

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

LEONARDO THOMAZ PINA

**Um novo modelo de Proteção Social:** A trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Cianorte após 20 anos

Maringá  
2025

LEONARDO THOMAZ PINA

**Um novo modelo de Proteção Social:** A trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Cianorte após 20 anos

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

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientador(a): Prof. Dra. Celene Tonella

Maringá  
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

P645n	<p>Pina, Leonardo Thomaz Um novo modelo de Proteção Social : a trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Cianorte após 20 anos / Leonardo Thomaz Pina. -- Maringá, PR, 2025. 94 f. : il. color., figs., tabs.</p> <p>Orientadora: Profa. Dra. Celene Tonella. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2025.</p> <p>1. Programa Bolsa Família. 2. Políticas públicas. 3. Proteção social . 4. Assistência social (Cianorte). I. Tonella, Celene, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p>
-------	--

CDD 23.ed. 361.61

Rosana de Souza Costa de Oliveira - 9/1366

LEONARDO THOMAZ PINA

**Um novo modelo de Proteção Social: A trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Cianorte após 20 anos**

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

**COMISSÃO JULGADORA**

Documento assinado digitalmente

 CELENE TONELLA  
Data: 16/09/2025 10:35:08-0300  
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Profº. Drª. Celene Tonella  
(Orientadora/Presidente)  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente

 MARIA LÍGIA GANACIM GRANADO RODRIGUES E  
Data: 17/09/2025 19:50:02-0300  
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Profº. Drª. Maria Lígia Ganacim Granado Rodrigues Elias  
Universidade Cesumar - Unicesumar

Documento assinado digitalmente

 WILLIAM ANTONIO BORGES  
Data: 16/09/2025 15:51:04-0300  
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Prof. Dr. William Antonio Borges  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Aprovada em: 15 de setembro de 2025

## AGRADECIMENTOS

A caminhada acadêmica, especialmente no mestrado, é feita de atravessamentos, esperanças e resistências. Nenhum agradecimento, portanto, é meramente formal: cada nome, aqui registrado, representa parte essencial desta jornada que hoje se concretiza.

Agradeço, em primeiro lugar, a Jesus Cristo, inspiração de fé e justiça social, por ter sido meu sustento em tantos momentos de cansaço e incerteza. A fé me guiou quando as forças faltaram, e seguir acreditando fez toda a diferença.

À minha família, minha origem, meu chão e horizonte: minha mãe, meu pai, minha irmã e tantos outros que, mesmo diante de inúmeras dificuldades, escolheram acreditar em mim. Fomos beneficiários do Programa Bolsa Família e hoje sou pesquisador dessa política. Antes da bolsa da CAPES cair na conta, quando os recursos escasseavam, era minha mãe quem segurava as pontas com as mãos firmes, que preparam doces e salgados para vender e assim subsidiar minha ida às aulas. Mãos de mãe trabalhadora. Mãos que alimentavam o corpo e os sonhos. Esta pesquisa também é dela. É nossa!

Cada esforço da minha família foi marcado por alegria, entusiasmo e luta. Mesmo nos dias mais difíceis, vocês estavam lá. Cada conquista minha carrega a força de vocês e, por isso, nada do que sou hoje seria possível sem essa base de amor e coragem.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, meu agradecimento profundo pela formação crítica e plural. Foram anos de trocas intensas, leituras transformadoras e acolhimento, que ampliaram minha compreensão sobre o mundo e sobre meu lugar nele.

À Professora Doutora Celene Tonella, minha orientadora, minha gratidão sincera. Com generosidade, rigor e também sensibilidade, dedicou seu tempo e experiência à minha formação intelectual, conduzindo-me a reflexões profundas sobre políticas públicas e desigualdades sociais. Obrigado, Professora Celene, por compartilhar esse caminho comigo.

Sou também grato à CAPES, que me proporcionou, por dois anos, o suporte financeiro necessário para dedicar-me integralmente à pesquisa e ainda contribuir com minha família. Investir em educação e ciência transforma vidas – e a minha foi uma delas.

Durante o mestrado, me mudei de duas cidades, enfrentei novos desafios e hoje me encontro em Brasília, colaborando com políticas públicas no Ministério da Saúde. É preciso dizer com força: o título de Mestre em Ciências Sociais abre portas que, muitas vezes, pareciam inalcançáveis para quem veio da pobreza. Eu sou prova disso. Um filho do Bolsa Família que, depois de anos de lutas, hoje ocupa um espaço que também é político, simbólico e coletivo.

Sei o quanto ainda precisamos provar nossa capacidade todos os dias. Mas sigo, com a

convicção de que ocupar esses espaços é um ato de resistência. Ainda somos poucos, mas somos necessários. E que sejamos muitos!

