup>8</sup> <http://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-suspende-1-1-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia> Acesso em 05/12/2016

<sup>9</sup> [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/11/13/interna\\_politica,823477/bolsa-familia-foi-politizado.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/11/13/interna_politica,823477/bolsa-familia-foi-politizado.shtml) Acesso em 05/12/2016

se tenha construído um aparente “consenso” em torno da necessidade da transferência direta de renda aos pobres – aparência esta já vislumbrada por Telles (1998) quando do surgimento dos primeiros programas desse tipo no Brasil em meados dos anos 90 –, de modo que o Bolsa Família é defendido por representantes de partidos situados em diversos espectros políticos e ideológicos e tem, inclusive, sua “paternidade” contestada<sup>10</sup>, a defesa desse tipo de política vem, por vezes, fortemente acompanhada da ressalva de que os pobres não precisam de renda, precisam de “portas de saída” para não requererem renda do Estado, retórica que sustenta a execução de cortes no programa e permite, portanto, a coexistência entre a “defesa” desta política e a drástica redução de seu horizonte de atuação.

#### 1.4 A “linguagem dos direitos” e o Programa Bolsa Família

Silva, Yazbek e Giovanni (2012) identificam duas possibilidades de motivações e orientações político-ideológicas para os programas de transferência de renda que têm surgido nas últimas décadas e que compõem, hoje, um dos principais eixos de nosso sistema de proteção social. São elas:

“a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho [...];

b) Transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando à garantia de uma vida digna para todos.”

(SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012, p. 43)

Em 1998, momento em que se proliferavam as experiências municipais de transferência de renda, Telles (1998) observou a existência de um aparente consenso que fazia com que as mais diferentes posições políticas e partidárias existentes no cenário nacional apoiassem tais programas, chegando a dizer que os programas de renda mínima já compunham o vocabulário da vida nacional (TELLES, 1998). Por trás dessa aparência de consenso, afirmou a autora, era possível vislumbrar as tentativas de neutralização das diferenças entre a versão oficial do

<sup>10</sup> <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/aecio-defende-paternidade-de-fhc-sobre-bolsa-familia,1576919>  
Acesso em 22/02/2017



programa de renda mínima, as propostas em discussão e as experiências em curso (TELLES, 1998).

Contudo, para além das divergências entre as propostas, era preciso ponderar, segundo Telles, as ambivalências e ambiguidades internas à própria noção de renda mínima, assim resumidas por ela:

[...] até em que ponto os programas de renda mínima se mantêm no terreno de políticas residuais e apenas compensatórias, ou conseguem se realizar como instrumentos de políticas sociais pautadas por critérios universais de cidadania? [...] Até que ponto a autonomia que se pretende promover com a transferência de renda para indivíduos ou famílias, se reduz ao pressuposto possessivo liberal (a liberdade entendida estritamente como a posse de bens e renda), ou consegue se efetivar como capacidade (e liberdade) para escolher e realizar formas de vida consideradas valiosas e válidas de serem vividas? (TELLES, 1998, p. 19)

Entendo que as questões elaboradas acima, aqui mobilizadas para interpelar o Programa Bolsa Família, permitem múltiplas abordagens. Procuo responde-las investigando as mudanças de atitudes provocadas pelo programa entre seus titulares, isto é, averiguando se a experiência de ser um participante do Programa Bolsa Família constrói noções de direitos.

O não-enraizamento dos direitos como medida comum de equidade no âmbito das regras e códigos informais que regem a vida social foi imputado por Telles (2000) à prática de um Estado que nunca chegou a consolidar os direitos sociais segundo uma noção de igualdade, mas na lógica da proteção e do favor (TELLES, 2000). São expressivos os efeitos disso para o modo como se pensa a pobreza e os pobres, uma vez que:

[...] a privação de direitos põe em foco o modo como as diferenças sociais são percebidas, elaboradas e objetivadas no espaço social. Pois o modo como os direitos são atribuídos ou negados, reconhecidos ou recusados traz inscritos, ao menos tacitamente formulados, os critérios pelos quais são discriminadas as diferenças e definidas suas equivalências possíveis, montando as regras simbólicas das reciprocidades esperadas. [...] Nas imagens do pobre fraco e desamparado, subalterno e inferior, incivil e desprovido de razão, há uma representação das diferenças que anula as equivalências possíveis que em princípio os direitos sacramentam [...] (TELLES, 2000, p. 58-59)

Assim,

Normatividade, tradições e imaginário se articulam numa espécie de desapossamento simbólico que, tanto quanto a provação material, caracteriza a pobreza: os pobres são aqueles que estão fora das regras de equivalências possíveis, a pobreza aparecendo como condição que os descredencia como sujeitos (TELLES, 2000, p. 65)

A constante reposição de hierarquias nas relações cotidianas, da qual o rito de diferenciação “você sabe com quem está falando?” (DA MATTA, 1997) constitui prática exemplar, explicita a persistência de um nível de relações sociais que conservam os “eixos e dimensões deixados necessariamente de lado pela universalidade classificatória da economia, dos direitos e dos regulamentos” (DA MATTA, 1997, p. 15). A peculiar complementariedade entre uma modernidade baseada na ideologia igualitária e individualista e uma moralidade personalista e hierarquizante, atribuída por Da Matta (1997) à sociedade brasileira, nos fala novamente sobre a não consolidação dos direitos como princípios de equivalência e reconhecimento do outro no âmbito da nossa sociabilidade.

Assim, levanto a ideia de que o potencial dos programas de renda mínima em funcionarem como políticas que promovem cidadania reside justamente na proposta de dotar os indivíduos de uma renda que funcione como uma medida concreta de equivalência, um mínimo social, uma garantia contra o que, nas palavras de Telles (2009, p. 66), configura a experiência da pobreza: a “liminaridade, [...] ordens de vida que se estruturam no fio da navalha, sempre a ponto de desabar por conta dos “azares” do destino”, estabelecendo, assim, um ponto de partida para que se estabeleça critérios de justiça social.

### 1.5 Autonomia e consumo

Uma das conclusões indicadas pela pesquisa de campo, como será melhor discutido ao longo deste trabalho, é a relevância do consumo como fator de produção de demandas relativas ao programa. Essa observação abre um dos debates que tem se armado em torno das políticas de transferência de renda, qual seja, o significado e a extensão de uma “cidadanização” (RABELO, 2014, p. 26) centrada na pequena ampliação do poder de consumo.

Algumas das dimensões sobre as quais o pequeno incremento na renda e a ampliação dos horizontes de consumo incidem foram estudadas por Rego e Pinzani (2013). Os autores observaram o ganho de auto estima e “senso de dignidade” manifestado pelas titulares do Bolsa Família pela garantia de poder suprir ao menos parte das necessidades básicas da família – diz-se “parte” porque foi consenso entre elas a insuficiência do benefício para satisfazer suas carências básicas – e com a (pequena) ampliação na variedade de produtos consumidos. Poder comprar para os filhos itens que anteriormente não entravam em suas dietas, como iogurte e bolacha, foi algo expresso com grande satisfação por várias das entrevistadas, assim como o ganho de certa respeitabilidade entre os donos de pequenos mercados e feirantes onde fazem compras, baseado, segundo elas, na garantia de que poderiam pagá-los mais tarde, uma

vez que agora possuíam a certeza de uma renda mensal – neste sentido, os autores destacam o momento em que uma das entrevistadas diz ter ganhado crédito entre os comerciantes, atentando para o duplo sentido que a palavra “crédito” ganha neste contexto. Confrontando trechos das entrevistas com as observações de Simmel a respeito dos efeitos dissolventes do dinheiro sobre as tradições e os controles que pesam sobre a intimidade das pessoas, Rego e Pinzani (2013) registram também que o programa tem repercutido na libertação de compromissos pessoais das mulheres entrevistadas, para grande parte das quais a renda do Bolsa Família significa a primeira experiência de recebimento e controle de um ganho mensal.

Ainda assim, cabe registrar que o consenso manifestado pelas entrevistadas de Rego e Pinzani (2013) de que o dinheiro recebido por meio do Bolsa Família não é suficiente para suprir suas necessidades básicas já indica um afastamento da possibilidade apontada anteriormente, segundo a qual o programa funcionaria como a garantia de um padrão digno de vida, erigindo assim uma medida concreta de equivalência entre as pessoas. Contudo, o trabalho evidencia também a necessidade de considerar os efeitos do programa sobre dimensões que são fundamentais para a inclusão de seu público alvo – notadamente mulheres pobres, grupo que se encontra na intersecção entre diversas formas de opressão – ao universo da cidadania: o ganho de auto estima, de autonomia no âmbito de suas vidas privadas e, como pude notar nas reuniões que observei, de demandas por reconhecimento pelo Estado e por acesso a mais renda, aspecto que debaterei no terceiro capítulo.

## Cap. 2 – O Programa Bolsa Família, seus limites e potencialidade

### 2.1. O município de Nova Esperança

Situado no Noroeste do Estado do Paraná, a 43 quilômetros de Maringá, o município de Nova Esperança – conhecido como “capital da seda” por sua expressiva produção sericultora – possuía, de acordo com os dados do Censo 2010, 26.615 habitantes, passando a ter 27.986 na última contagem populacional, feita em 2016. O município possui dois Distritos Administrativos, o de Barão de Lucena, com 1.420 habitantes, e o de Ivaitinga, com 518 habitantes<sup>11</sup>.

Nova Esperança é uma das cidades que compõem a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP) e, conforme informação retirada da página do município, é um ponto de convergência entre as cidades vizinhas, permitindo fácil acesso à hidrovía Tietê, à ferrovia e ao Porto de Paranaguá, importantes rodovias estaduais que levam aos principais mercados consumidores do estado<sup>12</sup>.

Em 2012, com a promulgação da Lei Complementar Estadual 145, Nova Esperança passou a compor a Região Metropolitana de Maringá<sup>13</sup>, cidade polo com a qual possui nível médio de integração, segundo escala utilizada pelo Observatório das Metrôpoles (BORGES, 2015). A Região Metropolitana de Maringá se encontra na categoria seis de hierarquização metropolitana brasileira, o que a caracteriza como um espaço não metropolitano (BORGES, 2015), e é constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança.

Fleury e Silva, Savi e Silva (2010) chamam atenção para a desigualdade entre as municipalidades, uma vez que Maringá, a cidade polo, apresenta índices de renda, incremento econômico, habitação e violência bastante diferentes daqueles dos demais municípios. De acordo com dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação João Pinheiro (FJP), Nova Esperança apresentava, em 2010, renda per capita média de R\$ 719,26, porcentagem de

---

<sup>11</sup> Dados disponíveis em [http://www.novaesperanca.pr.gov.br/index.php?Secao=Historico\\_muni](http://www.novaesperanca.pr.gov.br/index.php?Secao=Historico_muni) acesso em 24/07/2016

<sup>12</sup> Informações retiradas de <http://www.novaesperanca.pr.gov.br/index.php?Secao=Local> Acesso em 24/07/2016

<sup>13</sup> <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=67057&codItemAto=500203#500203> Acesso em 04/08/2016

extremamente pobres referente a 0,78% da população, e porcentagem de pobres igual a 4,17%, ao passo que, em Maringá, esses valores eram, respectivamente, R\$ 1.202,63, 0,29% da população e 1,39% da população (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016).

Ainda segundo esses dados, a porcentagens de mães chefes de família sem o ensino fundamental e com filho menor em Nova Esperança é de 16,11% do total de mães chefes de família, enquanto em Maringá essa taxa é de 7,44%; o primeiro município possui 36,27% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal, à medida que a cidade polo apresenta 20,93% de pessoas com esse perfil (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016). A porcentagem da população adulta com ensino fundamental em Nova Esperança é de 48,84% e, em Maringá, 69,06%, e a expectativa de anos de estudo corresponde respectivamente a 9,45 anos e 11,37 anos (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016).

Com IDHM de 0,808, Maringá é listada como o 23º município com maior IDHM do Brasil no ranking organizado em 2010 pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>14</sup>, enquanto Nova Esperança, com IDHM de 0,722, ocupa o 1244º lugar nesta mesma lista. Apesar da disparidade de colocações, ambos os municípios estão situados nas faixas mais altas desse indicador, com Maringá aferindo IDHM considerado “muito alto” (0,800 – 1,000) e Nova Esperança, “alto” (0,700 – 0,799). O Paraná possui IDHM de 0,749, apresentando, assim, índice superior ao nacional, que é de 0,727 – o que o coloca na 5º posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM, logo atrás do Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro. Cabe destacar, ainda, que uma das cidades paranaenses, Curitiba, está em 10º lugar no ranking nacional entre os municípios, com IDHM de 0,823.

De acordo com o Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, em outubro de 2016 Nova Esperança possuía 3.431 famílias inscritas no Cadastro Único, das quais 576 aferiam renda per capita familiar de até R\$ 85,00; 677 apresentavam renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; 1.229 famílias tinham renda per capita entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo e 949, por fim, possuíam renda acima de meio salário mínimo. Em dezembro de 2016, 1.503 famílias do município eram titulares do Programa Bolsa Família, e o valor médio a elas repassado corresponde a R\$ 137,29, com valor total transferido pelo Governo Federal para os benefícios no mês de dezembro de 2016 correspondente a R\$ 144.526,00.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Informação retirada de <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/> Acesso em 30/01/2017

<sup>15</sup> Informações retiradas de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#> Acesso em 30/01/2017

Maringá, por sua vez, possuía, também em outubro de 2016, 27.301 famílias inscritas no Cadastro Único, das quais 3.281 possuíam renda per capita R\$ 85,00; 2.647 aferiam renda entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; 8.734 recebiam entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo e 12.639, por fim, possuíam renda superior a meio salário mínimo<sup>16</sup>. Desse total de famílias, 4.774 eram, em dezembro de 2016, beneficiárias do Programa Bolsa Família, e o valor médio a elas transferido era de R\$ 154,58. Também em dezembro de 2016, o valor total transferido pelo governo federal às famílias em benefícios alcançou R\$ 737.949,00.

A nota de Nova Esperança no Índice de Gestão Descentralizada – IGD para o ano de 2016 foi de 0,80. O município possui elevados índices de cumprimento das condicionalidades associadas ao Programa Bolsa Família: no bimestre de março de 2016, do total de 1.129 crianças e adolescentes de 6 a 15 anos cadastrados no programa acompanhados, 1.110 possuíam frequência escolar acima da exigida (85%), sendo 19 os que possuíam frequência abaixo e 34 os que não apresentavam informação sobre a frequência escolar; em relação aos adolescentes de 16 a 17 anos acompanhados, cujo total é de 170, 140 apresentavam frequência acima da taxa exigida (75%), 30 estavam abaixo desta taxa e 27 não apresentavam informação. Também no bimestre de março de 2016, do total de 949 famílias com perfil para cumprimento das condicionalidades de saúde (isto é, com crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos), 895 estavam sendo acompanhadas. Das 25 gestantes acompanhadas no mesmo período, todas estavam em dia com as consultas de pré-natal. Em novembro de 2015, 11 famílias receberam advertências por não cumprimento das condicionalidades, doze tiveram o benefício bloqueado e 5 o tiveram suspenso pela mesma razão<sup>17</sup>.

## 2.2 As reuniões

As reuniões feitas com participantes do Programa Bolsa Família de Nova Esperança são iniciativa do setor de assistência social do município e se enquadram nas ações de cidadania indicadas pelo governo federal na proposta do programa. Ao fim da tarde de cada segunda-feira, a gestora do programa, a psicóloga e mais duas funcionárias do município reúnem os titulares de uma das quatro regiões em que residem – Conjunto Novo Horizonte, Vila Regina, Conjunto Nova Esperança e Vila Silveira, além dos distritos Barão de Lucena e Ivaitinga – e

---

<sup>16</sup> Informações retiradas de [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral) Acesso em 30/01/2017

<sup>17</sup> Informações retiradas de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades> Acesso em 24/07/2016.

debatem temas como relacionamento intercomunitário, orçamento familiar, democracia e cidadania, relações raciais, meio ambiente e sustentabilidade e relacionamento familiar. A psicóloga e a gestora do programa definem os temas que serão debatidos na programação das reuniões ao início de cada ano, de modo que, a cada ciclo de reuniões – isto é, após passar por cada uma das regiões, o que acontece em seis semanas – um novo tema é discutido. A exposição inicial é feita pela psicóloga, que direciona perguntas às participantes e, às vezes, propõe dinâmicas pra que estas participem.

Cada uma das regiões possuem um lugar definido para a realização dos encontros, como o salão utilizado para as atividades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), conhecido como Salão da Terceira Idade, para as reuniões do Conjunto Novo Horizonte, escolas, como no caso dos distritos de Ivaitinga e Barão de Lucena, e uma das igrejas do bairro, no caso de Vila Regina.

Iniciei a observação das reuniões em outubro de 2015 e a encerrei em maio de 2016, totalizando onze encontros. Em todos eles, notei uma ampla presença dos participantes do programa, predominantemente mulheres com seus filhos – fato este que faz com que o público da reunião seja significativamente composto por crianças que, ao longo da fala da psicóloga, sentam ao lado das suas mães, brincam do lado de fora do salão ou até mesmo participam das dinâmicas e brincadeiras propostas. As mulheres representam, como foi dito, a maior parte do público das reuniões – os poucos homens que comparecem vão, em geral, acompanhando suas esposas – razão pela qual me refiro às participantes sempre no feminino.

O largo comparecimento das mulheres nos encontros – cujo número varia de acordo com a quantidade de titulares na região onde este acontece – foi o primeiro fato que me chamou atenção, considerando que a presença não é obrigatória. O convite para a reunião é feito por cartões que são deixados nos postos de saúde do bairro, informando a data e local e por carro de som. Sobretudo nas reuniões que acontecem no distrito de Barão de Lucena, é comum que se encontrem mulheres já presentes antes mesmo da chegada da equipe que realiza as reuniões.

Os encontros que acompanhei contavam, em média, com a presença de 35 a 40 participantes, sendo os que aconteciam em Ivaitinga os responsáveis pelos menores grupos, com no máximo quinze pessoas. Em todos os bairros, eram realizados pontualmente às 17:30 horas, respondendo a uma demanda das próprias participantes, conforme relatou a gestora do programa, que se queixavam do horário anterior, às 16, não contemplar aquelas que trabalhavam durante a tarde.