Pelos que estão, pelos que virão e pelos que vieramantes de mim: minha gratidão eterna.

## RESUMO

### **Um novo modelo de Proteção Social:** A trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Cianorte após 20 anos

Esta dissertação tem como objetivo analisar a trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Cianorte, Paraná, vinte anos após o início da implementação desta política pública. Partindo da hipótese de que o Programa operou como um mecanismo de inflexão na trajetória de famílias em situação de pobreza, buscou-se compreender os efeitos sociais, econômicos e simbólicos gerados após a saída dessas famílias do projeto social. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e utiliza, como principal técnica metodológica, as entrevistas semiestruturadas, realizadas com nove ex-beneficiários residentes no bairro Seis Conjuntos, um tradicional bolsão de vulnerabilidade social do município. O acesso aos participantes foi realizado por meio da técnica de amostragem em cadeia (bola de neve), dada a dificuldade de localizar ex-beneficiários de forma aleatória. A análise dos relatos revelou trajetórias diversas, marcadas por avanços significativos na superação da extrema pobreza e pela conquista de novos patamares de dignidade e estabilidade. Embora nem todos tenham alcançado mobilidade social plena, os entrevistados expressam, com clareza, que o Bolsa Família representou um ponto de virada em suas histórias. O programa possibilitou o acesso à alimentação regular, à permanência escolar e ao cuidado com a saúde, configurando-se como um suporte fundamental durante períodos de intensa vulnerabilidade. Mais do que comprovar uma trajetória linear de sucesso, a dissertação mostra que o PBF cumpriu seu papel como política pública estruturante, promovendo condições mínimas para que essas famílias pudessem, ainda que com desafios, construir percursos de maior autonomia e dignidade. A escuta qualificada dos sujeitos, ancorada em uma metodologia comprometida com a realidade local, permitiu compreender as camadas subjetivas e materiais da mobilidade social e reafirmou a relevância das políticas redistributivas para a consolidação da cidadania no Brasil.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Mobilidade social. Políticas públicas. Entrevistas. Cianorte.

## ABSTRACT

**A new model of Social Protection:** The trajectory of former beneficiaries of the Bolsa Família Program in the Municipality of Cianorte after 20 years

This dissertation aims to analyze the trajectories of former beneficiaries of the Bolsa Família Program (PBF) in the municipality of Cianorte, Paraná, twenty years after the beginning of this public policy's implementation. Based on the hypothesis that the program served as a turning point in the lives of those families experiencing poverty, the study seeks to understand the social, economic, and symbolic effects experienced by them after leaving the social project. A qualitative approach was adopted, using semi-structured interviews as the primary methodological technique, conducted with nine former beneficiaries living in the Seis Conjuntos neighborhood, a traditional area of social vulnerability in the municipality. Participant access was obtained through a chain type analysis, also called snowball sampling, given the difficulty of locating former beneficiaries randomly. The analysis of the narratives revealed diverse trajectories marked by significant progress in overcoming extreme poverty and achieving new levels of stability and dignity. Although not all participants experienced full social mobility, they clearly expressed that the Bolsa Família Program was a crucial moment in their lives. The program enabled access to regular food, school retention, and healthcare, serving as essential support during periods of acute vulnerability. Rather than proving a linear path of success, this dissertation demonstrates that the PBF fulfilled its role as a structuring public policy by providing the minimum conditions necessary for these families to build paths toward greater autonomy and dignity, despite ongoing challenges. The in-depth listening to participants, supported by a methodology committed to the local reality, makes it possible to understand both the material and subjective dimensions of social mobility, reaffirming the importance of redistributive policies in consolidating citizenship in Brazil.

**Keywords:** Bolsa Família Program. Social mobility. Public policy. Interviews. Cianorte.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Correlação entre tempo e recursos disponibilizados para o Bolsa Família.....	3
	9
Figura 2 - Twitter oficial do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (@LulaOficial).....	5
	0
Figura 3 - Número de benefícios no município de Cianorte.....	6
	2
Figura 4 - Informações demográficas do município de Cianorte.....	6
	3
Figura 5 - Gráfico representativo do número de beneficiários do PBF.....	6
	3
Figura 6 - Distribuição das funções exercidas na empresa entre o total das trabalhadoras formais.....	6
	6
Figura 7 - Nuvem das palavras mais ditas durante as entrevistas.....	7
	8

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Relação dos programas sociais e dos órgãos do governo responsável pela criação e implementação.....	52
Quadro 2 - Relação do grupo de adultos entrevistados e suas narrativas.....	72

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FGV	Fundação Getulio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDS	Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Estado do Paraná
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
	....	2
<b>2</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL REPUBLICANO – O AVANÇO DOS DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>E 1 6</b>
<b>3</b>	<b>A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A INCORPORAÇÃO DE DIREITOS.....</b>	<b>2 7</b>
<b>4</b>	<b>O NOVO MODELO DE CIDADANIA E A NOÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS NOVENTA: SOLIDARIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>3</b>
	...	2
<b>5</b>	<b>A ANTESSALA DO BOLSA FAMÍLIA: PROTOCOLOS, PÚBLICO E ALVO.....</b>	<b>3</b>
	....	7
<b>5.1</b>	<b>O programa Bolsa Família: um novo modelo de proteção social no Brasil.....</b>	<b>4 0</b>
<b>5.2</b>	<b>O Programa Bolsa Família, sua criação, o histórico do Cadastro Único e os primeiros estados contemplados no Brasil.....</b>	<b>4 2</b>
<b>5.3</b>	<b>O Cadastro Único.....</b>	<b>5 1</b>
<b>5.4</b>	<b>Primeiros estados brasileiros contemplados pelo Programa de Bolsa Família.....</b>	<b>5 3</b>
<b>5.5</b>	<b>O Programa Bolsa Família: recursos financeiros, arrecadação, transferência redistribuição.....</b>	<b>e 5 7</b>
<b>6</b>	<b>ANÁLISES</b>	<b>E 6</b>
	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>0</b>
<b>6.1</b>	<b>Cianorte e o Bolsa Família - da informalidade aos primeiros beneficiários.....</b>	<b>6 0</b>
	...	

<b>6.2</b>	<b>Mensurando avanços e qualidade de vida.....</b>	<b>4</b>
<b>6.3</b>	<b>Relatos e trajetórias - os beneficiários do Programa Bolsa Família e a mobilidade social.....</b>	<b>6</b>
<b>6.4</b>	<b>Metodologia para entrevistas.....</b>	<b>6</b>
<b>6.5</b>	<b>E como chegamos?.....</b>	<b>9</b>
<b>6.6</b>	<b>Vozes do seis conjuntos: memórias, infâncias e desigualdades a partir do Bolsa Família.....</b>	<b>7</b>
<b>6.6.</b>	<b>Os caminhos da escuta.....</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>escuta.....</b>	<b>1</b>
<b>6.6.</b>	<b>Perfil socioeconômico dos entrevistados.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>entrevistados.....</b>	<b>1</b>
<b>6.6.</b>	<b>Infância, privações e o território dos seis conjuntos.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>conjuntos.....</b>	<b>3</b>
<b>6.6.</b>	<b>Trajetórias educacionais, bifurcações e permanências.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>permanências.....</b>	<b>4</b>
<b>6.6.</b>	<b>Impactos locais: o caso de Cianorte.....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Cianorte.....</b>	<b>5</b>
<b>6.6.</b>	<b>Entre vozes e palavras: as trinta palavras mais frequentes pelos entrevistados.....</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>.....</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>8</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>1</b>
<b>7</b>	<b>...</b>	<b>8</b>
	<b>ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM EX-BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>9</b>
	<b>...</b>	<b>1</b>



## 1 INTRODUÇÃO

No contexto atual da proteção social brasileira, a transferência de renda, por meio do Programa Bolsa Família (PBF), ganhou importante protagonismo na reversão de níveis de pobreza. O Bolsa Família se situa como o programa de transferência de renda geograficamente mais abrangente e em implementação no Brasil, uma vez que seu alcance, em nível territorial, ganha proporções continentais, assim ocupando a centralidade da Proteção Social. O PBF foi criado em outubro de 2003, como uma das principais ações do primeiro governo Lula, e transformado na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Ao completar 20 anos, o benefício já atendia 21,45 milhões de famílias (Brasil, 2023).

A partir desse cenário, este estudo busca compreender os efeitos causados, em termos de mobilidade social, nos ex-beneficiários do PBF, isto é, crianças cujas famílias foram incluídas no sistema nos primeiros anos do Programa e que hoje são jovens e adultos, na faixa de 20 a 30 anos.

A mobilidade social é entendida como o movimento ascendente ou descendente de indivíduos e grupos sociais. Nas sociedades contemporâneas, ainda que indivíduos tenham origens sociais desiguais, há chances disponíveis para alçar posição diferente de sua origem. O sociólogo Antony Giddens (2003) afirma que há dois tipos de mobilidade: vertical e horizontal. A vertical é configurada pelo movimento ascendente ou descendente na hierarquia de um sistema de estratificação social. Já a horizontal corresponde ao deslocamento físico de indivíduos ou grupos entre regiões.