Em geral, o clima inicial dos encontros é de descontração, com as mulheres rindo e conversando entre si e com a psicóloga. No entanto, a partir do momento em que todas elas se

sentam e é dado início à reunião, um clima mais formal toma lugar e poucas das participantes, muitas vezes nenhuma delas se pronunciam para responder às perguntas feitas pela psicóloga e para atender aos pedidos de participação. Em algumas das reuniões que contam com maior número de participantes, as mulheres conversam entre si durante a fala da psicóloga, mas o comportamento mais comum é que permaneçam atentas, embora silenciosas.

Por vezes a reunião começa com algum recado da gestora do programa sobre o Bolsa Família, lembrando os meses de pesagem das crianças e a necessidade de fazer o recadastramento ou entregando convites para eventos promovidos pela assistência social do município e passando depois para que a psicóloga faça sua exposição inicial sobre o tema tratado no encontro. Essa exposição costuma ser breve, em torno de vinte minutos, e é permeada por perguntas – normalmente não respondidas ou respondidas somente com “sim” e “não” – direcionadas às participantes. Em alguns dos encontros, a exposição é sucedida por uma dinâmica relacionada ao tema abordado, ocasiões em que a participação das mulheres e principalmente das crianças costumava ser voluntária, ainda que depois de alguma insistência da psicóloga.

Com o encerramento da reunião, é servido o lanche e retomado o clima inicial, com as crianças e as mulheres comendo seus lanches em pé e conversando umas com as outras. É também comum que, ao final, algumas mulheres utilizem o momento para tirar dúvidas sobre o Bolsa Família e outros programas oferecidos pelo município, em geral sobre como fazer para transferir o benefício de uma cidade a outra, para fazer o recadastramento no programa ou informar mudanças sobre seu perfil.

O objetivo dessa descrição foi apenas dar uma noção ao leitor sobre a estrutura dos encontros. As observações, bem como as entrevistas feitas com a equipe que realiza as reuniões serão relatadas ao longo dos próximos subitens conforme sua relevância para a compreensão das percepções e atitudes das mulheres em relação ao programa, e em diálogo com a bibliografia sobre o tema.

### 2.3 Pontos de discussão

Assim como fez Renata Bichir (2010) ao listar os desafios para a sustentabilidade do Bolsa Família, apresentarei a seguir alguns dos pontos a respeito do Programa Bolsa Família que são alvo de debate entre seus analistas, configurando-se, assim, como eixos de tensão do programa. Elegi os três eixos abaixo, em primeiro lugar, considerando as questões que colocam para sua consolidação como uma política de cidadania e promoção de direitos, e em segundo,



levando em consideração o quanto permitem discutir as observações e as entrevistas feitas em Nova Esperança. São eles: as regras de elegibilidade e as condicionalidades, ambas situadas na discussão sobre o desenho do programa, e o pertencimento ao campo dos direitos.

### 2.3.1. Desenho do programa

Alguns aspectos relativos ao modo como o Programa Bolsa Família foi elaborado, isto é, ao seu desenho, constituem tópicos persistentes no debate que questiona em que medida essa política se pauta, conforme inquiriu Telles (1998) sobre os programas de renda mínima, em princípios universais de cidadania. A seguir, discutirei dois desses aspectos: as condicionalidades e as regras de elegibilidade, que guardam relação com uma discussão mais ampla sobre a focalização do programa.

#### 2.3.1.1. Desenho do programa – regras de elegibilidade

Nos últimos encontros que observei no ano de 2015, a gestora do programa pediu às participantes que, ao final da reunião, preenchessem um formulário avaliando as reuniões que aconteceram ao longo do ano e sugerindo novos temas a serem discutidos. Após ler os questionários, ela me relatou que, das três questões abertas (“05 – Sobre que assunto você gostaria que fosse falado nas reuniões; 06 – O que você acha bom na reunião? 07 – O que você acha negativo na reunião? O que pode mudar?”), apenas uma sugestão, porém presente em vários dos formulários, foi dada: que fosse falado mais sobre o Bolsa Família.

Nas primeiras reuniões do ano, então, foi pedido às mulheres de cada uma das regiões (segundo relatado pela gestora, a sugestão sobre o Bolsa Família veio de vários dos bairros e distritos) que explicassem melhor o que gostariam de saber ou discutir a respeito do programa. Novamente de acordo com o que foi relatado por ela, as sugestões vieram todas em forma de perguntas centradas em três tópicos: quais os critérios para se tornar elegível ao programa, como funcionam as regras que estipulam os valores a serem recebidos e por que ainda não se recebe a renda do Bolsa Família quando já foi feito o cadastro. Em cada um dos tópicos, foi escolhida uma das perguntas que estavam melhor formuladas e estas foram transcritas para um slide para que fossem respondidas. São elas “1 – Por que minha filha nunca recebeu o Bolsa Família? Já fiz a mais de sete anos, renovo todo ano e nunca veio; 2 – Qual é o critério para participar do programa bolsa família? Qual a renda que a pessoa tem que receber? 3 – Por que o meu benefício foi cancelado, (quem ganha menos que o salário, por que eu ganho 1 salário o meu

benefício foi cancelado, por que eu não preciso?); 4 – Gostaria de saber o por que um recebe o valor maior que o outro? Tem gente que tem duas crianças e recebe 70,00 e tem outras que recebe mais de 100,00)”.

A transcrição das perguntas 2, 3 e 4 deixam claras algumas confusões sobre as regras do programa. A partir do modo como a segunda questão foi formulada, indagando a renda que a *pessoa* deve receber para ter acesso ao programa, é possível assinalar a dificuldade em compreender que o valor do benefício é calculado com base na renda per capita, que por sua vez é o resultado do total da renda familiar dividida entre cada um dos membros da casa, e que não há, portanto, um salário máximo individual que inviabiliza a participação, já que a composição familiar é um dado importante nesse cálculo.

O mesmo parece acontecer na terceira pergunta, que, após questionar a razão do cancelamento do benefício, avança a hipótese de que possuir rendimento inferior a um salário mínimo seja o critério de inclusão no programa – explicando assim o cancelamento, já que a autora recebe “um salário”. Ao fechar com a questão “por que eu não preciso?”, a autora da pergunta demanda compreender por que, do ponto de vista daqueles que estabelecem as regras de elegibilidade do programa, pessoas que recebem um salário mínimo “não precisam” ser incluídas. Apesar de equivocada por supor que o critério de inclusão no programa seja um determinado rendimento – quando, na verdade, é a renda per capita, conforme já foi explicado – a pergunta toca naquilo que Yazbek (2004) já considerava um dos pontos mais frágeis do programa Fome Zero, e que permanece válido para o Bolsa Família: o corte do público beneficiário pela linha da pobreza.

De acordo com Yazbek (2004), ao focalizar programas de enfrentamento à pobreza naqueles que se apresentam como os mais pobres entre os pobres, o Estado acaba por promover seu cadastramento discriminatório e, assim, sua fragmentação:

A perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no “dever humanitário e solidário” e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público dos direitos sociais (YAZBEK, 2004, p. 111)

A autora faz referência à Sposati (1997 apud Yazbek 2004), segundo a qual, ao se estabelecer mínimos sociais, é possível se ancorar em duas interpretações desta política, sendo a primeira minimalista, restrita e baseada no limiar de sobrevivência e a segunda ampla e cidadã, fundada em um padrão básico de civilidade. Em publicação mais recente com Silva e Giovanni (2012), Yazbek (2012) dirigiu a mesma crítica ao Bolsa Família, indicando o baixo

valor da renda familiar per capita utilizada para a inclusão no programa como um de seus aspectos preocupantes (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Os autores chamam atenção também para outro aspecto da linha de corte do Bolsa Família que nos remete à pergunta da participante da reunião que iniciou a presente discussão, qual seja, a desvinculação dessa linha de um valor de referência, como o salário mínimo, o que “vem significando desvalorização crescente do valor monetário da renda de referência adotado para classificação da indigência e da pobreza” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012, p. 146).

Lavinas (2007) utiliza a metáfora da “organização da fila” para se referir ao princípio da focalização dos programas de renda mínima: a focalização representa, conforme afirma a autora, um ganho de eficiência na seleção dos mais pobres entre os pobres, pois “organizam a fila” e identificam aqueles que de fato “merecem” ajuda pública – princípio que distancia os programas de uma perspectiva cidadã e os aproxima de uma noção de “eficiência” na restrição da demanda de atendidos e, portanto, restrição também do gasto público.

Tais percepções sobre os critérios de elegibilidade do programa não são exclusivas aos autores que estudam o Bolsa Família, mas estão presentes também entre aqueles diretamente envolvidos com sua operacionalização e em contato com os titulares da política, como demonstra a pesquisa conduzida por Silva et al (2013). A partir de grupos focais realizados com os técnicos responsáveis pela gestão e execução do Programa Bolsa Família em seis municípios dos Estados do Maranhão e do Piauí, os autores levantaram os aspectos considerados positivos e negativos no processo de implantação do Bolsa Família. Entre os aspectos que foram indicados como negativos pelos técnicos de todos os seis municípios estão:

- Falta de unificação dos critérios de elegibilidade e do valor do benefício na proposta do Bolsa Família;
  - Uso da classificação de famílias pobres e extremamente pobres;
  - Adoção de um valor fixo, não relacionado ao salário mínimo, e extremamente baixo, para inclusão das famílias”
- (SILVA et al, 2013, p. 154)

A quarta pergunta feita pela participante (“4 – Gostaria de saber o por que um recebe o valor maior que o outro? Tem gente que tem duas crianças e recebe 70,00 e tem outras que recebe mais de 100,00”) manifesta sua compreensão de que o número de filhos seja o único fator a determinar os valores a serem recebidos. Aqui, ao contrário das perguntas anteriores, o rendimento familiar é o elemento ignorado no cálculo do valor. Santos (2008) observou algo parecido em seu estudo com famílias beneficiárias e potenciais beneficiárias do Bolsa Família residentes no Vale do Ribeira-PR. O autor observou que os entrevistados compartilham a crença de que a renda do Bolsa Família deve ser direcionada prioritariamente, senão unicamente, para

os gastos com as crianças da casa – crença esta que atribuiu, em parte, à tradição dos programas que antecederam o Bolsa Família em privilegiar as crianças como foco de intervenção.

Acima de tudo, as perguntas elencadas – que, cabe lembrar, foram escolhidas para representar outras com o mesmo conteúdo – evidenciam a dificuldade das titulares participantes das reuniões em compreender os critérios que determinam a inclusão no programa e as regras relacionadas aos valores.

Tal dificuldade foi verificada entre as titulares entrevistadas por Costa et al (2012, p. 209) residentes da região de Santa Cruz do município do Rio de Janeiro e atribuída à falhas de comunicação entre os participantes do programa e os gestores. Os autores lembraram também que o estudo do IBASE, realizado em 2008, apontou que 75% das entrevistadas declararam não saber por que as famílias recebem valores diferentes (COSTA et al, 2012).

A observação das reuniões, no entanto, apontou que a razão para a dificuldade de compreender as regras que determinam os valores a serem recebidos por cada família, bem como os critérios de acesso e desligamento, pode estar menos relacionada à comunicação com gestores do programa e mais vinculada à própria complexidade dessas regras. Na reunião em que as dúvidas foram expostas nos slides e respondidas pela gestora do programa, foi notória a dificuldade das participantes em aplicar as longas explicações dadas sobre o cálculo do valor e o perfil das famílias que são elegíveis para exemplos concretos. Após explicar como funcionam os critérios e os valores de cada um dos benefícios, a gestora elaborou exemplos de famílias, descrevendo seu perfil e seu rendimento, e pediu às mulheres que dissessem quais os tipos de benefícios ou qual o valor a ser recebido por cada uma delas, ao que as participantes não souberam responder. Essa dificuldade parece compreensível quando se considera a quantidade de benefícios associados ao Programa Bolsa Família, cada um com seus critérios e valores. São eles: benefício básico, variável gestante, variável de 0 a 15 anos, variável 16 a 17 anos, variável nutriz e benefício para superação da extrema pobreza (MDS, 2016).

Quando a questioneei sobre as dúvidas relativas aos critérios de acesso e às regras que determinam os valores dos benefícios, a gestora do programa afirmou serem estas comuns não só no contexto das reuniões, mas nos atendimentos individuais feitos no CRAS:

[...] essa é uma dúvida muito frequente e diária dos beneficiários, “por que a minha família recebe um valor x e o meu vizinho, ou a família que eu conheço, recebe valor y?” [...] Então essa é uma grande, uma grande polêmica, vamos dizer assim. É uma pergunta que se faz no cotidiano mesmo, no dia a dia nosso, muitas pessoas ligam, beneficiários ligam ou vêm aqui atualizar o cadastro e perguntam sobre.

(Entrevista Gestora Bolsa Família)

Mais do que a dificuldade de compreensão das regras de elegibilidade e cálculo dos valores para cada família – dificuldade, esta, demonstrada nas reuniões e também citada pela gestora, para quem os beneficiários “não compreendem que existe essa diferença, né, esse olhar individual pra cada família” (Entrevista gestora Bolsa Família) – as dúvidas manifestam a resistência em aceitar que os núcleos cadastrados no programa recebam benefícios com valores diferentes. Ao ser questionada se as beneficiárias voltavam a ter dúvidas depois de serem informadas sobre o funcionamento das regras de acesso e critérios dos valores, a gestora do programa afirmou que sim, “porque a questão é que não acham justo” (Entrevista gestora Bolsa Família).

Conforme também observou Costa et al (2012), as regras que determinam valores diferentes de acordo com rendimento e composição familiar são objeto de insatisfação por parte dos titulares do programa. Esta visão é expressa por uma das beneficiárias entrevistadas pela autora ao afirmar que, “se é benefício pra todos, tem que vir aquela quantia especificada pra cada um. O certo é “tanto”? É cento e cinquenta? Então é cento e cinquenta pra todo mundo” (COSTA et al, 2012, p. 209).

Entre os fatores que geram as dúvidas e reclamações referentes aos valores, a gestora também indicou a possibilidade de erros no instrumento responsável pela seleção dos beneficiários e liberação dos benefícios, feita de forma automatizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e Caixa Econômica Federal com base nos dados cadastrados pelos municípios:

não é uma análise municipal, é federal, porém não é uma equipe que tá lá analisando família por família, cadastro por cadastro. O próprio sistema vai filtrando e aí liberando os benefícios. [...] Mas aí, pode ocorrer, e acredito que ocorra erros nesse sentido, porque às vezes a mesma família tem a mesma composição familiar, a mesma renda, do que a outra família. E aí, há diferenças no valor do benefício [...]. Essa questão mesmo da elegibilidade das famílias ser automatizada, ser o próprio sistema que libera, então causa aí essas falhas no sentido de uma família receber mais que a outra, as vezes tendo o mesmo perfil... e a gente não tendo muito acesso a isso, né, a parte do município é na ponta, de realmente estar cadastrando, atualizando, fazendo acompanhamento  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

Assim como a liberação dos benefícios, o desligamento de beneficiários do programa em caso de atualização cadastral ou cruzamento de dados que comprove renda per capita familiar superior aos critérios de elegibilidade é feito de forma automatizada pelo MDSA. Contudo, o Bolsa Família também incentiva as famílias que passem a não mais precisar do

benefício para manter-se fora da situação de pobreza ou extrema pobreza a contatarem o órgão responsável pelo cadastramento do programa no município e efetuarem o desligamento voluntário. Desde 2011, as famílias que o fazem são contempladas, durante os primeiros 36 meses após o desligamento, com o “retorno garantido”, que assegura o retorno imediato do benefício caso o núcleo volte a se tornar elegível ao programa. A regra de permanência, por sua vez, possibilita a continuidade do recebimento do benefício ao longo de dois anos ainda que haja variação na renda mensal per capita que supere o critério de elegibilidade do programa, desde que esta não ultrapasse meio salário mínimo per capita (MDS, 2016).

Em uma das visitas que fiz aos encontros em Nova Esperança, observei que o desligamento voluntário parece ser um tópico sensível entre as beneficiárias do programa. As reuniões no distrito de Barão de Lucena, onde fiz esta observação, costumam ter um clima mais informal do que as demais: ali, as mulheres se mostram menos hesitantes em participar e responder às perguntas da psicóloga, e, quando estão desinteressadas, conversam entre si, saem da sala e assistem à reunião da porta, ou permanecem conversando fora da sala e retornam somente ao fim da reunião. Talvez esta diferença em relação ao perfil do público das demais reuniões tenha sido a razão pela qual as mulheres se sentiram mais à vontade para expressar seu incômodo quando, na última cena de um vídeo institucional que era exibido durante o encontro, uma atriz, interpretando uma beneficiária do Bolsa Família, procura o assistente social para se desligar do programa por não precisar mais dele. Durante a cena, pude notar as mulheres que se sentavam próximas à mim fazerem gestos que indicavam perplexidade, indignação (“aí, ó!”, disse a mulher ao meu lado, estendendo os braços e balançando a cabeça em reprovação). Ao término do vídeo, a gestora do programa retomou uma observação que já havia feito antes da projeção, isto é, de que a beneficiária ali representada passava a receber o benefício pouco tempo após ter feito o cadastro, o que nem sempre acontecia ali no município, e justificou a rapidez apresentada no vídeo pela intenção do material em demonstrar todo o ciclo da política. Logo depois, a gestora falou também sobre o desligamento voluntário, explicando a importância dessa prática para que outras famílias pudessem ser contempladas com o benefício e dizendo, por fim, que ainda eram poucas as pessoas no município que o faziam. Nenhuma pergunta ou comentário foi feito diretamente a ela durante sua fala, mas as explicações sobre o desligamento voluntário deram ensejo a vários cochichos e, por parte das duas mulheres que sentavam ao meu lado, expressões de indignação ou, no mínimo, de desconforto.

Pude confrontar e confirmar essa impressão ao entrevistar a psicóloga e a assistente social responsável pela gestão do programa. Em ambas as entrevistas, perguntei se consideravam a personagem do vídeo representativa do perfil das beneficiárias do município.

A psicóloga afirmou que sim, em razão da mulher ser a única responsável pela administração da casa, isto é, de sua família não contar com a presença do pai, e de não ter emprego fixo, viver de “bicos”. A única ressalva foi em relação ao “final, quando ela devolve” (Entrevista Psicóloga). Entendendo que a funcionária falava sobre a devolução do cartão, perguntei se aquela não era uma atitude comum, ao que ela respondeu: “De jeito nenhum! Você não viu elas? [...] indignadas, como assim?” (Entrevista Psicóloga), fazendo referência à reação das mulheres.

A pesquisa feita pela Senarc e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) para qualificação de cartas e mensagens enviadas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) aos beneficiários do Bolsa Família constatou que as noções de desligamento voluntário contidas na Carta de Averiguação Cadastral para 2014, “como “se você ainda precisa do seu benefício, atualize seu cadastro” ou “quando uma família que melhora de vida sai do Bolsa Família, outra que precisa mais vai poder receber”” (MDS, 2014), “não funcionam e constroem os participantes, pois todos são pobres e consideram que precisam do benefício” (MDS, 2014). Esta conclusão dialoga com a observação que fiz anteriormente sobre a incompreensão das regras de elegibilidade, uma vez que, para os autores, os participantes da pesquisa desconhecem tais regras e fazem, portanto, “seu próprio julgamento sobre o “precisar”” (MDS, 2014).

A assistente social e gestora do programa respondeu à pergunta sobre o vídeo dizendo que este apresentava uma idealização do ciclo da política:

Então tudo, até por ser um vídeo que não tem tanto tempo de duração, tem que mostrar o ciclo todo perfeito [...] em sua maioria, né, na maioria das vezes, o início pelo menos do vídeo é assim, as pessoas tem uma necessidade, procuram o cadastro único, é... só que a liberação do benefício não é tão imediata assim como apareceu no vídeo, a questão assim de logo conseguiu vaga na creche, logo conseguiu inserir o filho em outras atividades... às vezes a gente tem essa dificuldade, não é tão automático assim, tem um pouco mais de dificuldade. Mas acontece, é esse ciclo mesmo, só que não tão perfeito assim  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

Em seguida, mencionou, também, o desligamento voluntário como algo que distancia o vídeo apresentado da realidade do município:

E na questão do desligamento também não ocorre dessa maneira, as pessoas não tem ainda esse hábito de vir se desligar voluntariamente do programa quando elas já superaram aquela situação vivenciada de pobreza ou de exclusão que fez com que elas se inserissem, fossem beneficiárias do programa. [...] Mas assim, como o vídeo é institucional, ele vai trazer que o desligamento voluntário é necessário. [...]. Até porque assim, nem todas as famílias

conseguem ser contempladas no município de Nova Esperança e não é diferente de outros municípios, então se a família sai, se desliga, outra família consegue ser inserida. Não é uma troca, né, duas famílias se desligaram, duas famílias entram, porque o programa é federal, então as vezes duas famílias se desligaram em Nova Esperança, [logo,] abriram duas vagas, mas vai ser distribuído isso pelo Brasil inteiro  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

A ressalva feita pela gestora, apontando que o desligamento de uma família do programa no município de Nova Esperança dá lugar à entrada de outra família em outro município de qualquer outra região do Brasil, pode ajudar a explicar porque, segundo a Pesquisa para a Qualificação de Cartas e Mensagens (2014, p. 6), as pessoas que se desligam do programa “não conseguem enxergar, na prática, a substituição delas por outros beneficiários”.

Outra discussão associada ao eixo de tensões que compõem as regras de elegibilidade do Bolsa Família diz respeito ao fato do programa mensurar as situações de pobreza exclusivamente por meio do critério de renda. Esse é um dos pontos elencados como negativos em relação ao programa pelos técnicos entrevistados por Silva et al (2013, p. 47) no Maranhão, que consideram a variável renda “insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional da pobreza”, e também aludido pela assistente social que entrevistei, que indicou, como uma das razões que impedem os beneficiários do município de se desligarem voluntariamente do programa, o fato de que “superar a situação de pobreza e exclusão não é simplesmente alcançar um nível financeiro, um nível salarial” (Entrevista Gestora Bolsa Família).

Silva, Yazbek e Giovanni (2012) lembram que houve a indicação, na Cartilha do Programa Bolsa Família (2003), da necessidade de elaborar um índice contendo outros indicadores além do rendimento familiar para selecionar as famílias, como escolaridade, condições de saúde e acesso a saneamento e luz elétrica. Os autores ainda destacam a necessidade de ampliar e melhor qualificar as regras de inclusão em programas como o Bolsa Família, pois

[...] os critérios, sempre arbitrários que têm sido historicamente adotados no Brasil para classificação da população pobre devem ser considerados elementos-chave no desenvolvimento de programas sociais que pretendem adotar a focalização, não enquanto mera seletividade, mas como discriminação positiva de um grupo populacional que precisa superar uma dada situação  
(SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012, p. 146-147)

Uma crítica ao uso da renda como variável única nas análises sobre desigualdade é feita por Arretche (2015), para quem o acesso a serviços sociais é uma dimensão do bem-estar não



reduzível aos rendimentos, uma vez que as diferenças nesse acesso podem modificar drasticamente os padrões de vida de pessoas com os mesmos ganhos. A autora lembra que a concepção de cidadania consolidada no século XX vincula o direito ao bem-estar econômico e segurança de todos os cidadãos ao acesso a serviços básicos, este último constituindo um direito que deveria estar dissociado da renda (ARRETCHE, 2015). De acordo com o argumento desenvolvido pela autora, não são de pouca significância as distorções que as pesquisas baseadas apenas nos rendimentos podem produzir quando se trata de aferir o bem estar da população em um país com tamanhas desigualdades na distribuição de serviços básicos como o Brasil. Acrescento que o mesmo se pode acentuar, portanto, sobre a utilização da renda familiar per capita como critério único para determinar a elegibilidade da população residente em todo o território nacional a uma política de enfrentamento à miséria, como o Bolsa Família.

#### 2.3.1.2. Desenho do programa – condicionalidades

Segundo Cohn (2012), as condicionalidades do Programa Bolsa Família foram elaboradas com o objetivo de reforçar o acesso aos serviços básicos de saúde e educação e de vincular à transferência de renda um mecanismo de monitoramento da utilização desses serviços por parte da população cadastrada no programa. No presente tópico, elencarei alguns pontos relativos ao debate sobre a presença de contrapartidas em programas de transferência de renda e ao modo como as condicionalidades são apropriadas pelos titulares do Programa Bolsa Família.

Em reflexão sobre os programas de transferência de renda condicionada adotados na América Latina e no Caribe, Fonseca e Viana (2007, p. 1509) explicam que todos eles empregam condicionalidades baseadas nos princípios da integralidade, isto é, nas “ações coordenadas entre os distintos setores das políticas sociais para [...] enfrentar as características multidimensionais da pobreza e otimizar o gasto social”, e da co-responsabilidade, ou seja, no compromisso assumido pelo Estado em ofertar os serviços indicados como condições para o acesso ao programa, e dos titulares em utilizá-los (FONSECA, VIANA, 2007). As autoras assinalam, como um dos desafios à efetivação desses princípios no campo da saúde, o fato das condicionalidades se limitarem a promover o acesso do grupo materno infantil ao pacote de imunizações, controle do crescimento e acompanhamento pré-natal e não servirem de entrada para outros níveis de atenção (FONSECA, VIANA, 2007). Assim, afirmam as autoras, “é difícil, talvez impossível, estabelecer uma relação entre as condicionalidades dos programas para a área de saúde e o direito à saúde” (FONSECA, VIANA, 2007, p. 1509).

O acompanhamento pré-natal e controle do crescimento, que compõem algumas das condicionalidades do Bolsa Família podem, no entanto, aproximar a população beneficiária dos serviços de saúde, o que significa um primeiro passo para o acesso a níveis mais avançados de atenção e, assim, para que se efetive o direito à saúde. É o que observa a gestora do programa no município de Nova Esperança:

essa ida ao posto, mesmo que seja uma coisa pontual “eu vou lá pesar porque é uma condicionalidade”, faz com que as pessoas se aproximem dos serviços de saúde, e até mesmo os próprios ACS, né, os agentes comunitários de saúde, porque eles vão... já é um hábito, é o cotidiano deles, é trabalho deles ir às casas né... mas aí eles também tem essa questão dos beneficiários do Bolsa Família, eles também vão atrás das famílias, eles vão na casa, pra que essa família possa estar cumprindo a sua condicionalidade  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

Para Zimmerman (2006), a impossibilidade de vincular as condicionalidades do programa ao direitos fundamentais está na própria incompatibilidade entre condicionalidades e o direitos que o Bolsa Família pretende promover, que não devem estar sujeitos a condições. Segundo o autor, o Programa Bolsa Família fere o direito garantido na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>18</sup> a um nível de renda adequado para a alimentação, o vestuário e o bem-estar quando condiciona essa renda a contrapartidas. Assim entendidas, as contrapartidas, especialmente porque seu não-cumprimento leva as famílias a terem o benefício temporariamente bloqueado ou até mesmo permanentemente cortado, apresentam uma face punitiva inconciliável com o objetivo de promoção do direito básico à alimentação propalado pelo programa.

Mais do que o caráter punitivo, discute-se em que medida as condicionalidades do Bolsa Família expressam o alinhamento com uma concepção meritocrática de política social. Conforme já foi visto, a construção do sistema de proteção social brasileiro foi marcada pela prevalência de uma lógica corporativista em que os direitos sociais eram garantidos a determinadas categorias profissionais e baseados em contribuição prévia (MONNERAT et al, 2007). Para Medeiros, Britto e Soares (2007), a incorporação das contrapartidas no desenho do Bolsa Família pode estar associada à prerrogativa do mérito, oferecendo uma simbologia equivalente ao “suor do trabalho”, sem a qual o programa perderia – ainda mais – o apoio dos setores da sociedade que não aceitam a transferência de renda do Estado para os pobres sem alguma contrapartida direta. Com efeito, os agentes governamentais envolvidos na gestão municipal do programa entrevistados por Suarez e Libardoni (2007) enfatizaram a necessidade

---

<sup>18</sup> [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf) Acesso em 28/07/2016

de que o programa adote contrapartidas para que o benefício não se configure como caridade, afirmando, conforme trecho da entrevista colhida pelas autoras, que “*o benefício tem de ser um gancho para você conseguir algo maior [...] que é, por exemplo, a criança estar na escola... dinheiro por dinheiro é muito pouco*” (SUAREZ, LIBARDONI, 2007, p. 140, grifo das autoras).

Entretanto, cabe lembrar, conforme o faz Monnerat et al (2007, p. 1460), que as condicionalidades contidas no programa “não se configuram em termos de contribuição financeira, tal como no passado meritocrático de nossa política social”. Outra característica das condicionalidades que afastam o Bolsa Família do ideário meritocrático é a natureza da contrapartida que exigem, que se traduz no exercício de direitos básicos relativos à saúde e à educação. Mais do que reforçar o acesso a tais serviços básicos, as contrapartidas assumidas pelas famílias têm, como objetivo, incentivá-las a realizar investimentos em capital humano, aumentando suas chances de romper com o ciclo intergeracional da pobreza (MEDEIROS, BRITTO, SOARES, 2007). Assim, a controvérsia introduzida pelas condicionalidades pode ser sintetizada da seguinte forma:

a contrapartida é uma cobrança indevida, já que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade? Ou é aceitável, principalmente no caso brasileiro, porque se trata de envolver as famílias num circuito virtuoso de direitos e deveres com potencial para ultrapassar o assistencialismo e fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?  
(MONNERAT et al, 2007)

A entrevista com a assistente social em Nova Esperança revelou que esta ambiguidade na concepção das condicionalidades se expressa, também, nas práticas de controle e gestão do programa. A entrevistada afirmou que, embora oriente suas ações como gestora do Bolsa Família para que a condicionalidade escolar funcione como uma medida protetiva, de modo que o seu não-cumprimento sirva como indicador da necessidade de maior atenção à família e acompanhamento desta pelos serviços da assistência, é comum que outros funcionários do município a cobrem para que se atenha, de modo mais rigoroso, à dimensão punitiva dessa contrapartida:

então às vezes até mesmo a visão mesmo das pessoas que trabalham com isso na área da educação, eu friso muito isso, a gente percebe muito isso que assim “ah, mas a criança o adolescente não tá vindo, e aí, corta o Bolsa Família, tá cortando o Bolsa Família?”, eu sou muito questionada por isso, “tá cortando o Bolsa Família?” [...] então assim, já olha com um olhar mais punitivo, então na verdade a condicionalidade, ela é mais protetiva, porque assim, se a família não está cumprindo essa condicionalidade, é porque ela está numa situação ainda mais vulnerável [...] então aí que os serviços públicos devem agir ainda

mais, não só a assistência social, mas a saúde, a própria educação, a assistência social... por isso é esse trabalho intersetorial necessário. Então assim, só a condicionalidade pela condicionalidade, como punição, como obrigação, não dá conta [...] Até porque, até a família ter repercussão no seu benefício porque a criança, o adolescente faltou na escola, há todo um processo, ela vai primeiro suspender o benefício dela, pra então a gente perceber “olha, essa família não tá cumprindo uma condicionalidade, mas por que?”, não pode chegar já tendo essa visão “vamos culpabilizar a família e ela vai perder o benefício”, não, é “por que?”

(Entrevista Gestora Bolsa Família)

A necessidade de articulação entre os serviços da educação, assistência e saúde, bem como a insuficiência da condicionalidade para garantir a frequência e o rendimento das crianças e adolescentes na escola foram reafirmadas em vários momentos da entrevista. A assistente social lembrou que a evasão e o mau rendimento escolar são, por vezes, causas de problemas vividos no núcleo familiar e que não podem ser atribuídos simplesmente à negligência dos pais em exigirem a presença dos filhos na escola – violência doméstica, abuso sexual e até mesmo tráfico de drogas no ambiente doméstico foram citados como exemplos de situações que já ocorreram ou que ocorrem no município, que exigem intervenções articuladas entre diferentes setores de políticas e cuja solução não está na suspensão do benefício.

O fato das famílias em descumprimento das condicionalidades se encontrarem, muitas vezes, em situação de maior vulnerabilidade, faz com que a gestora do programa considere contraditório o aspecto punitivo desse compromisso:

Então as condicionalidades elas tem assim um... caráter, vamos dizer, até contraditório, entende? Porque assim, se de um lado, as condicionalidades conseguem fazer com que haja o acesso das famílias, é... e quando não há esse cumprimento por parte da família, há a oportunidade de nós identificarmos, enquanto serviços, enquanto profissionais da área, que essa família está mais vulnerável, e aí ela precisa de um acompanhamento mais intensificado, ou umas estratégias diferentes... mas, ao mesmo tempo, as condicionalidades também, por muitas pessoas que trabalham direta ou indiretamente com o programa, acabam sendo mesmo de punição para a família, então você é obrigado a fazer isso porque você recebe um benefício... então se você não fizer, nós vamos te punir bloqueando, cancelando seu benefício... e daí vem a... em vez de ter esse acompanhamento, ai tem mais ausência do Estado.

(Entrevista Gestora Bolsa Família, *grifos meus*)

A despeito da insuficiência das condicionalidades para o enfrentamento de algumas das causas da evasão escolar, a entrevistada afirmou que, de modo geral, a contrapartida referente à presença das crianças e adolescentes na escola tem se mostrado eficiente em aumentar esses índices no município.

Esta última observação está em consonância com a literatura que avalia os impactos da condicionalidade escolar. A pesquisa de Camargo e Pazello (2014), por exemplo, que trabalhou

com o pareamento de dados entre o Censo Escolar 2008 e a pesquisa de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família de 2008, indicou que o aumento na proporção de alunos pertencentes a famílias beneficiárias do programa em um escola reduz as taxas de abandono escolar (CAMARGO, PAZELLO, 2014). Os efeitos positivos da condicionalidade na frequência escolar de crianças contempladas pela política são também indicados por Cireno et al (2013), Cavalcanti et al (2013) e Amaral e Monteiro (2013). Todavia, cabe questionar, conforme fazem Medeiros, Brito e Soares (2007), se é possível atribuir tais resultados à condicionalidade do programa, uma vez que os estudos sobre aposentadorias e pensões não condicionadas a contrapartidas também indicam o efeito positivo destas sobre a probabilidade de frequência à escola por parte dos jovens (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007).

Seja uma consequência direta das condicionalidades ou simplesmente resultado do incremento na renda familiar proporcionada pelo programa, o aumento da frequência escolar de famílias beneficiárias exige o enfrentamento de outra questão, pontuada por Monnerat et al (2007): a capacidade dos serviços de educação e saúde em absorverem adequadamente o aumento da demanda resultante do programa, o que remete a um debate mais amplo acerca da complementariedade entre o investimento em serviços sociais e em transferência direta de renda – debate que vem sendo abordado por Lavinias (2007) a partir da comparação entre a evolução do gasto brasileiro com infraestrutura social e transferência monetária sujeita à comprovação de renda.

Como já foi relatado, o Município de Nova Esperança possui altas taxas de cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. Na dinâmica de encerramento das reuniões do ano de 2015, as mulheres foram solicitadas a sentar-se em círculo e passar uma caixa com perguntas de mão em mão ao som de uma música, parando a brincadeira quando a música era interrompida e retirando uma das perguntas presentes na caixa para responde-la. Dentre as várias perguntas que, em geral, retomavam os temas discutidos nas reuniões durante o ano, uma pedia que fossem elencadas as condicionalidades do programa, e outra pedia os meses de pesagem das crianças – uma das condicionalidades para as famílias com crianças menores de 7 anos. Em todas as reuniões que acompanhei e em que essas perguntas foram retiradas da caixa, as participantes sabiam responde-las com facilidade, indicando que, ao contrário das regras de elegibilidade e dos valores, as condicionalidades do programa lhes são claras.