As análises nas últimas décadas mostram que os programas de transferência de renda assumiram papel central nas estratégias de enfrentamento da pobreza e da desigualdade na América Latina, América Central e Caribe. A partir dos anos 1990, impulsionados por reformas econômicas e pela atuação de organismos internacionais como a CEPAL e o Banco Mundial, diversos países passaram a adotar políticas populares focalizadas, com ênfase nas transferências condicionadas à saúde e à educação.

Nos anos 2000, o sucesso do Programa Bolsa Família no Brasil inspirou a disseminação e o aperfeiçoamento desses programas na região, contribuindo para a redução da pobreza extrema e a ampliação da inclusão social. A contínua expansão e diversificação dessas políticas – voltadas a grupos como crianças, gestantes, idosos e trabalhadores informais – evidencia a sua relevância como instrumentos estruturantes do bem-estar social e da transformação dos modelos de desenvolvimento latino-americanos.

Desse modo, o objetivo central desta dissertação foi analisar de que forma ocorreu a

mobilidade dos ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil, enquanto favorecidos no início da vigência do Programa, no município de Cianorte, em específico, no bairro Seis Conjuntos. Como objetivos específicos, buscou-se aferir: de que forma esses sujeitos adentraram no Programa; como saíram dele, analisando os arranjos familiares; o nível de escolaridade alcançado; a entrada no mercado de trabalho; se há permanência no Programa (por meio dos filhos); a visão de mundo; e as experiências mais específicas quanto beneficiários e ex-beneficiários. A expectativa inicial é a de que tenha ocorrido alguma ascensão social.

Para o desenvolvimento dessa análise foram entrevistados ex-beneficiários do município de Cianorte, com 79.527 habitantes (IBGE, 2022). Cianorte é uma cidade de porte médio, localizada no noroeste do Paraná, e que apresenta o histórico de um dos maiores municípios da indústria de confecção no estado. No entanto, atualmente, o município não se acentua apenas por este legado, visto as diversas crises sociais e econômicas enfrentadas, como veremos adiante nesta dissertação.

A base da análise se encontra nas especificidades da proteção social no Brasil. Ao longo do tempo, as ações governamentais e de entidades privadas de proteção social transitaram de uma abordagem assistencialista para uma perspectiva de promoção de direitos e mitigação das desigualdades sociais. As políticas de transferência de renda, notadamente exemplificadas pelo Programa Bolsa Família, representam um marco nesse desenvolvimento ao proporcionar um sustento básico para famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Nesse sentido, cumpre ressaltarmos que este estudo não se limita à análise dos impactos imediatos dessas políticas, mas também se propõe a compreender como elas influenciam os percursos individuais de mobilidade social dos ex-beneficiários. O trabalho está estruturado em fases distintas e complementares. Inicialmente, ocorre uma revisão sistemática da literatura, a fim de situar o tema dentro do arcabouço teórico existente. Posteriormente, foi desenvolvido um aporte metodológico robusto, empregando métodos qualitativos. Esta abordagem permitiu a coleta de dados abrangentes e a análise das trajetórias socioeconômicas dos indivíduos estudados. Ademais, foram utilizadas ferramentas analíticas específicas para interpretar os resultados de forma rigorosa e objetiva.

O estudo dos ex-beneficiários do PBF no Brasil, especialmente em municípios de médio porte, como Cianorte, é crucial para compreender os efeitos de longo prazo das intervenções governamentais na dinâmica socioeconômica local. Nesse caso, entende-se que a análise desse grupo permite uma reflexão sobre a sustentabilidade das políticas sociais e seu impacto na trajetória dos beneficiários após o término do Programa. Essa abordagem não só informa a eficácia das políticas existentes, mas também orienta a formulação de estratégias mais inclusivas

e sustentáveis. Os últimos estudos sobre o impacto do Programa Bolsa Família no decorrer de sua existência e que constam nesta dissertação, formulados pela FGV e pelo Instituto da Mobilidade Social (IMDS), apresentam os dados de avanço do Programa, a inserção no mercado do trabalho, o desenvolvimento econômico e a mobilidade em diversas esferas. Eles compõem o subsídio para a análise promovida nesta pesquisa de mestrado.

A utilização de entrevistas semiestruturadas como metodologia de pesquisa é fundamental nas ciências sociais devido à capacidade de capturar nuances e percepções dos participantes sobre suas experiências individuais. Conforme destacado por Leitão (2021), a abordagem qualitativa tem uma importância crucial nas entrevistas, quando apresentada como um instrumento científico que coleta dados e traça um processo metodológico consciente que informa o pesquisador e contribui efetivamente para definições mais claras sobre o problema de pesquisa. Desta forma, a metodologia escolhida tem contribuído para construir uma análise de aproximação entre as questões burocráticas das políticas públicas e as demandas de vivências subjetivas dos entrevistados.

Esta dissertação fundamenta-se também em um conjunto de entrevistas qualitativas realizadas com nove ex-beneficiários do Programa Bolsa Família residentes no município de Cianorte. A escolha por entrevistas semiestruturadas permitiu captar trajetórias individuais, percepções subjetivas e experiências cotidianas relacionadas ao processo de saída do programa e às condições de vida posteriores. Mais do que ilustrar tendências gerais, esses relatos revelam nuances do percurso de mobilidade — ou de sua interrupção — que não emergem apenas dos indicadores quantitativos. As narrativas dos nove interlocutores, selecionados por critérios de diversidade socioeconômica e inserção laboral, constituiram, portanto, um eixo central da investigação, oferecendo elementos empíricos para compreender como políticas de transferência de renda produzem efeitos de longo prazo nas dinâmicas familiares e nas oportunidades de vida

Para o alcance dos ex-beneficiários, a dissertação emprega o método de amostragem bola de neve para a realizar as entrevistas qualitativas, dada a sua adequação à complexidade do objeto de estudo e à necessidade de acesso a sujeitos-chave. Esse método, amplamente reconhecido na pesquisa qualitativa, utiliza a indicação progressiva de participantes por parte de entrevistados iniciais, permitindo a construção de uma rede de contatos estratégicos.

Sua escolha fundamenta-se na eficácia em alcançar populações específicas e, por vezes, de difícil acesso, assegurando a construção de um *corpus* empírico denso e representativo. Assim, o método não apenas potencializa a profundidade analítica, mas também possibilita a articulação de narrativas essenciais para compreender as dinâmicas sociais, culturais ou

políticas investigadas, no caso o PBF.

Assim, a dissertação foi dividida em setes partes, a contar com esta introdução. No segundo capítulo, consta uma análise de autores, que detalham o contexto dos direitos sociais e políticos, até chegar aos mais contemporâneos, que tratam da conjuntura das políticas públicas de transferência de renda. O terceiro capítulo apresenta o histórico da proteção social brasileira, que compõe os arranjos políticos, indo do período Vargas até a Constituição de 1988, e apresentando questões que envolvem essa conjuntura política. O quarto capítulo é dedicado aos movimentos de solidariedade dos anos 1990, os quais envolveram sociedade civil, atores políticos, ONGS e movimentos sociais, quando o país se encontrava em processo de instabilidade e tentativa de saída do mapa da fome. Alguns avanços foram apresentados entre 1990 e 1999. Na ocasião, após as inflexões, novas moedas e modificações nas estruturas sociais dos mais pobres, no ano de 2003 nasceu o Programa Bolsa Família, uma junção dos programas advindos do final dos anos noventa que, já em seus primeiros anos, trouxe uma evolução expressiva e positiva dentro das questões que tangiam a fome no Brasil.

No quinto capítulo a dissertação se desdobra nas questões práticas do Programa, as funções objetivas e políticas, e a repercussão nas vivências de ex-beneficiários. Para fortalecer o arranjo metodológico, foram utilizadas análises do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como demonstrado na metodologia, que apresenta dados qualitativos tais que nos auxiliam a obter um filtro mais preciso do município. Os dados associados ao MDS têm contribuído para uma análise territorial, que vai de cidades a bairros, até coletas de informações como arranjos domiciliares e número de inscritos do Cadastro Único.

No sexto capítulo são apresentadas as entrevistas com ex-beneficiários do Programa Bolsa Família, revelando como se encontram neste momento, após os vinte anos do Programa. Para tanto, foi empregado um questionário semiestruturado para obter uma análise mais detalhada sobre as duas décadas do Programa na cidade de Cianorte. Nesse ínterim, de forma mais delimitada, apresenta-se uma breve explanação sobre o município de Cianorte: o processo de construção da cidade e as insurgências no processo de urbanização. Posteriormente é tratado o processo da construção do bairro, o qual é um dos objetos de análise metodológica. Para isso, realizamos entrevistas com moradores desse local que hoje possuem um histórico no Programa de transferência de renda.

Por fim, foram tecidas as considerações finais desta dissertação.

Este trabalho almejou não apenas produzir subsídios para o avanço do conhecimento acadêmico nas áreas de políticas públicas e mobilidade social, como também oferecer *insights* valiosos para os formuladores de políticas interessados em promover inclusão social e

desenvolvimento sustentável. Ao estudarmos os ex-beneficiários do Bolsa Família em Cianorte, Paraná, buscamos contribuir para um arcabouço teórico e prático que oriente futuras intervenções e enriqueça o debate acadêmico e político sobre o tema.