Uma dimensão do programa analisada por Pires (2013), e que não pôde ser investigada no município onde foi feita a observação, dadas as poucas falas das mulheres nas reuniões, são os significados simbólicos que as condicionalidades adquirem para os titulares do programa. Ao entrevistar participantes do Bolsa Família residentes em Campinas, Pires (2013) buscou

investigar se, somadas à focalização do programa nos setores pobres e extremamente pobres, as condicionalidades o afastam de uma concepção de direitos e o vinculam à prática de um Estado tutelar no qual o pobre precisa fazer por merecer a “ajuda” que recebe em forma de renda (PIRES, 2013, p. 172). A análise das falas revelou a Pires (2013) que os entrevistados enquadram seu vínculo com o Estado em uma relação que remete à lógica da dádiva apresentada por Mauss em trabalho clássico da antropologia. Nessa relação, o primeiro a “dar”, estabelecendo assim a assimetria que inicia o ciclo da troca, é o participante do programa, ao pagar os impostos contidos nos itens que compram em seu cotidiano; em seguida, parte do montante de dinheiro arrecadado por meio da compra retorna ao participante através da renda do Bolsa Família, que, por sua vez, dá continuidade ao circuito de dons e contradons em dois diferentes momentos: ao cumprir as condicionalidades do programa e ao empregar esta renda no consumo de comidas e outros itens para a casa, roupas e calçados para os filhos, seguindo a forte moralidade que cerca os usos do dinheiro do benefício e institui os usos “certos” e “errados” – consumo este que gerará mais impostos e iniciará um novo ciclo de prestações e contraprestações (PIRES, 2013).

O trabalho de Pires, ao afirmar que o Programa Bolsa Família participa como mediador de uma relação troca-dádiva entre titular e Estado, evidencia a produção de um vínculo de pertencimento social entre ambos:

O ciclo de dons e contradons instaurado produz um compromisso, uma aliança entre os parceiros, uma vez que envolve a formação de sentimentos de pertencimento por parte dos recebedores e da produção de vínculos sociais entre eles e o Estado. Torna-se importante observar na fala de entrevistadas e entrevistados que entrar no programa implica fazer parte de um compromisso [...]  
(PIRES, 2013, p. 525)

Constrói-se, assim, o “fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e reconhecimento sociais por parte das beneficiárias dados pela efetividade no cumprimento das condicionalidades previstas no programa” (PIRES, 2013, p. 527).

A pesquisa conduzida por Pires (2013) oferece, portanto, um contraponto à noção de que a exigência de contrapartidas para o recebimento da renda do Bolsa Família o aproximaria de uma concepção assistencialista de política social. É também interessante notar que, no contexto pesquisado, o sentimento de pertencimento e reconhecimento social fortalecido pelo programa é perpassado por uma relação com o Estado que se inscreve, em alguns momentos, em valores e obrigações morais – como no momento em que o titular dá continuidade ao ciclo empregando a renda do Bolsa Família segundo os usos “corretos” – termos estes, a

“moralidade” e a “obrigação”, quase opostos ao vocabulário dos direitos em referência aos quais se formulou, na bibliografia sobre pobreza e cidadania exemplificada por Telles (2001), o imaginário e a sociabilidade que levam à ampliação e ao aprofundamento da cidadania.

Ainda sobre as condicionalidades e suas repercussões sobre a relação entre indivíduo e Estado, Pires et al (2014), a partir de entrevistas, observação etnográfica do cotidiano de titulares do Bolsa Família do Município de Catingueira, no sertão da Paraíba, e de grupos focais com as crianças das famílias titulares, observou que a condicionalidade escolar leva as crianças a requererem o benefício, isto é, a entenderem que parte do dinheiro recebido por meio do programa lhes é “de direito”, compreensão que é compartilhada pelos pais. De acordo com a autora, as crianças reconhecem que, dada a existência da condicionalidade escolar, recai sobre elas parte da tarefa de garantir a manutenção do benefício e, portanto, lhes parece natural e justo que parte da renda do programa seja empregada pelos pais em guloseimas e itens que são de seu desejo ou, como foi o caso da maioria das crianças entrevistadas nos grupos focais, que parte desse dinheiro lhes seja dado pra que usem como quiserem (PIRES et al, 2014). Ainda segundo a autora, a “responsabilidade” pela entrada do dinheiro na família é percebida pelas crianças em sua positividade, justamente porque amplia suas possibilidades de consumo.

Pires et al (2014) chama atenção para alguns desdobramentos de tais percepções. Um deles é a “capacidade de negociação” e a autonomia adquiridas pela criança frente aos seus responsáveis, produzindo mudanças na dinâmica familiar dos núcleos que são titulares do programa. Outro desdobramento é a construção de uma identidade política, na medida que:

Elas entendem como a transferência de renda do PBF estrutura, por exemplo, sua vida escolar, familiar e comunitária. Essa participação, em alguma medida, evidencia a experiência dessas crianças, membros de famílias beneficiárias do PBF, como sujeitos políticos, apontando para a constituição de uma identidade política assumida e vivida por elas  
(PIRES et al, 2014, p. 145)

A noção de que o recurso do Programa Bolsa Família é “das crianças” em razão da condicionalidade escolar está presente também entre as titulares de Ilha da Pintada-RS entrevistadas por Eger (2013, p. 143), para as quais o dinheiro deveria ser direcionado aos filhos “como uma forma de recompensa ou “merecimento” por elas cumprirem adequadamente as condicionalidades que lhes são impostas pelo programa”. A fala abaixo, proferida por uma das entrevistadas e destacada pela autora, indica também que essa compreensão é incorporada pelas próprias crianças:

“ele [o filho] sabe que o dinheiro [do BF] é dele e quando chega o dia ele sabe que pode pedir a roupa ou o sapato que quer porque eu sou obrigada a dar”.

Afirma-se ainda que não se tem “coragem” de gastar o dinheiro uma vez que este é “das crianças”.  
(EGER, 2013, p. 144)

O papel ativo assumido pelas crianças das famílias estudadas pelas autoras, papel este não previsto no desenho do programa (PIRES et al, 2014), induz a pensar nas vivências dessa parte da população como filhos de titulares do Bolsa Família, garantindo a manutenção da renda com sua presença na escola, vivenciando o recebimento de uma renda mensal concedida pelo Estado em seu núcleo familiar desde a tenra idade – ou participando de atividades e encontros promovidos pelo seu município e direcionados aos titulares do programa, como no caso por nós observado – e os efeitos disso para as atitudes e as percepções dessa nova geração.

### 2.3.2. Pertencimento ao campo dos direitos

A partir da análise de cartas enviadas por titulares ou potenciais titulares do Bolsa Família ao então presidente Lula, Cohn (2012) observou a persistente referência ao programa, por parte dos autores das cartas, como um dever do Estado para com a população pobre. As situações relatadas em grande parte das cartas, no entanto, como a demora para receber a renda do programa mesmo depois de cadastrado, a dificuldade em obter os acréscimos nos valores e os cortes aparentemente injustificados no benefício colocavam em evidência, para os autores, a fragilidade da garantia do Bolsa Família como direito, motivando assim a indignação e a revolta.

O trabalho de Cohn (2012) notabiliza um dos aspectos mais controversos do programa, qual seja, seu pertencimento ao campo dos direitos. As conclusões da autora, sintetizadas acima, apresentam algumas das principais questões em torno das quais se debate o “status” do Programa Bolsa Família, como: quais as bases legais do programa? qual o seu grau de estabilidade? em que medida o seu desenho institucional e o modo como é implementado permite que seja apropriado, por aqueles que constituem seu público alvo, como um direito?

Como já foi dito, o Bolsa Família foi instituído pela medida provisória nº 132, que foi transformada no ano seguinte na lei nº 10.836. Sua regulamentação é feita por decretos e normas do executivo (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007). Em novembro de 2013, foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e seguiu para a Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei 448/2013, de autoria do senador Aécio Neves, que pedia a inclusão do programa na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, sob o argumento de que a mudança caracterizaria o Bolsa Família como uma ação de Estado, integrada às políticas públicas na área de assistência



social . A medida recebeu oposição da então ministra do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Teresa Campello, que alertou para a mudança de status do programa para o de projeto no texto da PL 448/2013, o que, segundo a ministra, o rebaixaria de seu caráter continuado para um status temporário<sup>19</sup>.

Comparando o status jurídico do programa com o do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Medeiros, Brito e Soares (2007) indicam que o Bolsa Família, por não ser um direito constitucional, possui menor nível de independência fiscal, o que o torna mais vulnerável a ajustes fiscais, cortes orçamentários e contingenciamentos. A ausência de determinação constitucional, segundo os autores, também faz com que a proteção do programa não tenha origem predominantemente legal, e sim política (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007), de modo que “uma flutuação no ambiente político pode, portanto, afetar sua estabilidade ou futuras expansões” (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007, p. 9). Ademais, afirmam os autores, o Bolsa Família possui dispositivos que condicionam a seleção dos titulares à sua alocação orçamentária corrente (MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007). Lavinias (2007) aponta as consequências disso para o programa:

Sua evolução em termos de público-alvo potencial depende em primeiro lugar de quanto se quer gastar com determinado programa (...) Daí em diante, adequam-se os demais parâmetros ao gasto orçado para regular a contento a demanda definida ex-ante. Se essa demanda vier a variar para mais, a tendência é haver déficit de cobertura (...) Esse diferencial – garantir um direito ou dar renda – não deve ser menosprezado.  
(LAVINAS, 2007, p. 1465)

Assim, de acordo com Medeiros, Brito e Soares (2007), a ausência de determinação constitucional e o condicionamento dos titulares à alocação orçamentária corrente legam ao programa o status de *quasi*-direito, status que, segundo Rabelo (2014, p. 289):

favorece a emergência de estigma; não garante o benefício para o conjunto de pessoas carentes; e não “autoriza” os beneficiários (reais ou potenciais) a produzirem demandas relativas ao Programa, justamente por não percebê-lo como um direito, mas, sim, como uma ajuda ou como um favor.

Ainda que não em razão da ausência de garantia constitucional, e provavelmente relacionado à “precariedade histórica da garantia dos direitos sociais, que são entendidos como se pudessem, ao sabor de qualquer evento, serem revogados” (PIRES, 2010, p. 6), a noção de que o programa não conta com estabilidade é compartilhada pelas titulares de Niterói-RJ

<sup>19</sup><http://jornalggn.com.br/noticia/tereza-campello-rebate-as-propostas-de-aecio-para-o-bolsa-familia> Acesso em 31/07/2016

entrevistadas por Souza (2012), que o encaram como uma ajuda transitória. Pires (2010), por sua vez, em pesquisa com os titulares do programa da cidade de Catingueira, na Paraíba, enfrentou o medo inicial manifestado por seus entrevistados de que a pesquisadora seria uma “fiscal do governo” que lhes tiraria o benefício.

O mesmo temor é manifestado, ainda, pelos participantes do programa entrevistados em grupos focais por técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) na “Pesquisa com Beneficiários do Programa Bolsa Família para a Qualificação de Cartas e Mensagens”, cujo sumário executivo relata que, ao receberem cartas do ministério, as primeiras impressões são de apreensão e insegurança relacionadas ao medo de perder o benefício (BRASIL, 2014).

Os dados acima apontam para o baixo grau de enraizamento do Bolsa Família entre seus titulares como um direito assegurado, capaz de oferecer uma garantia contra as situações de insegurança que, como afirmou Telles (1998), caracterizam a experiência da pobreza. É nesse registro que interpreto o comentário da gestora do programa em Nova Esperança de que, apesar de ser constantemente reafirmado que a presença nas reuniões não é obrigatória e em nada afeta a continuidade do recebimento do benefício, as participantes do programa temem perde-lo caso não compareçam.

Tal compreensão se manifesta, segundo a gestora, quando as participantes a procuram para esclarecer as razões da interrupção do benefício e se queixam que estiveram em todas reuniões, enquanto aqueles que nem sempre compareceram continuam a recebe-lo normalmente – fato este que se torna ainda mais significativo da insegurança que permeia suas percepções do programa quando lembramos que, conforme já foi dito, as condicionalidades são amplamente conhecidas por elas, de modo que não é possível afirmar uma “confusão” que as leva a considerar o comparecimento nas reuniões uma das contrapartidas previstas no desenho do programa.

Transitoriedade e insegurança são termos que aproximam a política, no modo como é percebida, do âmbito das “iniciativas morais de ajuda aos necessitados, que não produzem direitos e não são judicialmente reclamáveis” (RAICHELIS, 1997, APUD TELLES, 2001). A referência ao Bolsa Família como “ajuda”, em oposição a um direito, foi manifestada entre as titulares entrevistadas por Costa et al (2012), Rego e Pinzani (2013) e a maioria daquelas estudadas por Rabelo (2014).

Cabe lembrar que se, por um lado, o “medo” de perder o benefício manifestado pelas titulares de Nova Esperança indica a percepção do programa como uma política que carece de segurança e estabilidade, e se as dúvidas em relação às regras que estabelecem a elegibilidade e os valores do programa prejudicam a noção de que este constitui uma política baseada em

critérios claros e universais, por outro lado, ao demandarem da gestora explicações sobre a razão dos valores diferentes, da impossibilidade de serem consideradas elegíveis ao programa, bem como das razões do desligamento sendo que compareceram nas reuniões, essas mulheres expressam a noção de que *deveria* haver estabilidade e transparência no modo como é executado, isto é, não deixam de “produzir demandas relativas ao programa” (RABELO, 2014, p. 289).

### **Cap. 3 O programa Bolsa Família, seus efeitos e o debate sobre cidadania e consumo no Brasil**

#### 3.1.Efeitos do programa

Os tópicos que apresentarei adiante, em diálogo com as entrevistas e observações em campo, são resultado de um mapeamento das pesquisas que avaliam impactos do Bolsa Família em quatro áreas vinculadas ao ganho de cidadania por parte da população que ocupa as linhas da pobreza e extrema pobreza designadas pelo programa: a segurança alimentar e nutricional, o enfrentamento das assimetrias de gênero, o ganho de autoestima e autonomia e o reconhecimento como cidadão.

##### 3.1.1 Efeitos sobre a segurança alimentar e nutricional

A conquista de um patamar de segurança alimentar e nutricional, entendida como o “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (LEI Nº 11.346, BRASIL, 2006), conforme estabelecido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, corresponde a mais do que um marco legal – compõe, segundo Rego (2008, p. 181), uma dimensão essencial do direito à vida, “sem o qual não se configura sequer a condição limite da cidadania, que se consubstancia no direito da pessoa a ter direitos”. Combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional é também um dos itens listados como objetivos básicos do Bolsa Família no decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamentou o programa. Poucos anos após sua implementação, já despontavam estudos investigando em que medida esse objetivo vinha sendo alcançado. Observaremos brevemente alguns desses estudos.

Em 2005, por exemplo, ainda no início da expansão do programa, Saldiva et al (2010) coletaram dados antropométricos e relativos aos hábitos alimentares de 189 crianças do município de João Câmara-RN, no semiárido nordestino, para avaliar o impacto do recebimento do benefício sobre as condições de saúde e nutrição de crianças menores de cinco anos. O estudo não apontou diferenças entre as crianças de famílias titulares do Bolsa Família e as do grupo de controle tanto no que se refere ao estado nutricional, quanto no consumo de frutas, legumes e verduras, mas indicou que o primeiro grupo possui risco três vezes maior de consumir alimentos com alto valor calórico e baixo valor nutricional (SALDIVA et al, 2010).

Ainda no mesmo ano e na região nordeste, Duarte et al (2007) coletaram dados sobre o gasto das famílias de agricultores rurais residentes nos estados da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe com alimentação e concluiu que os núcleos titulares do Bolsa Família gastam, anualmente, em média R\$ 248,00 a mais em alimentos em relação àqueles que não estão cadastrados no programa, atestando o impacto positivo sobre essa dimensão essencial do bem-estar das famílias cadastradas.

Dois outros estudos envolvendo o status nutricional de crianças cujos pais recebem o Bolsa Família foram conduzidos por Cotta et al (2007) e Oliveira et al (2007), o primeiro utilizando como dados os níveis de hemoglobina, o segundo a avaliação antropométrica e o gasto com alimentação, ambos no estado de Minas Gerais. Oliveira et al (2007) não observaram diferenças no estado nutricional de crianças com e sem o benefício; Cotta et al (2007), por sua vez, constataram que as crianças deste último grupo, mesmo aquelas com determinantes sociais ligeiramente mais favoráveis do que as que recebem o benefício, possuem mais chance de desenvolver anemia antes de completar dois anos (COTTA et al, 2007).

A partir do ponto de vista dos titulares do programa entrevistados em 26 estados e no Distrito Federal, a pesquisa executada pelo Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF) e pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), concluiu que, a despeito das melhorias nas condições alimentares e nutricionais vividas com a entrada do Bolsa Família, uma quantidade significativa de domicílios ainda experimentava, em 2006, a falta de alimentos: o percentual de entrevistadas que relataram ter deixado de comer ou comido menos nos últimos três meses em razão da insuficiência de comida foi de 48%, e de 58,3% o daquelas que apontaram ter vivido essa situação antes de receberem a renda do programa (MDS, 2006). 87,5% das entrevistadas também disseram que, no período anterior ao programa, já vivenciaram o término dos alimentos em casa antes que houvesse disponibilidade de dinheiro para fazer compras, enquanto 82,6% relataram ter enfrentado essa situação nos três meses anteriores à pesquisa, quando já eram titulares do Bolsa Família (MDS, 2006).

Outra pesquisa nacional sobre as condições alimentares dos recebedores do Bolsa Família foi realizada em 2008 pelo Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE) e apontou que 74% das titulares afirmaram ter aumentado, com a entrada do benefício, o consumo de alimentos que já consumiam anteriormente; 70% informaram o aumento na variedade e 63% o aumento na compra de alimentos que as crianças gostam (IBASE, 2008). Também conforme informado pelas próprias titulares, os quatro tipos de alimentos cujo

consumo mais aumentou com o advento do programa foram os açúcares (78%), arroz e cereais (76%), leite (68%) e biscoitos (63%) (IBASE, 2008).

Os resultados das pesquisas listadas acima ajudam a compor um quadro que evidencia os avanços que o Bolsa Família vem promovendo em direção a garantia da segurança alimentar, embora alguns elementos relativos ao programa venham também sendo destacados como obstáculos para a promoção do direito universal a alimentação. Zimmermann (2006) aponta o baixo valor repassado às famílias cadastradas, que não atinge o Custo da Cesta Básica Nacional avaliado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Outro obstáculo a essa ampliação, observado por Silva et al (2013) nas entrevistas com os técnicos responsáveis pela operacionalização do Bolsa Família nos municípios do Maranhão e do Piauí, bem como por Cohn (2012) a partir das cartas escritas por titulares do programa, é a demora no atendimento e entrega do cartão magnético mesmo às famílias já incluídas no Cadastro Único e cujo perfil se encaixa nos critérios de elegibilidade do programa, demora esta, como afirmou Cohn, incompatível com o “tempo” de quem vive a fome. Nesse sentido, é ilustrativa a fala de uma das mulheres observadas nas reuniões em Nova Esperança. Ao assistirem a um vídeo informativo sobre o Bolsa Família, no qual era representada a história de uma mulher que se cadastrava para receber a renda do programa, uma senhora que acompanhava a reunião exclamou, no momento em que o vídeo mostrava o funcionário dizendo à mulher que esperasse o sistema processar seus dados para receber o cartão: “Ah, tá que nem o meu esse aí! Se for depender disso morre de fome”. A fala, somada às perguntas que foram depositadas na caixa de sugestões da reunião questionando a demora em receberem a renda do programa após o cadastro, conforme dito anteriormente, apontam a lentidão do instrumento de filtragem e liberação dos benefícios.