## 2 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL REPUBLICANO – O AVANÇO DOS DIREITOS POLÍTICOS E SOCIAIS

A proteção social no Brasil tem sido objeto de estudo em diferentes áreas do conhecimento. Uma primeira aproximação do debate ocorre por meio de Marshal (1967), em seu clássico *Cidadania, classes sociais e status*, ao categorizar a conquista dos direitos em três grandes fases históricas: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX, e direitos sociais no século XX. Esta abordagem proporciona uma perspectiva esclarecedora sobre o desenvolvimento dos direitos humanos e sua integração com sistemas sociais e políticos contemporâneos.

Dessa forma, busca-se conectar a percepção de conquista dos direitos, descrita por Marshall (1967), à realidade dos direitos e da proteção social no Brasil, examinando como essas categorias de direitos foram assimiladas e implementadas no contexto brasileiro. Além disso, serão vistos, na próxima seção, os retrocessos e avanços que permearam a conjuntura brasileira. Autores, como os expostos aqui, consolidam a teoria deste trabalho para maior compreensão das conjunturas políticas e sociais, que vão dos direitos trabalhistas, surgidos no período varguista, até a construção de políticas atuais, que permeiam a realidade brasileira, de forma didática e ampla para a localização do tema.

No Brasil, a construção dos direitos civis seguiu um percurso distinto, mas igualmente significativo. A Constituição de 1824, que estabeleceu o Império do Brasil, introduziu direitos civis básicos, embora limitados, e marcou o início da codificação legal em um país ainda em processo de consolidação nacional. Já a Constituição de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", representou um avanço substancial na garantia dos direitos civis, consagrando a igualdade, a liberdade de expressão e a proteção jurídica como pilares fundamentais. O século XIX, por sua vez, trouxe consigo a ampliação dos direitos políticos, uma evolução que se manifestou na ampliação do sufrágio e na participação política mais inclusiva. A esse respeito, Marshall (1967) observa que os direitos políticos, que envolvem o direito de votar e de ser eleito, foram fundamentais para a participação cidadã no processo democrático.

O século XX viu a ascensão dos direitos sociais, uma categoria que, segundo Marshall (1967), envolve o direito a um padrão de vida digno, acesso a serviços públicos e proteção contra desigualdades econômicas e sociais. Esses direitos visam garantir não apenas a sobrevivência, mas também o bem-estar e a justiça social para todos os cidadãos. José Murilo de Carvalho, ao tratar como os direitos se efetivaram no Brasil, pontua que, diferentemente de outros países, aqui os direitos políticos vieram à frente dos direitos sociais. De acordo com

Carvalho (2002), os primeiros direitos a serem formalmente reconhecidos e estruturados foram os direitos políticos, especialmente em relação às elites e aos proprietários de terras. Deste modo, os direitos sociais e trabalhistas, como proteção social e melhores condições de trabalho, só começaram a ser formalmente reconhecidos a partir da Constituição de 1934 e, posteriormente, mais significativamente com a Constituição da República Federativo do Brasil de 1988 (CF/88), da qual decorreu maior formalização e expansão, ao longo do tempo, com as mudanças nas constituições e nas pressões sociais.

O diálogo entre T. H. Marshall e José Murilo de Carvalho se estabelece na análise da evolução da cidadania, especialmente quanto à inclusão dos direitos sociais. Marshall apresenta um modelo normativo em que os direitos civis, políticos e sociais se desenvolvem de forma progressiva e interdependente, culminando na consolidação de uma cidadania plena, capaz de promover igualdade e bem-estar social. Carvalho, por sua vez, ao aplicar essa perspectiva ao contexto brasileiro, evidencia uma ruptura dessa sequência teórica. No Brasil, os direitos políticos antecederam os direitos sociais, refletindo um processo de cidadania marcado por desigualdades estruturais e pela exclusão de amplas parcelas da população. Assim, enquanto Marshall propõe um modelo linear e integrado de cidadania, Carvalho demonstra como fatores históricos e sociais específicos moldaram uma cidadania fragmentada e desigual no Brasil, evidenciando as limitações do modelo universalista de Marshall frente às particularidades locais.

A crítica ao modelo universalista de cidadania proposto por Marshall ganha ainda mais relevância quando se observa o contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades históricas e pela exclusão sistemática de amplas parcelas da população dos direitos sociais, civis e políticos.

Nesse cenário, a cidadania não se constituiu como um processo homogêneo e acumulativo, mas, sim, como um campo de disputa permeado por assimetrias estruturais. É justamente nesse ambiente que emergem, a partir da década de 1980, movimentos sociais, sindicatos e organizações populares, os quais passam a reivindicar o reconhecimento de direitos e a ampliação da presença do Estado nas periferias sociais. Esse novo ciclo de participação política e mobilização coletiva revela o papel ativo dos sujeitos historicamente marginalizados na redefinição dos contornos da cidadania no Brasil.

A maior participação social e a organização de segmentos sociais ligados às lutas de trabalhadores e grupos vulnerabilizados a partir dos anos de 1980 contribuíram para que demandas por políticas inclusivas e de ampliação de direitos fossem colocadas em evidência.

Esse processo de ampliação da participação social esteve diretamente relacionado à

redemocratização do país e à abertura de novos espaços institucionais e públicos de reivindicação. Com o fortalecimento da sociedade civil, movimentos sociais passaram a ocupar um papel central na construção de uma agenda voltada à justiça social e à efetivação de direitos. Nessa conjuntura de transformação política e social, o conceito de cidadania também se ressignifica, deixando de ser apenas uma concessão legal e passando a ser disputado como um campo político e simbólico.

Nos anos de 1990, Dagnino (1994) alertava para o formato da nova cidadania, que passava a ser uma estratégia política, já que expressava e correspondia a um conjunto de aspirações e interesses de um conjunto expressivo da sociedade. No contexto do fim da ditadura no Brasil e do descrédito na possibilidade de acesso a uma sociedade mais equitativa, emergiu a discussão dos novos direitos, a mobilização de atores sociais e políticos, bem como a demanda não só pelos direitos básicos à sobrevivência, à participação e à vida digna, como também pelo direito à diferença e às subjetividades, representados por segmentos sociais como as mulheres, os negros, a comunidade LGBT, entre outros.

Segundo Telles, citado por Dagnino:

O deslocamento de significados que sofre a noção de cidadania é também dramático porque se vincula diretamente à gestão do que é a nossa questão mais premente: a pobreza. Na contramão do movimento que se enunciava no final dos anos oitenta e início dos noventa, quando a questão social e a pobreza passam a ser vistas sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, tal como paradigmaticamente evidencia a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), o projeto neoliberal propõe uma outra forma de gestão do social. Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos oitenta (Telles, 2001 *apud* Dagnino, 2004, p. 106).

Nesse âmbito, é possível observar a existência de projetos políticos que estiveram e ainda estão claramente em disputa. Rego e Pinzani (2013), ao tratarem da constituição de sujeitos políticos, afirmam que programas sociais como o Bolsa Família, no contexto brasileiro, podem, por algum tempo, ser importantes instrumentos de criação de cidadania. O trecho analisa a disputa entre dois modelos de gestão social no Brasil no final dos anos 1980 e início dos 1990, período marcado pela redemocratização e pela promulgação da CF/88. Buscava-se, naquele contexto, consolidar a cidadania com base em políticas públicas universais e na responsabilidade estatal, o que pode ser exemplificado pela criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), que visava combater a pobreza com uma abordagem de direitos e igualdade.

Entretanto, o avanço dessas políticas foi desafiado pelo projeto neoliberal, que emergiu com força durante o governo Collor (1990-1992). Sob a influência do Consenso de Washington, o neoliberalismo priorizou a lógica de mercado, a redução do papel estatal e a focalização de ações assistencialistas, deslocando a cidadania para uma dimensão individualista e moralizante. Esse modelo despolitizou a questão social e fragilizou a construção de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo.

O embate entre esses projetos ocorreu em um cenário de hiperinflação extrema, com taxas superiores a 2.000% ao ano e ajustes fiscais rigorosos. Tentativas de estabilização econômica, como os planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990), agravaram as desigualdades sociais e criaram instabilidade econômica e política. A crítica desse modelo encontra respaldo em estudos que destacam o impacto das políticas neoliberais na desarticulação das conquistas sociais do período anterior, tais como Mello (1998), Dagnino (2004), entre outros mencionados nesta dissertação.

A expansão de direitos, a partir da incorporação de amplos segmentos sociais, será analisada por meio do modelo proposto por Marcus Mello (1998), no texto *As Sete vidas da agenda pública brasileira*. O autor apresenta a primeira era Vargas (1930- 1945) como a da inauguração do modelo de incorporação das massas urbanas à sociedade oligárquica, isto é, quando novos atores são incorporados à arena política. A fase seguinte, a do populismo (1945- 1960), traz o contexto da redemocratização brasileira em que o acesso aos direitos ocorre na forma de “moeda de troca política”, na medida em que os políticos populistas traçam formas diretas de conexão com as bases, sem a mediação das instituições (Mello, 1998).

Nesse sentido, cumpre entender que as bases da política varguista trazem uma importância ao contexto de mudanças que ampliam e consolidam normas trabalhistas, as quais operam de modo direto na vida dos trabalhadores e trabalhadoras.