### 3.1.2 Efeitos sobre as assimetrias de gênero

A indicação da mulher como titular preferencial do benefício e o surgimento de diversos trabalhos, nos últimos anos, verificando os efeitos dessa titularidade na dinâmica doméstica das famílias cadastradas têm convertido as relações de gênero em uma problemática obrigatória ao se abordar o Programa Bolsa Família. Nas reuniões que acompanhei, o tema se manifestou somente por meio da presença quase exclusiva de mulheres, observação esta que vai ao

encontro do dado divulgado em 2015 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, segundo o qual a titularidade de 93% dos benefícios é feminina<sup>20</sup>

Já nas entrevistas, o tema surgiu quando, ao questionar se a personagem do vídeo institucional apresentado nas reuniões era representativa dos beneficiários do Bolsa Família no município, a psicóloga respondeu que sim, por ser a personagem uma mulher que vive sozinha com seus filhos, sem a presença da figura do pai ou esposo. Ao ser indagada se esta era uma característica das titulares do programa em Nova Esperança, a funcionária afirmou que pôde observar o grande número de mulheres cadastradas no programa que são as únicas responsáveis pela criação dos filhos não só ali, como em Presidente Castelo Branco e Uniflor, dois outros municípios onde já trabalhou.

Há, em nível nacional, predominância de arranjos monoparentais envolvendo somente a mãe em relação àqueles em que o pai é o único responsável pelos filhos, como observaram Oliveira, Vieira e Marcondes (2015). Sobretudo entre os núcleos cadastrados no Bolsa Família, há grande presença de famílias monoparentais femininas, sendo este o arranjo mais comum entre os domicílios estudados na Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) (CAMARGO et al, 2013). Seguido por casal com filhos (37,6%), o formato referido está presente em 42,2% das famílias inscritas no programa, enquanto o arranjo monoparental masculino encontra-se em somente 1,6% destas (CAMARGO et al, 2013). Ainda segundo o estudo de Camargo et al (2013), a menor idade média dos responsáveis familiares ocorre justamente nas famílias monoparentais femininas (35,1 anos), o que, segundo os autores, pode indicar a presença de mulheres em situação de imensa vulnerabilidade, em razão da impossibilidade de contar com outros adultos para a manutenção e o cuidado com a família, bem como da dupla distorção enfrentada pelas mulheres jovens no mercado de trabalho – isto é, a dificuldade de entrada dos jovens neste campo e o diferencial de rendimento nele existente entre homens e mulheres (CAMARGO et al, 2013).

A pesquisa de Amaral e Monteiro (2013), que também utilizou os dados da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), verificou que as famílias cuja chefe é a mãe (categoria que inclui tanto famílias monoparentais femininas como outros formatos em que a mãe é a principal responsável por prover o sustento da casa) estão mais presentes justamente nos menores limites de renda, indicando, portanto, que “a pobreza extrema está concentrada em domicílios chefiados pelas mães” (AMARAL, MONTEIRO, 2013, p. 551).

---

<sup>20</sup> <http://mds.gov.br/central-de-conteudo/galeria-de-videos/mulheres-representam-93-dos-titulares-do-bolsa-familia> Acesso em 22/02/2017

A predominância de arranjos monoparentais femininos entre as famílias cadastradas no programa e os indícios de que sejam estes os domicílios em situação de maior vulnerabilidade, evidenciados em estudos como os mencionados acima, se somam ao reconhecimento das desvantagens históricas vividas pelas mulheres para fundamentar a necessidade de, conforme Amaral e Monteiro (2013, p. 552), “levar em consideração questões de gênero na elaboração e implementação de políticas públicas”, em especial nas políticas dedicadas ao enfrentamento da pobreza.

Se as pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família têm constatado, como veremos adiante, um incremento na autonomia das mulheres beneficiárias – indicando, portanto, promover efeitos sobre a desigualdade de gênero – um dos principais argumentos utilizados pelo programa para designar as mulheres como titulares preferenciais do benefício se baseia na constatação de que estas tendem a distribuir melhor o recurso de acordo com as necessidades de todos os membros da casa, o que tem aberto uma discussão, aqui vocalizada por Tebet (2012), a respeito da “funcionalização” da mulher, considerada pelos idealizadores do programa como um agente intermediário entre Estado e sociedade capaz de potencializar o efeito dessa política em razão do papel que desempenha na família.

Ainda de acordo com Tebet (2012), a atribuição de tal função à mulher no desenho das políticas de transferência de renda tem crescido mundialmente, sobretudo na América Latina, fundamentada no pressuposto de que a grande presença feminina na população pobre – o chamado fenômeno da “feminização da pobreza” –, bem como os papéis tradicionalmente exercidos pelas mulheres no lar, garantiriam maior eficiência no combate à pobreza (FARAH, apud TEBET, 2012) – indicações, estas, que foram absorvidas pelo movimento feminista no Brasil, porém sob o argumento da necessidade de fortalecer os direitos e a autonomia feminina:

O movimento feminista no Brasil incorporou essa discussão e acabou por reproduzir aqui a agenda política internacional relacionada às questões de gênero. Assim, entidades e movimentos brasileiros começaram a recomendar a priorização das mulheres – especialmente negras, pobres, mães solteiras e chefes de família – em políticas sociais universais. Diferentemente da noção de eficiência do gasto utilizada pelo Banco Mundial para justificar a priorização das mulheres como beneficiárias dos programas sociais, o que tem sido enfatizado por parte do movimento feminista é a necessidade de reforçar a cidadania feminina  
(TEBET, 2012, p. 306)

Ampliação do poder no ambiente doméstico em virtude do controle de parte da renda familiar, ganho de autonomia na esfera pessoal devido à possibilidade de exercer escolha sobre os usos dessa renda, libertação de compromissos pessoais contraídos em razão da dependência



econômica e ganho de alguma margem de independência financeira para romper vínculos empregatícios considerados abusivos são, basicamente, os pressupostos sobre os quais se assentam as pesquisas que têm buscado verificar se o Programa Bolsa Família promove o reforço da cidadania feminina e, assim, a diminuição das assimetrias de gênero.

Em relação ao recebimento da renda do benefício, o trabalho de Suarez e Libardoni (2007) foi uma das primeiras publicações que constatou o efeito desta variável sobre as mudanças na hierarquia familiar. O trabalho de campo realizado pelas autoras e suas equipes em um município da Região Norte, seis do Nordeste e dois do Sudeste mostrou que, entre os depoimentos concedidos por beneficiárias dos municípios mais rurais – notadamente, Passo do Camaragibe (AL), Ecoporanga (ES) e Chapada do Norte (MG) –, as mudanças vividas no ambiente doméstico em razão da responsabilidade sobre parte da renda familiar são expressos “em termos das mulheres serem mais respeitadas agora, tanto porque não dependem do marido ou companheiro como porque podem contribuir com os gastos da família” (SUAREZ, LIBARDONI, 2007, p. 144). Entre as mulheres desse grupo, foi enfatizado o fato do benefício desobriga-las de pedir dinheiro ao marido e, portanto, evitar que precisem se sujeitar às suas reprimendas (SUAREZ, LIBARDONI, 2007). Já nos municípios mais urbanizados, como São Luís (MA), além de passarem a poder contribuir com as despesas da casa e não mais precisarem demandar dinheiro dos maridos, as mulheres apontaram como aspecto positivo do benefício a possibilidade de fazer escolhas e de negociar com seus companheiros, o que lhes conferiu um ganho de autoridade no âmbito doméstico (SUAREZ, LIBARDONI, 2007).

Na entrevista que realizei, perguntei à gestora do programa o que pensava sobre o fato das beneficiárias poderem escolher como gastar o dinheiro do benefício. Entre os aspectos positivos desse traço do programa, a funcionária mencionou, também, a liberdade que proporciona às mulheres em relação ao esposo:

e daí vem a questão de gênero, que aí a maioria, não só aqui em Nova Esperança mas as pesquisas mostram que em todo Brasil são mulheres, até porque é uma tendência do programa, o próprio programa nas suas regulamentações indica que o responsável familiar seja a mulher, então a mulher, mesmo que ela não esteja inserida no mercado de trabalho, ela consegue ter minimamente uma renda, uma pequena renda que vai tirar ela um pouco dessa questão da dependência com o homem, com o marido, ter que pedir né, então ela define, tanto o empoderamento dela própria, no sentido de comprar algo pra sua beleza e estética, ou para os seus filhos, o que também dá uma sensação de liberdade pra essa mulher  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

A possibilidade de negociação e ganho de autoridade perante o cônjuge, o chamado “poder de barganha” feminino, foi constatado também na pesquisa O Programa Bolsa Família

e enfrentamento das desigualdades de gênero (2006), executada pelo instituto AGENDE (Ações de Gênero, Cidadania e Desenvolvimento) e encomendada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que realizou um conjunto de estudos de casos em dez municípios das Regiões Sudeste, Norte e Nordeste. A segunda rodada da Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II), por sua vez, revelou que as mulheres beneficiárias não só adquirem maior poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e vestuário, em comparação às não-beneficiárias, como ampliam sua autonomia na decisão sobre o uso de métodos contraceptivos (JANNUZZI, PINTO, 2013).

Rego e Pinzani (2013), autores de um estudo feito com beneficiárias do Bolsa Família residentes nas regiões do Vale do Jequitinhonha (MG), sertão e litoral de Alagoas, interior do Piauí e do Maranhão e nas periferias de São Luís e do Recife, observaram que o controle feminino sobre a renda transferida pelo programa tem incidido sobre o modo como as beneficiárias estudadas definem a si mesmas, uma vez que o poder de fazer escolhas relativas à compra de produtos para si e para suas famílias possibilita exercer alguma programação sobre a própria vida e, assim, vislumbrar a quebra dos rígidos controles que a opressão conjugal lhes impõe (REGO, PINZANI, 2013). Cabe ressaltar, entretanto, que as entrevistadas de Rego e Pinzani (2013) vivem nas regiões com os piores indicadores sociais, muitas delas tendo, no Programa Bolsa Família, a primeira experiência de recebimento de uma renda monetária regular, o que exige relativizar os efeitos constatados pelos autores ao falarmos dos impactos do programa em municípios onde, embora a pobreza também se faça presente, os índices que aferem qualidade de vida tendem a ser mais elevados.

Ainda que a possibilidade de contribuir com os gastos da casa e a compra de itens para os filhos sem demandar dinheiro do marido seja apontada pelas entrevistadas de Suárez e Libardoni (2007), de Rego e Pinzani (2013) e da pesquisa “O Programa Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades de gênero” como um aspecto positivo da titularidade feminina, é preciso questionar se este (assim considerado) ganho em autonomia não resulta no aumento da responsabilização feminina com os gastos relativos aos filhos. O uso do dinheiro do benefício pelas mulheres para gastos pessoais foi ressaltado somente por pequena parte das entrevistadas de Rego e Pinzani (2013) – a satisfação manifestada pelas mulheres ouvidas na pesquisa estava relacionada, em grande medida, à perspectiva de poder comprar itens para a casa e os filhos. Este efeito foi indicado por Tebet (2012) a partir de entrevistas com casais de famílias beneficiárias – para os homens entrevistados, o benefício do Bolsa Família tem a função de possibilitar, às mulheres, exercerem suas tarefas típicas relacionados ao cuidado e ao lar, com as quais eles mesmos não devem se envolver.

A responsabilização para gastar com os filhos o dinheiro transferido é o primeiro dos efeitos que denotam o formato “maternalista” ou “generificado” do Bolsa Família: ao estabelecer um papel central às mulheres (isto é, receber e redistribuir a renda transferida de acordo com as necessidades dos membros da casa), o programa delega à elas a responsabilidade pelo bem-estar familiar (TEBET, 2012), reforçando assim a distribuição de tarefas que lega às mulheres as atividades ligadas ao cuidado. Segundo Suarez e Libardoni (2007),

O fortalecimento da identidade feminina é indiscutível porque [...] o Programa Bolsa Família veio fortalecer a condição social de quem, por orientação cultural e subjetividade individual, está posicionada da maneira mais adequada para zelar pelas crianças e de quem assenta seu prestígio no bom desempenho da maternagem.  
(SUAREZ, LIBARDONI, 2007, p. 146)

Quanto aos impactos do Bolsa Família no perfil ocupacional das mulheres – outra esfera sobre a qual se tem medido os efeitos da titularidade feminina –, são significativos os resultados das pesquisas de Lavinias (2012) em Recife (PE) e Mariano e Souza (2015) em Curitiba (PR) e Fortaleza (CE), ambas dedicadas a compreender o impacto do programa nas atitudes e percepções de mulheres a respeito do trabalho feminino remunerado.

Ao cruzar as características das respondentes com suas opiniões sobre o tema, Lavinias (2012) observou que ser titular do Bolsa Família é um fator que impacta negativamente na valorização do trabalho feminino fora de casa: as mulheres beneficiárias do programa são menos propensas a responder que, ao ter emprego remunerado, “a mulher não depende mais do cônjuge/companheiro” ou que “a vida fica melhor em casa porque a mulher tem mais autonomia e tem seu próprio dinheiro”, e são mais tendentes a responder que o trabalho feminino remunerado “aumenta os conflitos em casa”, “as crianças ficam pouco cuidadas” e “a mulher fica tão cansada que acaba largando o emprego”. De acordo com a autora, as variáveis com alta significância na aprovação do trabalho feminino fora de casa são aquelas ligadas à escolaridade (quanto maior os níveis de escolaridade, maior a aprovação) e à ocupação (as chances de aprovação aumentam quando a mulher está empregada) (LAVINAS, 2012).

O trabalho de Mariano e Souza (2015), por sua vez, comparou as entrevistas feitas com beneficiárias do Bolsa Família que possuem trabalho remunerado residentes em Curitiba e em Fortaleza e observou que 55% das mulheres do primeiro grupo manifestam motivos associados à individualização da mulher quando indagadas sobre as razões pelas quais trabalham fora, como “realização pessoal”, “independência financeira” e “não ficar limitada à casa”, enquanto 45% apresentam motivos associados aos interesses familiares, tais quais “necessidade financeira da família” ou “realização de algum projeto familiar” – situação esta que se inverte

com as entrevistadas de Fortaleza, onde a dimensão familiar abarca aproximadamente dois terços das respostas (MARIANO, CARLOTO, 2015). A disparidade entre as respostas obtidas nas duas cidades dá ensejo à sugestão de que,

em uma cidade como Curitiba, com mais avanços em termos de desenvolvimento social e com mais oportunidades de trabalho remunerado para as mulheres em situação de pobreza, existem mais possibilidades para a emergência de percepções que consideram o trabalho remunerado como forma de individualização feminina, contribuindo para um relativo descolamento entre o trabalho da mulher e o cumprimento de papéis sociais que atam as mulheres aos interesses dos grupos domésticos.  
(MARIANO, CARLOTO, 2015, p. 161)

Ambas as conclusões elencadas acima parecem indicar a relevância da inserção no mercado de trabalho – ou do fato de se residir em uma cidade onde há mais ofertas no mercado de trabalho – para o reconhecimento da atividade remunerada fora de casa como fonte de autonomia para a mulher. É preciso fazer uma ressalva, entretanto, em relação ao pressuposto adotado por Lavinás (2012) segundo o qual a dimensão emancipatória do ser mulher se construiria através do mercado de trabalho, uma vez que esta ideia talvez não reflita a experiência das mulheres que possuem as piores oportunidades de inserção ocupacional e que preenchem, em consequência, as vagas de trabalhos com mais baixa remuneração e menos valorizadas socialmente, como é o caso das mulheres elegíveis ao Programa Bolsa Família.

Outra conclusão obtida por ambas as pesquisas diz respeito a concentração das responsabilidades associadas ao cuidado com as crianças e o lar entre as mulheres, situação que a titularidade do benefício não parece alterar. As respondentes de Mariano e Carlotto (2015), mesmo sendo mulheres com atividade remunerada no mercado de trabalho, afirmaram ser as principais responsáveis por todas as tarefas domésticas sobre as quais foram questionadas (cozinhar, limpar a casa, ir ao banco/lotérica pagar as contas, lavar a louça e lavar e passar roupa), 90,3% das entrevistadas de Lavinás (2012, p. 39) “concordam plenamente que a preocupação de não ter com quem deixar os filhos prejudica o trabalho remunerado da mulher”, e 76,7% “concordam plenamente que mulher deve trabalhar só meio período para cuidar da casa e dos filhos” (LAVINAS, 2012, p. 39). Assim, fica patente que a conciliação

entre trabalho remunerado e tarefas domésticas ainda se faz no plano privado e individual, não com políticas públicas, mas a partir de uma inserção parcial das mulheres pobres no mercado de trabalho  
(LAVINAS, 2012)

Mais do que não alterar essa configuração que lega às mulheres a maior parte da responsabilidade com o trabalho doméstico e o cuidado, o Bolsa Família, por meio das

condicionalidades – que consistem, cabe lembrar, no acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes, na participação em atividades educativas sobre aleitamento materno e educação alimentar e na pesagem de crianças, todas estas atividades relacionadas ao cuidado – pode aumentar o peso de tais responsabilidades, como sugere Tebet (2012) ao assinalar que tanto as beneficiárias entrevistadas quanto seus cônjuges afirmam não ser tarefa do homem se envolver com as contrapartidas do programa, e Mariano e Carloto (2015) ao observarem que 62% das entrevistadas de Curitiba e 79% das entrevistadas de Fortaleza sentem o aumento de obrigações e responsabilidades após a inclusão como beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Não obstante, ainda que não remeta diretamente a questão da sobrecarga de atividades da mulher, a fala da gestora do programa em Nova Esperança parece expressar, ao se referir à pesagem e à garantia da frequência escolar como tarefas da família, o reconhecimento das atividades relativas às condicionalidades como responsabilidades de todo núcleo familiar, como demonstra o trecho a seguir:

Claro que é uma responsabilidade que vem pra família, que é manter a frequência dos seus filhos, manter a pesagem, em especial das crianças, e isso dá acesso às políticas públicas, aos serviços [...] porque quando não é cumprida a condicionalidade, é porque essa família é mais vulnerável, porque aí ela não está conseguindo nem acessar os serviços  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

O aumento do peso das atribuições tradicionalmente consideradas femininas – que pode ser considerado mais um efeito do programa que denota seu formato “generificado” ou “maternalista” – provoca, ainda, uma inquietação a respeito das reuniões que acompanhei em Nova Esperança: como já apontei, o comparecimento nesses encontros, embora opcional, é considerado obrigatório por muitas das beneficiárias, o que faz questionar se este não contribuiria para aumentar a sobrecarga de atividades pelas quais as mulheres são responsáveis.

Se o aumento de responsabilidades provocado pela ida às reuniões é sentido como um peso pelas mulheres de Nova Esperança, não pude verificar. Contudo, a gestora do programa destacou uma dimensão importante desses encontros, isto é, o espaço de convivência, interação e ampliação da rede de relações que proporcionam às beneficiárias:

às vezes, a gente já percebeu, existem pessoas que já não são mais beneficiárias, foram beneficiárias, mas elas continuam indo nas reuniões. Então por que? Ali é um espaço de socialização, né, então os grupos realizados dentro da política de assistência social, né, dentro do CRAS ou do CREAS faz com que as famílias consigam ter essa socialização”  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

Me refiro à socialização como uma dimensão importante dos encontros porque as pesquisas de Rego e Pinzani (2013), de Suarez e Libardoni (2007) e a pesquisa O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero (2006) já evidenciaram o isolamento social em que vivem as mulheres pobres que são beneficiárias do programa. Suarez e Libardoni (2007), em especial, demonstraram esse isolamento ao investigarem os espaços por onde circulam as beneficiárias e o tempo gasto em cada um deles, revelando que as atividades ocorridas fora da própria casa e quintal são, em grande medida, levadas a cabo para desempenhar seus papéis de mãe e dona de casa (como levar as crianças à escola e ao posto de saúde e fazer compras em mercados e feiras), para trabalhar – sendo o local de trabalho, para grande parte delas, a casa do patrão, ou seja, outro espaço “privado” – e, como atividade de lazer que envolve a interação com outras pessoas, apenas a ida à igreja aparece de forma mais expressiva.

### 3.1.3. Efeitos sobre a autoestima e autonomia

Na introdução de Cartas ao Presidente Lula (2012), Cohn relata ter ouvido de uma titular do Programa Bolsa Família, durante a realização de um estudo sobre o programa para a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), que a renda do benefício havia lhe dado a oportunidade de comprar um batom, um antigo desejo seu. Ainda que corriqueiro, esse episódio toca em uma questão que deve ser considerada central para a reflexão sobre as possibilidades de inclusão promovidas pelos Programas de Transferência de Renda: a autoestima e a autonomia.

Ao interrogarem o cotidiano e as visões de mundo dos beneficiários do Bolsa Família provenientes das regiões do Brasil onde a miséria é mais gritante, Rego e Pinzani (2013) já indicaram que a experiência da pobreza, embora derivada de arranjos sociais e institucionais, impõe aos indivíduos um sofrimento vivido como algo íntimo, pessoal. Os autores fazem referência à noção de “sofrimento moral” utilizada por Bourdieu (1997, apud REGO, PINZANI, 2013) para auxiliar na definição dos sentimentos de desqualificação pessoal e humilhação expressos por suas entrevistadas ao longo do trabalho.

O reconhecimento dessa dimensão do sofrimento imposto pela pobreza é a primeira razão pela qual as transformações vividas na subjetividade das mulheres e homens pobres são assuntos que interessam ao estudo dos efeitos do Bolsa Família. Ademais, é preciso lembrar que a população que ocupa as linhas da pobreza e extrema pobreza demarcadas pelo programa

é majoritariamente parda<sup>21</sup>. Isto, somado ao fato da titularidade do benefício ser predominantemente feminina, conforme dado apresentado anteriormente, coloca grande parte das beneficiárias da política na intersecção entre três condições determinantes de prejuízo social e, portanto, de “sofrimento moral”: ser mulher, pobre e não-branca.

Em segundo lugar e ainda de acordo com Rego e Pinzani (2013), as transformações vividas na subjetividade das mulheres entrevistadas, resultantes da possibilidade de satisfazer um desejo de consumo, começam a ampliar a capacidade de fazer escolhas no âmbito de suas vidas privadas, capacidade que define um mínimo de autonomia moral sem o qual não é possível falar de cidadania.

A desvinculação da renda transferida pelo Bolsa Família de qualquer contrapartida ligada ao trabalho é também uma das razões pelas quais é relevante entender os desdobramentos do programa sobre a autoestima de seus beneficiários, uma vez que são recorrentes, entre alguns setores da opinião pública, a noção de que esse tipo de benefício seria humilhante, produtor de estigma e, portanto, de mais exclusão.

A esse respeito, as entrevistas que realizei com as agentes do Estado no município parecem confirmar o que a bibliografia representada por Rego e Pinzani (2013) e Cohn (2012) já vinha demonstrando, ou seja, que a entrada do programa na vida de seus titulares é representada como um reconhecimento destes por parte do Estado. Em uma das conversas que tive com a equipe que realiza as reuniões, a assistente social que atua como gestora do programa me relatou um episódio em que, ao entrar em uma sorveteria na cidade, encontrou uma das mulheres que reconheceu como beneficiária do programa e em que a mulher, visivelmente desconfortável ao vê-la, buscou sair do lugar o mais rápido possível. Em razão desse relato, que foi interpretado pela própria assistente como uma manifestação de constrangimento em razão da mulher estar, supostamente, utilizando o dinheiro do benefício, perguntei nas entrevistas se as funcionárias percebem as beneficiárias tendo vergonha de receber e utilizar o recurso do Bolsa Família.

A resposta da psicóloga a essa pergunta foi enfática: “de jeito nenhum, acho que têm orgulho de receber”, disse. A assistente social lembrou do relato que havia feito e o retomou, dizendo ter sido um caso isolado e, ao fazê-lo, apontou que o fato do benefício ser transferido em dinheiro libera os participantes do programa desse tipo de controle:

Não, mas assim, em geral eu não acho que eles têm vergonha de serem beneficiários, não percebo isso... [...] as pessoas, em geral a gente não vê

---

<sup>21</sup> De acordo com levantamento feito por Camargo et al (2013) a partir dos dados do CadÚnico referentes a 2013, 66,7% dos beneficiários do programa são de cor parda, 24,8% branca e 7,0% preta.

constrangimento, né, alguma coisa pontual ou outra que foi o exemplo da sorveteria. Aí não é uma questão que a pessoa teve vergonha de gastar, até porque quem tá ali recebendo o dinheiro não sabe que aquele dinheiro é do Bolsa, porque as pessoas sacam o benefício. Agora, recentemente tem a opção, se a pessoa quiser, a família, o beneficiário quiser trocar por um cartão que tenha a opção de débito... então a pessoa vai poder passar agora o cartão como débito. Mas, até então, a família saca seu benefício, tá com o dinheiro ali, então... ninguém nem sabe, né, que é beneficiário [...] eu acho que as pessoas estão mais empoderadas do que constrangidas em receber  
(Entrevista Gestora Bolsa Família)

A fala evidencia a importância do dinheiro como fator de despersonalização e liberação de compromissos pessoais, conforme já afirmaram também Rego e Pinzani (2013), característica que diferencia o benefício transferido em renda monetária daqueles que são distribuídos em forma de “vales” – que devem ser empregados para a compra dos bens que o próprio benefício indica – ou bens de consumo (como alimentos, “bujões de gás” etc).

Assim, é possível dizer que os impactos do Bolsa Família na autoestima de seus beneficiários, como o ganho de autonomia das mulheres titulares diante de seus maridos e as consequentes alterações na hierarquia familiar, o senso de realização associado à possibilidade de comprar itens que antes não faziam parte do consumo doméstico – ou mesmo do consumo pessoal, como é o caso do batom –, ou o ganho de respeitabilidade diante dos feirantes e comerciantes locais indicado pelas entrevistadas de Rego e Pinzani (2013) – ganho este que passou a lhes permitir fazer compras “a fiado” dada a garantia oferecida pelo cartão de que as contas contraídas poderiam ser pagas posteriormente, enfim, todos esses impactos estão fortemente vinculados a um aspecto central do programa, qual seja, a possibilidade de recebimento e controle de uma renda monetária regular.

#### 3.1.4. Efeitos sobre a cidadania e o reconhecimento como cidadão

Ainda que o fortalecimento da autonomia e da autoestima, a quebra de alguns dos controles conjugais que são vividos pelas mulheres pobres e a ampliação do acesso à segurança alimentar, aos serviços de saúde e educação sejam efeitos do Bolsa Família que falam diretamente ao ganho de cidadania, é também relevante dimensionar se o programa promove alguma mudança no modo como seus participantes enxergam o poder público, como entendem seu vínculo com o Estado e como se relacionam com essas instâncias.

As implicações do Bolsa Família para a relação entre seus titulares e o Estado já foram estudadas por Medeiros (2015) sob o enfoque da adesão deste grupo aos valores democráticos. Partindo da hipótese de que a incidência do programa sobre a desigualdade de renda e sobre o



acesso a um maior nível de bem-estar material poderia levar à percepção de maior responsividade do poder público às necessidades da população pobre e, assim, à maior adesão desta aos valores democráticos, a autora entrevistou beneficiários de Porto Alegre (RS) e São Luís (MA) e notou que, em ambas as cidades – cujas diferentes histórias políticas e características socioeconômicas fariam pressupor a existência de diferenças também nas respostas dadas às entrevistas –, é majoritária a percepção de que o programa teve impactos favoráveis na qualidade de vida das famílias por ele beneficiadas, contudo, tais impactos não são suficientes para alterar sua percepção da democracia, dadas as deficiências do poder público em atender a outras necessidades além da transferência de renda:

O acréscimo de bem-estar produzido pelo benefício [...] é neutralizado por uma série de questões irresolvidas expressas nas questões abertas [...] A baixa responsividade dos decisores públicos quanto a outras questões que não a da transferência de renda – educação, saúde, segurança, saneamento, etc. parece impedir que a existência do programa Bolsa Família em si torne seus beneficiários mais afetos à democracia  
(MEDEIROS, 2015, p. 254)

Rabelo (2014), cuja pesquisa buscou avaliar se a inclusão no programa leva as titulares de Porto Alegre a sentirem-se mais reconhecidas como cidadãs, também verificou as percepções de insuficiência do benefício frente às deficiências no provimento de serviços básicos, deficiências estas que impediram a maior parte de suas entrevistadas de afirmarem que se sentem *mais cidadãs*, uma vez que, para estas mulheres, “a cidadania implica na satisfação de várias necessidades e no acesso a direitos, e, em especial, a um emprego, os quais não são disponibilizados *através do PBF*” (RABELO, 2014, p. 315, *grifos da autora*).

Outra possível mudança no vínculo entre população beneficiária do Bolsa Família e Estado estudada é a demanda por mais direitos. Para Rego e Pinzani (2013), ao garantir uma renda básica universal a todos os brasileiros, o programa inclui um enorme contingente da população ao direito fundamental à vida, que constitui condição preliminar para a consubstanciação de outros direitos. Uma vez satisfeita a necessidade básica de garantia da sobrevivência, a tendência seria a demanda por mais autonomia, o que se traduziria na demanda por outros direitos:

A experiência de uma melhoria na vida, por mínima que seja, grava-se fundamentalmente na alma das pessoas, abre seu mundo para o surgimento de exigências libertárias maiores. Dá início ao que Marshall (1967) chamou de “círculo virtuoso dos direitos”: um direito se expande e dá origem a novas reivindicações por outros direitos e assim indefinidamente.  
(REGO, PINZANI, 2013, p. 213)

Ao dar início às observações em Nova Esperança, pretendia investigar se as falas das mulheres ao longo dos encontros e o modo como interagiam com as funcionárias da Assistência que conduziam as reuniões ofereciam informações que indicassem como essa população pensa a si mesma em relação ao poder público. Porém, se logo nas primeiras visitas as raras participações durante a fala da psicóloga mostraram que aquele espaço não proporcionaria muitas oportunidades para ouvir o que as beneficiárias do Bolsa Família do município tinham a dizer a respeito da sua relação com o programa, do que entendem por democracia e de como concebem sua relação com a política e o poder, a observação dos encontros cujos temas era Democracia e Cidadania confirmou essa suspeita. Justamente nestas reuniões, ao longo das quais a psicóloga tentava engajar as participantes em uma conversa sobre o voto, o significado de democracia e clientelismo, as funções do vereador e do prefeito, os conselhos municipais e sobre o que se leva em consideração no momento de escolher um candidato, as participantes demonstravam um desinteresse ainda mais acentuado do que nos demais encontros.

Por outro lado, algumas coisas que observei durante o acompanhamento dos encontros, como os papéis depositados na caixa de sugestões demandando explicações sobre a demora para começar a receber o benefício e inquirindo sobre as regras de elegibilidade do programa e os valores, bem como o comentário de uma das beneficiárias que ia pela primeira vez à reunião para a gestora do programa e a psicóloga – “é, eu vi que aqui vocês não falam muito sobre o Bolsa Família, né?” – e, por fim, o fato de todas as sugestões de temas para as próximas reuniões dadas pelas mulheres terem sido para que se falasse mais sobre o Bolsa Família, impediram que eu tomasse o desinteresse pelos temas expostos nos encontros sobre Democracia e Cidadania como apatia dessas mulheres por falar sobre seus direitos. O que a observação parece indicar é que há interesse em discutir questões relacionadas a direitos e cidadania quando estas se traduzem em assuntos mais palpáveis, mais próximos ao seu cotidiano. De fato, a “Pesquisa com grupos focais de beneficiários do Bolsa Família para qualificação de cartas e mensagens”, executada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) constatou que os participantes do programa

Gostariam de receber outras cartas com conteúdo sobre as regras do Programa Bolsa Família; aparentemente, existe grande carência de informação sobre as regras do Programa (especialmente quanto ao valor recebido) e grande interesse pelo entendimento dessas regras. Os participantes também manifestaram interesse em receber informações sobre outros programas sociais, inclusive programas do Cadastro Único.  
(MDS, 2014, p. *grifos meus*)

Vale notar que as sugestões dadas pelas beneficiárias para que se falasse mais sobre o Bolsa Família, quando traduzidas, a pedido da gestora do programa, em sugestões mais pontuais, deram lugar a perguntas sobre critérios de elegibilidade, questionamento sobre a demora pra receber o benefício e questões sobre valores, evidenciando, portanto, que “falar sobre Bolsa Família” significa falar sobre aspectos operacionais do programa, dados e informações que possuem um impacto imediato e tangível em suas vidas. A demanda por compreender, conforme escreveu uma das participantes das reuniões, “o por que um recebe o valor maior que o outro”, bem como as comparações constantes entre os valores dos benefícios transferidos para cada família indicadas tanto pela psicóloga quanto pela gestora do programa – de acordo esta última, “[...] as famílias ficam comparando uma com a outra, né, “ah, eu tenho a mesma quantidade de pessoas, a mesma renda, ou até menos, a minha renda é menor do que da outra família”” (Entrevista Gestora Bolsa Família) – falam também sobre a desconfiança de uma população para a qual as políticas públicas, tradicionalmente, não “chegam” de forma igualitária. Aqui, é oportuno recordar novamente a pesquisa de Medeiros (2015, p. 248), em cujos questionários, respondidos pelas beneficiárias do programa, “preponderam os percentuais de discordância quanto à lei tratar igualmente todas pessoas” e quanto a todos terem os mesmos direitos garantidos (MEDEIROS, 2015).

Kuschnir (2000), ao estudar o universo de atuação dos “Silveira”, família de políticos do subúrbio do Rio de Janeiro, observou que, ali, as práticas políticas são norteadas por uma compreensão dos “políticos” como intermediários entre a população e o Estado, pois detentores dos “acessos” aos bens públicos. Neste universo, alcançar as políticas públicas requer procurar por aqueles que detêm tais acessos, modo de conceber a relação com a política e o poder que parece estar presente, em alguma medida, entre os autores das cartas lidas e estudadas por Cohn (2012). Escritas por beneficiários e potenciais beneficiários do Bolsa Família que, em geral, procuram ajuda para ter acesso ao benefício, para exigir o retorno deste após ter sofrido algum corte ou para solicitar ajustes no valor, e direcionadas ao então Presidente Lula, as cartas manifestam a associação entre uma iniciativa aparentemente personalista – escrever diretamente ao presidente Lula solicitando que lhes dê acesso ao programa – e uma concepção lúcida sobre seus direitos e sobre onde procurá-los (COHN, 2012).

A associação, encontrada por Cohn (2012) nas cartas analisadas, entre um elemento que remete ao universo estudado por Kuschnir (2000) e a concepção lúcida sobre os direitos denota a dificuldade em classificar a relação dos titulares do Bolsa Família com esta política segundo os modelos que apontam para a ideia de “dádiva” ou “direito”. Do ponto de vista dos autores das cartas, essa dicotomia não parece existir, uma vez que, assim como para as mulheres que

participam das reuniões que observei, a procura por compreender como acessar o programa ainda não está clara e precede, portanto, qualquer preocupação abstrata sobre o caráter de favor ou direito do benefício.

### 3.2. Cidadania e consumo

As possibilidades abertas pela pequena ampliação do consumo promovida pelo Bolsa Família constituem uma questão que perpassa, de modo implícito, boa parte da discussão feita nos tópicos anteriores. O aumento da capacidade de fazer escolhas por parte das titulares do programa no âmbito de suas vidas privadas, conforme evidenciado por Rego e Pinzani (2013), bem como o ganho de autonomia diante do cônjuge e as relativas mudanças na hierarquia familiar apontados por Suarez e Libardoni (2007) e, por fim, a desobrigação de “prestar contas” sobre os usos que são feitos do dinheiro, de acordo com o que foi dito pela gestora do programa no município que estudei, dada a inviabilidade de se identificar o benefício uma vez que este é retirado do banco, são possibilidades que o controle de uma renda monetária e, portanto, o aumento da capacidade de consumo permitem vislumbrar. Note-se que falo em “possibilidades” porque, também de acordo com o que foi discutido anteriormente, tem se tornado clara a insuficiência do benefício transferido pelo programa para que se garanta um patamar satisfatório de bem-estar das famílias atingidas, seja por seu baixo valor, seja em consequência das deficiências na provisão de serviços públicos essenciais. Nesse sentido, ao falar em aumento na capacidade de consumo, me refiro tanto à pequena ampliação da variedade e quantidade de produtos consumidos no espaço doméstico, esta já indicada, por exemplo, por Costa et al (2012) e Souza (2012), quanto à ampliação do *universo de possibilidades* (REGO, PINZANI, 2013) em que se desdobra a ampliação do consumo.

A questão indicada acima subjaz, principalmente, a observação de que é a demanda por mais renda, expressa nas constantes reclamações sobre as diferenças nos valores dos benefícios, o que motiva as participantes do programa em Nova Esperança a falarem, a exigirem, a “se colocarem” perante as agentes do Estado que organizam as reuniões. Desse modo, fica notório que sua relação com o Estado se dá pelo que o programa efetivamente propõe, isto é, transferir renda – logo, a motivação para as falas tem origem no interesse monetário: como faço para conseguir *mais* dinheiro por meio do programa, tanto quanto meu vizinho recebe; qual a renda que minha família deve ter para que possamos acessar o acréscimo monetário proporcionado pelo benefício e porque ainda não estou recebendo este acréscimo se já passei pelo processo de cadastramento.

Douglas e Isherwood (2013) oferecem uma chave para ajudar a dimensionar a relevância de um benefício financeiro que, conforme observaram Costa et al (2012), tem impactado no poder de compra e de acesso a determinados bens que anteriormente não faziam parte dos hábitos de consumo de algumas das famílias pobres. Trata-se do papel das atividades de consumo nos processos por meio dos quais os indivíduos confirmam e estabilizam a interpretação de seu universo como inteligível (DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013). Douglas e Isherwood (2013) afirmam que os indivíduos usam o consumo para dizer algo sobre si mesmos, suas famílias, suas localidades, inclusive no modo como decoram sua casa ou compõem uma refeição e, ao fazê-lo, participam de processos coletivos de significação que ajudam a construir a inteligibilidade comunicativa de uma sociedade. Ainda de acordo com os autores, a troca de mensagens que ocorre por meio do consumo de bens serve também para fazer marcações ou classificações públicas e, deste papel do consumo como marcador, decorre sua capacidade de intermediar a inclusão ou exclusão entre grupos. Assim, consumir certos bens pode proporcionar ou impedir a aproximação dos grupos que detém o acesso à informação e, portanto, o controle das oportunidades (DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013). Conforme afirma o memorando apresentado à Comissão Real sobre a Distribuição da Renda e da Riqueza (1977 apud DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013, p. 139) citado pelos autores,

A renda é um meio de acesso a um sistema social. O significado da baixa renda é que ela restringe tal acesso. Abaixo de um certo nível ela pode praticamente excluir pessoas da plena participação na vida da comunidade de que são membros

O argumento de Douglas e Isherwood (2013, p. 138), que consiste, segundo sua própria definição, em “pensar os bens em termos do acesso à informação”, auxilia na compreensão do porquê não só os rendimentos incidem sobre o poder de consumo, mas também o consumo influencia as oportunidades de obtenção de maiores rendimentos:

O rendimento muitas vezes depende de amplas fontes de informação que só podem ser alcançadas pelo consumo compartilhado. Uma forma de não escorregar do desemprego temporário para o desemprego permanente, que leva ao isolamento crônico, ao desvio para os filhos, e até mesmo para a criminalidade, é envolver-se mais com outras pessoas. Ele deverá manter boas relações com os amigos de seu pai e seus antigos colegas de trabalho, e manter contato com seus irmãos e irmãs, sobrinhos e sobrinhas. E isso requer dinheiro. Mais do que provavelmente, a possibilidade de um homem não se tornar dispensável na próxima década e, certamente, a capacidade de levar seus filhos para cima dependem da escala de consumo que mantém (DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013, p. 142)

Dentro dessa perspectiva, o acesso à mais renda e, portanto, à maior capacidade de consumo, pode significar ampliação das oportunidades que levam à obtenção da renda.

Alguns trabalhos sobre o Bolsa Família têm indicado o uso de parte do benefício em itens relacionados à apresentação pessoal, como itens de vestuário, produtos de higiene e beleza. O IBASE, por exemplo, a partir de estudo realizado com cinco mil titulares do programa distribuídos entre municípios das cinco regiões do Brasil, avaliou que os recursos transferidos às famílias são empregados principalmente em alimentação, material escolar e vestuário:

De acordo com os(as) titulares, o dinheiro do PBF é gasto principalmente com (a partir de múltipla escolha, com opção de até três respostas):

1. Alimentação – 87% (no Nordeste chega a 91%, enquanto no Sul a 73%);
  2. Material Escolar – 46% (no Norte chega a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%);
  3. Vestuário – 37%;
  4. Remédios – 22%;
  5. Gás – 10%;
  6. Luz – 6%;
  7. Tratamento médico – 2%;
  8. Água – 1%;
  9. Outras opções – menos de 1%
- (IBASE, 2008, p. 5)

O vestuário, que aparece em terceiro lugar na pesquisa, é também um dos itens com os quais os adolescentes de famílias beneficiárias do semiárido da Paraíba, entrevistados por Pires (2007), empregam a parte do dinheiro do Bolsa Família que as mães lhes entregam: enquanto as crianças pertencentes às famílias pobres e extremamente pobres gastam esta renda que lhes é concedida pelos pais com “brebotos e buringangas” – nomes dados pelas próprias crianças às guloseimas como balas, pirulitos, salgadinhos industrializados, chocolates, refrigerantes, etc., os adolescentes de famílias pobres a utilizam também com “compras ligadas ao vestuário, artigos de higiene e beleza e gastos com diversão (internet) (PIRES, 2007, p. 9) e, por vezes, “não gastam o dinheiro no decorrer de alguns dias ou meses, poupando-o para comprar algum bem de maior valor, como uma peça de vestuário que a mãe não queira lhes oferecer, uma bicicleta, um celular” (PIRES, 2007, p. 11). Apropriando a chave explicativa de Douglas e Isherwood (2013), é possível dizer que os gastos com a apresentação pessoal constituem uma forma de consumo para a marcação social e que pode, de acordo com o exemplo dado acima pelos próprios autores, influenciar na manutenção de uma rede de relações pela qual circulam informações e oportunidades. Cabe destacar que o mesmo se pode dizer do gasto citado pela autora com *lan houses* e com a economia para a compra de celulares, estes também modos de acesso à informação e de manutenção de redes de relações sociais.

Também na entrevista feita com a psicóloga em Nova Esperança foi feita a referência aos gastos com vestimentas. Ao ser perguntada se foi possível notar algum desenvolvimento econômico do comércio no município com o programa, a funcionária disse que o benefício representa “um dinheiro que entra” e que as pessoas gastam, por exemplo, em “lojinhas de roupas mais baratas”. Segundo ela, “se houvesse um corte no programa, vários [comerciantes] iriam sentir... esses que têm seus clientes que compram em parcelinhas de trinta, quarenta reais...” (Entrevista Psicóloga). Ainda nesse sentido, é significativo que o próprio discurso institucional associado ao Bolsa Família considere o gasto do benefício com itens de apresentação pessoal como um incentivo à expansão das relações sociais e ao reforço da autoestima, conforme parece indicar o material apresentado pela gestora em algumas das reuniões. O vídeo, que já foi citado neste trabalho, apresenta rapidamente a trajetória de uma mulher que se torna beneficiária do programa; em determinado momento do material, a personagem vai ao mercado e compra, além dos itens para a casa, um batom. A cena seguinte a mostra experimentando o produto recém-comprado diante de um espelho, arrumando os cabelos e indo à padaria, diante da qual já havia passado algumas vezes antes de ser incluída no programa, porém sem entrar. Dessa vez, entretanto, ela não só entra e compra os pães, como sorri e troca algumas palavras com o atendente.

Embora aqui esteja utilizando exemplos ligados aos itens usados para a apresentação pessoal, é importante lembrar que até mesmo a possibilidade de oferecer certos alimentos àqueles que fazem visitas à casa pode ser considerada, segundo o trabalho de Douglas e Isherwood (2013, p. 121), parte de um “serviço de marcação”:

Os bens são usados para marcar, no sentido de categorias de classificação. [...] Os bens são dotados de valor pela concordância de outros consumidores. Eles se reúnem para classificar eventos, mantendo julgamentos antigos ou alterando-os. Cada pessoa é uma fonte e um objeto de julgamentos; cada indivíduo está no esquema de classificação cujas discriminações está ajudando a estabelecer. Pela presença de seus pares em seus funerais ou casamentos familiares, pela lembrança deles de seus aniversários, pelas visitas deles ao seu leito de enfermo, prestam-lhe o serviço de marcação de sua presença. A espécie de mundo que criam em conjunto é construída a partir de mercadorias, escolhidas por sua adequação, para marcar os eventos numa escala de graduação apropriada. [...] À luz de uma abordagem da informação, pareceria arbitrário definir os bens pelas transações pontuais de mercado que os põem dentro de casa. Cada item pode ser percebido igualmente como [...] parte do fluxo da fita demarcadora ou da tinta que entra na construção de um sistema de classificação”

(DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013, p. 121-122)

Demonstrado o papel das mercadorias nos processos coletivos de marcação, na manutenção de redes de relações e, portanto, no controle da informação, que por sua vez se

desdobra no acesso a oportunidades, é possível passar para a discussão sobre os significados do consumo para as classes populares, tendo em vista, agora, que a associação entre o consumo e a percepção de estar mais integrado à sociedade, encontrada em alguns dos trabalhos que serão discutidos adiante, se apoia em uma percepção coerente ao que o estudo de Douglas e Isherwood (2013) já havia indicado: o consumo habilita os indivíduos a prestarem e obterem serviços de marcação, a estarem presentes nos rituais de consumo dos outros e, assim, a colocarem em circulação seus juízos e percepções (DOUGLAS, ISHERWOOD, 2013).

Antes de adentrar esse terreno, é preciso contextualizar o crescimento do interesse das Ciências Sociais, especialmente da Antropologia, nos significados do consumo das classes populares, interesse este que deve ser entendido a luz das mudanças no perfil de consumo das famílias pobres, conforme investigado por Torres et al (2006). Ao constatar, com base nos dados da PNAD 2004, o crescimento da proporção de pobres nas principais regiões metropolitanas do Brasil e o significativo aumento do consumo de bens e serviços entre esta mesma população, Torres et al. (2006) indica o surgimento de um quadro inesperado de transformação dos conteúdos associados à pobreza. Maior oferta de crédito, mudanças no tamanho da família e variações na estrutura de preços são apontados pelos autores como possíveis elementos associados à ascensão do consumo de bens domésticos entre pobres urbanos em um contexto de aumento dos domicílios de baixa renda, fenômeno que descrevem como a emergência de “uma pobreza diferente” (TORRES et al., 2006).

Com efeito, o período analisado por Torres et al – 1995 a 2004 – marcou não só o início da ampliação do consumo por parte dos setores de baixa renda, como o despertar de um interesse pelo tema do “consumo popular”, abordado desde então, de acordo com Scalco e Machado (2010), como um verdadeiro fenômeno nacional, capaz de motivar toda uma nova leva de pesquisas de mercado voltadas para a compreensão dos hábitos de compras dessa parcela da população.

Enquanto a “descoberta” do consumo popular suscita o interesse de profissionais ligados ao marketing empenhados em operacionalizar estratégias de comunicação com este novo público-alvo (GROSSI, MOTTA, HOR-MEYLL, 2008; DANTAS et al, 2010), também no campo acadêmico despontam tentativas de equacionar os sentidos desse tipo de consumo para aqueles que pertencem ao universo dito popular. Destaco, aqui, estudos como os de Barros e Rocha (2007) e Castilhos (2007), cujas investigações empíricas dos desejos e hábitos de compra



da população de baixa renda são orientadas por um enfoque que busca iluminar os sentidos do consumo que escapam à “razão prática”<sup>22</sup>.

Segundo Chauvel e Mattos (2007), a literatura recente no Brasil sobre o tema demonstrou que as decisões de compra e consumo entre consumidores de baixa renda se organizam em torno de um eixo relacionado à escassez material, dentro do qual são acionadas estratégias de economia como pesquisa de preços e hierarquização de gastos em ordem de prioridade, e um segundo eixo, de natureza simbólica, “ancorada em elementos culturais e particularmente, nas dimensões relacionais e hierárquicas da sociedade brasileira, bem como em instituições de forte significado nessa sociedade, como família e religião” (CHAUVEL, MATTOS, 2007, p. 15). É o caso das pesquisas realizadas por Scalco e Pinheiro-Machado (2010) com moradores do Morro da Cruz, favela de Porto Alegre, e com trabalhadores do comércio informal de rua na mesma cidade, população para quem o dispêndio de grande parte de sua pequena e incerta renda com objetos tecnológicos de última geração e roupas “de marca” assume os mais variados sentidos, como distinção, devoção, reciprocidade e sacrifício – mas, sobretudo, a possibilidade de manipular a imaginação de classe e expressar pertencimento e identidade (SCALCO, PINHEIRO-MACHADO, 2010):

O consumo é um ato central no entendimento dos grupos populares na contemporaneidade, visto que é por meio desse ato que os sujeitos vivem o processo de globalização e atualizam-no na vida cotidiana [...] Assim, o consumo de certas marcas e produtos constitui um ato central na identidade dos indivíduos de grupos populares. Trata-se de um processo de objetificação de estruturas simbólicas mais amplas. Em uma sociedade que discrimina pela cor e pela classe, vestir-se bem é um ato de extrema importância, assim como ter objetos tecnológicos de última geração. [...] Na mesma linha de apontamentos de Friedman, trata-se igualmente de uma afirmação política, uma forma de expressar que se pertence à ordem global (SCALCO, PINHEIRO-MACHADO, 2010, p. 347)

Também ao estudarem os fenômenos dos “Bondes de Marcas” – grupos de jovens de baixa-renda, predominantemente homens, que incorporam uma grife (sendo as mais comuns as grifes esportivas como Nike, Billabong, Oakley e Adidas) como marca de pertencimento, território e poder (PINHEIRO-MACHADO, SCALCO, 2012) e dos “Rolezinhos” – adolescentes de periferias urbanas que se reúnem em grande número para passear em shopping centers (PINHEIRO-MACHADO, SCALCO, 2014) –, as autoras notam o pertencimento e a

---

<sup>22</sup> No seu esforço em situar a “sociedade ocidental enquanto cultura” (SAHLINS, 2003, p. 168), Sahlins (2003) demonstra como o próprio processo de produção capitalista nas sociedades ocidentais, organizado por e para a vantagem pragmática, é constituído simbolicamente, enfatizando a existência de um código cultural de propriedades que governa a utilidade e a atividade prática.

afirmação das identidades sendo acionados como categorias que dão sentido a esse tipo de consumo pelos jovens das classes populares. Entretanto, os jovens e moradores entrevistados pelas autoras têm consciência de que o pertencimento que se demanda e afirma a partir desses bens de consumo não dissipa fronteiras simbólicas de classe, cor e *habitus* – nesse sentido, as autoras lembram que tanto quanto o “quem está falando” (DA MATTA, 1997), o “quem está usando” atua como fator decisivo nos sistemas classificatórios brasileiros – na verdade, é justamente a consciência de tais fronteiras o que confere importância aos bens de consumo, pois os significados próprios, tanto individuais quanto coletivos acionados em seus usos permitem criar para si uma imagem que busca “resolver uma profunda tensão da visibilidade de sua existência”<sup>23</sup>.

Se os fenômenos estudados por Pinheiro-Machado e Scalco são próprios dos grandes centros urbanos – os “Bondes de Marcas”, por exemplo, tiveram início nas favelas do Rio de Janeiro com a rivalidade entre o “Bonde da Lacoste” (ou “Bonde do Jacaré”) e “Bonde da Ecko” (“Bonde do Rinoceronte”), que influenciaram a formação do “Bonde da Nike” e “Bonde da Adidas”, estes últimos fenômenos exclusivos das favelas de Porto Alegre (PINHEIRO-MACHADO, SCALCO, 2012) – e se a natureza e a escala de consumo que os caracteriza é bastante diversa daquela proporcionada pelo benefício do Bolsa Família, as reflexões das autoras acerca da inclusão social via consumo trazem elementos para entender a centralidade da demanda por mais renda na fala das beneficiárias de Nova Esperança com as agentes do Estado.

O aparente desconcerto da psicóloga que conduzia os encontros sobre “democracia e cidadania” – e também o meu desconcerto, como pesquisadora que buscava entender o que pensavam os beneficiários do Bolsa Família acerca desses dois assuntos que compunham o tema dos encontros e o foco da análise que eu fazia – diante do silêncio e desinteresse das mulheres que assistiam às reuniões e sua insistência na questão dos critérios e valores do programa são significativos de que a demanda por direitos e pelo “acesso” à cidadania se traduz, para este grupo, em uma dimensão bastante factível dessas problemáticas: o acesso à renda. Scalco (2014) observou que, “para as classes populares, o direito a ter acesso a bens como

---

<sup>23</sup> Artigo escrito por Rosana Pinheiro-Machado para o site Brasil247.com: <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/126882/Rolezinhos-resist%C3%A2ncia-ou-apropri%C3%A7%C3%A3o.htm> Acesso em 29/01/2017

educação, saúde, habitação confunde-se semanticamente com consumo (compra de uma mercadoria). A inclusão social se dá através da dimensão do consumo<sup>24</sup>.

Ambas as observações colocam uma questão importante para pensar os programas de transferência de renda: a provisão de uma renda monetária regular para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza foi e é defendida como uma forma de habilitar a população pobre a romper com a fome, o isolamento social e, sobretudo, como uma forma de inclusão social; hoje, no entanto, se indaga a respeito dos limites de uma inclusão centrada na renda monetária e ampliação da capacidade de consumo. Ou seja, quase quinze anos após a criação do maior programa nacional de transferência de renda do Brasil, se reafirmam as ambiguidades descritas por Telles (1998) acerca desses programas. Se de fato o Bolsa Família deixa à margem o debate sobre alternativas capazes de alterar o quadro sócio econômico responsável pelos baixíssimos níveis de renda de milhões de pessoas (TELLES, 1998), permanece a dúvida sobre seus efeitos se reduzirem “ao pressuposto possessivo liberal (a liberdade entendida estritamente como a posse de bens e renda” ou serem passíveis de “se efetivar como como capacidade (e liberdade) para escolher e realizar formas de vida consideradas valiosas e válidas de serem vividas” (TELLES, 1998, p. 19).

Demandar mais renda do programa diante das agentes do Estado é, de fato, um indicador de que o dinheiro transferido não é suficiente para atender às suas necessidades, algo que já foi confirmado, conforme discutido anteriormente, por outros trabalhos – mas, aliado ao desinteresse em falar sobre os temas aludidos acima, seria também uma expressão de que o programa esvaziaria outras dimensões do ganho de cidadania e reduziria a liberdade e a autonomia à posse de bens e renda? Ou, em outro registro, deve ser considerado uma manifestação de que exigir receber mais dinheiro corresponde a uma forma mais tangível de traduzir suas necessidades, forma esta que dispensa a referência a ideias tão abstratas e distantes do próprio vocabulário dessa população, como as de cidadania e poder público?

Canclini (1999) já indicou a presença de mudanças nas formas de exercer a cidadania em decorrência das alterações nos modos de consumir:

Junto com a degradação da política e a descrença em suas instituições, outros modos de participação se fortalecem. Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertencem e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios

---

<sup>24</sup> Entrevista de Lucia Mury Scalco para o Instituto Humanitas Unisinos (2014): <http://www.ihu.unisinos.br/527574-o-consumo-enquanto-simbolo-de-empoderamento-e-cidadania-entrevista-especial-com-lucia-mury-scalco> Acesso em 29/01/2017

de comunicação de massa do que nas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos  
(CANCLINI, 1999, p. 37)

Tais mudanças parecem apontar para uma aproximação da definição neoliberal de cidadania, para a qual “tornar-se cidadão passa a significar integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor”, conforme descreveu Dagnino (2004). Em contraposição ao projeto político no qual se funda essa definição de cidadania, Dagnino (2004) defende a noção de cidadania como estratégia política, a partir da qual a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão sobre questões públicas levaria ao alargamento da democracia, podendo colocar em jogo a definição do próprio sistema a que se participa (DAGNINO, 2004). É nesta concepção que se fundamenta a ideia de direitos como linguagem, como princípios reguladores da vida social e medidas abstratas de equivalência e reconhecimento do Outro (TELLES, 2001) aludidas no início deste trabalho.

Contudo, a existência de um forte movimento de demanda dos mais pobres por maior participação na sociedade de consumo, por reconhecimento e visibilidade como consumidores sinaliza que a dimensão do consumo pode ser mais reveladora das expectativas que a população pobre tem em relação à cidadania do que as atitudes e valores em relação às noções de direitos e democracia, como eu pretendia investigar a partir desta pesquisa. Esse movimento, expresso tanto nos fenômenos aludidos acima, como os “Rolezinhos” e os “Bondes de Marcas”, quanto no uso do Estado por parte da população pobre e extremamente pobre por meio dos programas de transferência de renda, lhes proporciona um benefício capaz de aliviar a carência material e os coloca em um mundo de circulação de informações capazes de aumentar as chances de atingir maiores patamares de renda.

Anunciam, portanto, que a exigência por estar dentro das regras de equivalência existentes no espaço social, por uma representação das diferenças que negue a imagem do “pobre subalterno e inferior, incivil e desprovido de razão” (TELLES, 2000, p. 59), não tem se efetivado pela referência a um status abstrato de cidadão, pertencente a uma comunidade nacional, mas tem se materializado através da condição de consumidor. Se a reivindicação por direitos cria, segundo Telles (2000, p. 58), “identidades onde antes parecia só existirem homens e mulheres indiferenciados em sua privação”, trabalhos como os de Scalco e Machado parecem indicar que é essa a função exercida, hoje, pelo ato de consumir. Como já havia afirmado Canclini (1999), o consumo privado de bens e de meios de comunicação de massa estabelece as respostas para as perguntas sobre quem se é e a que lugar se pertence.

A demanda por uma inclusão restrita ao mercado é, sem dúvida, uma inclusão que não produz garantias cidadãs, que naturaliza os “imperativos” do mercado e os interesses privados, estes mesmos geradores de desigualdade. Políticas de cidadania são, nos termos de Rego (2008, p. 162), “antes de tudo fatores de progressiva desmercantilização do bem-estar dos participantes de uma comunidade política, de uma nação”. Contudo, a ampliação do poder de consumo da população pobre e as suas demandas por reconhecimento como consumidora trazem à tona – e aí reside a necessidade de compreender suas vivências e expectativas em relação ao consumo – as dimensões contraditórias de um sistema que propala seus princípios de livre mercado e liberdade de consumo, mas que contribui para reproduzir as hierarquias de classe e de raça em que esbarram estes novos consumidores.

Assim, se os efeitos do programa para a cidadania permanecem como questões a serem investigadas, o que se pode afirmar com base nessa pesquisa é a centralidade do consumo como categoria que permitirá iluminar a problemática do “acesso” à cidadania por parte da população pobre no Brasil no período recente. A prática do consumo, mas também as expectativas e projeções que o consumo cria – aqui, cabe lembrar a noção de ampliação do universo de possibilidades utilizada por Rego e Pinzani (2013) – são caminhos para compreender as representações que a população de baixa renda elabora a seu respeito, seus canais de identificação e, assim, o modo como surgem suas pautas políticas.

## Considerações Finais

Com base na observação dos encontros promovidos pela equipe do CRAS de Nova Esperança, município do Noroeste do Estado do Paraná, com participantes do Programa Bolsa Família, e também a partir de entrevistas com as duas funcionárias que organizam e conduzem esses encontros, investiguei de que modo as titulares dessa política fazem uso, são vistas e se percebem como beneficiárias de um programa de transferência de renda. A observação das reuniões e a constatação da escassez de falas e intervenções do público para quem eram direcionadas exigiu a redefinição do foco da pesquisa, que passou a se deter sobre aspectos operacionais do programa, como as regras de elegibilidade e os critérios de definição dos valores, por serem estes os conteúdos das poucas manifestações espontâneas das mulheres que compareciam aos encontros – sem, contudo, perder de vista a discussão sobre direitos e cidadania que motivaram a elaboração da pesquisa.

No primeiro capítulo, situo a trajetória recente de consolidação dos direitos sociais que serviram como princípios para justificar a criação do Programa Bolsa Família. Apresento as primeiras experiências de programas de transferência de renda no Brasil e, após resgatar algumas das reflexões feitas por Telles (2001) e Silva, Yazbek e Giovanni (2012) acerca desses programas, indico, como questão que irá orientar a análise a partir de então, se é possível considerar o Bolsa Família uma política promotora de cidadania, ou seja, se o programa tem auxiliado no enraizamento de um critério de justiça social segundo o qual certo nível de privação material deve ser considerado incompatível com a vida em sociedade e, assim, se tem contribuído para consolidar os princípios de cidadania universal que regem a construção de nosso sistema de proteção social. Anuncio também uma das dimensões da vida de seus beneficiários sobre a qual o programa tem incidido, segundo a bibliografia a respeito do tema, qual seja, a autonomia para consumir – adiantando, assim, uma discussão que permeará o terceiro capítulo.

O segundo capítulo descreve as características gerais do município onde foi feita a observação e as entrevistas e relata as reuniões que acompanhei. O diálogo entre a observação, as entrevistas e a bibliografia levantada foi organizada em tópicos relativos às regras de elegibilidade, às condicionalidades e ao pertencimento ao campo dos direitos. Cada um desses tópicos buscou identificar pontos de tensão e confluência entre a consolidação de um programa pautado por critérios de (e promotor de) cidadania e o modo como esta política foi desenhada e é operacionalizada. Nesse sentido, os questionamentos feitos pelas beneficiárias que frequentam as reuniões indicam, logo no primeiro tópico, a incompreensão em relação às regras

de elegibilidade e definição dos valores dos benefícios, observação que é corroborada tanto pela bibliografia que tem se debruçado sobre as percepções dos participantes do Bolsa Família em relação ao programa, conforme discuti, como pela entrevista feita com a gestora do município, e que impõe um forte obstáculo à construção de uma política capaz de funcionar como vetor de inclusão da população pobre ao universo da cidadania. Isso porque a incompreensão das regras e valores dá margem à noção de que não há critérios claros e universais para a concessão dos benefícios e enfraquece, portanto, o entendimento do programa como uma política pertencente à esfera dos direitos. A insegurança em relação ao benefício, outro dado que se manifestou no município estudado e que discuti no tópico sobre pertencimento ao campo dos direitos, reforça a imagem de um poder público pouco responsivo às necessidades dos pobres e dificulta, por isso, a possibilidade anunciada no início deste trabalho de que o programa modifique a relação entre seus beneficiários e o Estado.

As condicionalidades, entretanto, parecem delinear mudanças na cultura das famílias pobres, uma vez que têm se mostrado eficientes, tanto de acordo com a gestora e a psicóloga que entrevistei, quanto nas pesquisas de avaliação do programa, a ampliarem a presença das crianças na escola, passo indispensável à formação de cidadãos e ao desenvolvimento da percepção de que a vida pode mudar com o acesso à escolaridade. Não obstante, a revisão dos trabalhos sinalizou que a condicionalidade escolar tem sido responsável por um papel ativo tomado pelas crianças na garantia da presença na escola e na reivindicação de parte do dinheiro transferido pelo benefício perante os responsáveis, dada a função que exercem para a manutenção da família no programa.

No terceiro capítulo, elenquei quatro áreas a respeito das quais se tem constatado, a partir principalmente das pesquisas de impacto, efeitos do Bolsa Família na vida de seus beneficiários, e as cotejei, quando possível, com as entrevistas e trabalho de campo. Observei, a partir de tais trabalhos, que o programa tem auxiliado no enfrentamento de condições que distanciam seus beneficiários do gozo de direitos fundamentais para a cidadania – como a insegurança alimentar e as opressões vividas pela mulher no âmbito doméstico, mas que tais mudanças não tem sido suficientes para alterar valores em relação à democracia ou fazerem com que se sintam mais reconhecidas perante o Estado.

Cada uma das áreas elencadas – efeitos sobre a segurança alimentar, sobre as assimetrias de gênero, a autoestima e autonomia e a cidadania e o reconhecimento como cidadão – trouxeram elementos para discutir a centralidade do controle da renda monetária nas mudanças que o programa vem promovendo na vida de seus beneficiários, o que culminou, por fim, em uma discussão sobre cidadania e consumo.

Mostrei que o fato das manifestações espontâneas das mulheres que compareciam às reuniões serem todas ligadas à necessidade de compreender de que modo é possível utilizar o programa para obter mais renda – quando combinado à existência de um forte movimento de demanda dos mais pobres por maior participação na sociedade de consumo – vai ao encontro das conclusões de autores como Canclini (1999), de acordo com os quais o ato de consumir vem sendo tomado como forma de reivindicar seu lugar como sujeito de interesses válidos – prerrogativa que pertence, na bibliografia com a qual abro as questões deste trabalho, aos direitos, às regras simbólicas de reciprocidade – expondo, portanto, a necessidade de traçar a construção de pautas e representações não somente por meio de movimentos sociais e canais formais de participação, mas através dos percursos trilhados pela população pobre através do consumo.



## Referências

ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de Impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). *Dados*, [s.l.], v. 56, n. 3, p.531-570, 2013

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. *Avaliação de Programas Sociais: uma análise do impacto do bolsa família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias*. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Economia, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA. . Pesquisa com grupos focais de beneficiários do Bolsa Família para qualificação de cartas e mensagens. **Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, v. 16, n. 1, p.124-129, jan. 2014

BRESCIANI, Maria Stella Martins. Projetos políticos nas interpretações do Brasil da primeira metade do século XX. *Revista de História*, São Paulo, edição especial, p.187-214. 2010

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *A Política dos Outros: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do poder e dos Poderosos*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 300 p.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela?. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 1-494

CAMARGO, Pedro Cavalcanti; PAZELLO, Elaine Toldo. Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. *Economia Aplicada*, [s.l.], v. 18, n. 4, p.623-640, dez. 2014

CANCLINI, Néstor García. Consumidores e Cidadãos: Conflitos multiculturais da globalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ufrj, 1997

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O longo caminho. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. 254 p.

CASTILHOS, Rodrigo Bisognin. Subindo o morro: consumo, posição social e distinção entre famílias de grupos populares. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007

CHAUVEL, Maria Agnes; MATTOS, Marina Pinto de Abreu Zornoff de. Consumidores de Baixa Renda: Uma Revisão de Achados de Estudos Feitos no Brasil. Cadernos Ebape.br, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p.1-17, jun. 2008

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael. Condicionalidades, Desempenho e Percorso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. International Policy Centre For Inclusive Growth One Pager, Brasília, v. 241, n. 1, p.1-2, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager241.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. Tempo Social, São Paulo, v. 2, n. 11, p.183-197, out. 1999.

COHN, Amélia. Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

COSTA, Viviane Marinho da et al. A “ajuda” do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p.203-216, 2012.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al. Social and biological determinants of iron deficiency anemia. Cadernos de Saúde Pública, [s.l.], v. 27, suppl. 2, p.309-320, jun. 2011

CUNHA, Cinthia de Oliveira. O Programa Bolsa Família e as representações de pobreza na visão das beneficiárias. In: SEMINÁRIO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA, 2., 2015, Maringá. Anais... . Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015. p. 1 – 18

DANTAS, Sergio Silva et al. Cosméticos para consumidoras jovens de baixa renda: mais que um produto, uma atividade de lazer. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 13., 2010, São Paulo. Anais... . São Paulo: Semead, 2010. p. 1 - 17

DAMATTA, Roberto da. Sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In: MATTA, Roberto da. Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. Cap. 4. p. 187-238

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil entiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. O Mundo dos Bens: Para uma antropologia do consumo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Ufrj, 2013

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, p.63-101, nov. 2003

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, [s.l.], v. 47, n. 4, p.903-918, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO)

EGER, Talita Jabs. **DINHEIRO E MORALIDADE NO BOLSA FAMÍLIA: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA**. 2013. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013

FILHO, Antonio Euzébio. Psicologia e Desigualdade Social: Um estudo sobre a consciência política de beneficiários de programas de transferência de renda. Curitiba: Juruá, 2011

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1505-1512, 2007

GROSSI, Patricia; MOTTA, Paulo Cesar Mendonça da; HOR-MEYLL, Luis Fernando. O Risco Percebido na Compra de Alimentos por Consumidores de Baixa Renda. In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 3., 2008, Curitiba. Anais... . Curitiba: Anpad, 2008. p. 1 - 16

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro: IBASE, FINEP; 2008

KUSCHNIR, Karina. O Cotidiano da Política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000

LAVINAS, Lena. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1463-1476, 2007

MALINOWSKI, Bronislaw. Os Argonautas do Pacífico Ocidental. São Paulo: Abril Cultural, 1978

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo ,v. 25, n. 3, p. 233-238, Jun. 1991

MEDEIROS, Márcia de Souza. Adesão à democracia em beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família: grupos de Porto Alegre (RS) e São Luís (MA). 2015. 277 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação e Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate. **Textos Para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, TD. 1283, p.1-30, jun. 2007

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 12, n. 6, p.1453-1462, dez. 2007

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. Brand Clans: Consumption and Rituals Among Low-income Young People in the City of Porto Alegre. *International Review Of Social Research*, Bucareste, v. 2, n. 1, p.107-125, fev. 2012

\_\_\_\_\_. Rolezinhos: Marcas, Consumo e Segregação no Brasil. *Revista de Estudos Culturais*, São Paulo, v. 1, n. 1, 2014

PIRES, André. RELAÇÕES DE TROCA E RECIPROCIDADE ENTRE OS PARTICIPANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM CAMPINAS (SP). *Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, Recife, v. 38, n. 1, p.171-195, abr. 2013

PIRES, Flávia Ferreira; FALCÃO, Christiane Rocha; SILVA, Antonio Luiz da. O Bolsa Família é Direito das Crianças: Participação Social infantil no Semiárido Nordeste. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p.141-167, jan./jun. 2014

RABELO, Maria Mercedes. Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias. 2014. 359 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 73, p.147-185, 2008

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013. 248 p.

SALDIVA, Silvia Regina Dias Médici; SILVA, Luiz Fernando Ferraz; SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. Avaliação antropométrica e consumo alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do programa bolsa família. *Revista de Nutrição*, [s.l.], v. 23, n. 2, p.221-229, abr. 2010. FapUNIFESP (SciELO)

SANTOS, JC. Direito ou privilégio: o Programa Bolsa Família e o significado local. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/14P.pdf>> Acesso em: 24/08/2014

SCALCO, Lucia Mury; PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Os sentidos do real e do falso: o consumo popular em perspectiva etnográfica. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 53, n. 1, p.322-359, jan./jun. 2010

SILVA, Beatriz Fleury e; SAVI, Elise; SILVA, Ricardo Dias. A configuração sócioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu a partir da moradia popular: da gênese a atualidade. In: *Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano*, 1., 2010, Natal. **Anais...** . Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010. p. 1 - 18

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012

SIMMEL, Georg. Sociabilidade - Um exemplo de sociologia pura ou formal. In: MORAES FILHO, Evaristo de (Org.). *Simmel: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. Cap. 11. p. 165-181

SOUZA, Flávia de Assis. *A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família*. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 11, n. 30, p.79-93, ago. 1997

TEBET, Mani. Percepções de gênero entre casais beneficiários do Programa Bolsa Família. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.295-334, abr./jun. 2012

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos: Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Instituto Polis, 1998. p. 9-36. Disponível em: <<https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/31501/1/121130.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p.104-112, 2004

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 110, n. 1, p.288-322, abr./jun. 2012

ZIMMERMAN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 3, n. 4, p.145-159, out. 2006