Segundo Souza, esse período relevante marca um processo no Brasil no qual

Todo o aparato legal destinado ao trabalhador urbano foi respaldado na Constituição de 1934 definindo o campo dos direitos que passaram a ser assegurados ao povo brasileiro, destacando a legislação trabalhista, a regulamentação do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial, o salário mínimo, o repouso remunerado, a fixação da jornada de trabalho de oito horas, férias anuais remuneradas, regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo aos desvalidos, amparo à maternidade e à infância, direito à educação primária integral e gratuita (Souza, 2015, p. 2).

Há uma expressiva importância nesta citação em dois pontos: primeiro, a importância jurídica de uma Constituição que regulou as normas do trabalho, e, segundo, a importância dos

direitos destinados ao tempo de jornada de trabalho e à visualização do amparo à maternidade e à infância.

No primeiro período Vargas (1930-1945), podemos visualizar o caminho que se aplaunava para um início de ações significativas para a classe trabalhadora. Nele, podemos destacar a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, que estabeleceu um conjunto abrangente de direitos trabalhistas, como jornada de trabalho regulamentada, salário mínimo, férias remuneradas, proteção à maternidade e outros. Essa iniciativa beneficiou a população trabalhadora, em grande parte composta por pessoas de baixa renda.

Segundo Oliveira (2013), outro marco importante desta época foram as políticas de industrialização e desenvolvimento econômico, quando Vargas promoveu a industrialização e a modernização da economia brasileira, o que resultou em uma maior oferta de empregos e em um aumento do poder aquisitivo da população urbana. Isso trouxe benefícios especialmente aos segmentos mais pobres da sociedade. A criação de órgãos de assistência social também deu origem ao Departamento Nacional de Serviço Social, em 1938, precursor do Serviço Social no Brasil, que tinha o objetivo de prestar assistência e serviços sociais à população mais carente.

Nesse período, podemos observar a iniciativa de criar departamentos e institutos, mas, por outro lado, há uma baixa instituição de políticas públicas. No primeiro mandato de Vargas é criado o Departamento de Administração de Serviço Público, o qual obtinha uma função de expandir e profissionalizar alguns agentes e burocratas estatais neste momento de expansão estatal. Segundo Abrucio e Loureiro, pesquisadores do IPEA que analisam este processo administrativo,

(...) o Varguismo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público. Este se tornou o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos. Guiado por esse objetivo desde suas origens, esse órgão assumiu a responsabilidade pela realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Geddes, 1990, p. 222; Siegel, 1966, p. 48). Cabia ao DASP também a realização de cursos, treinamentos e seminários, com vistas justamente a promover a formação de corpo burocrático competente e de alta qualificação (Abrucio; Loureiro, 2018, p.46).

Mesmo diante da criação de medidas e ações de Estado, quando se fala sobre Programas Sociais, Estado e Políticas Públicas, é necessário entender como a inexistência ou a nebulosidade desse período encontrou espaço para outros modelos de acolhimentos de “proteção social”, que, no caso da Era Vargas, foi marcado fortemente pelo damismo.

Para contribuir com o entendimento do que seriam ou viriam a ser as políticas sociais, podemos relembrar também o papel do primeiro-damismo, que obteve um marco relevante na Era Vargas. Esse conceito de assistencialismo, ainda muito presente nos anos seguintes, perpetuou-se por meio das figuras femininas das primeiras-damas, que praticavam atividades de “bondade” e “companheirismo”, formulando representações no imaginário social de mulheres em posição de poder “aptas” às ações solidárias. Carvalho e Prates apresentam este contexto da seguinte forma: “Entre a construção social da identidade feminina e a atuação de figuras públicas como Darcy Vargas, é possível observar como o Estado e os papéis de gênero se entrelaçam na conformação de um imaginário social que associa a mulher à esfera do cuidado, da moral e da assistência” (Carvalho; Prates, 2019, p. 5).

Desse modo, as ações das primeiras-damas, especialmente durante regimes autoritários como o Varguismo, não apenas reforçavam os estereótipos tradicionais de feminilidade – como a vocação natural para a maternidade e a benevolência –, mas também operavam como instrumentos simbólicos de legitimação do poder, canalizando as demandas sociais por meio de práticas assistencialistas que mantinham as desigualdades estruturais intactas sob o véu da caridade institucionalizada.

Essas mulheres deveriam ser sentimentais e apoiar o esposo, sem pensar em competir em nenhuma esfera com seu marido. Dentro dessa perspectiva, os papéis sociais pré-estabelecidos refletem-se no comportamento e nas relações sociais. Isso é comum numa sociedade machista e patriarcal como o Brasil: “A identidade social da mulher, (...) é construída através da atribuição de distintos papéis, que a sociedade espera ver cumpridos pelas diferentes categorias de sexo” (Saffiotti, 1987, p. 8).

Durante o governo de Vargas, suas esposa, Darcy, estava envolvida em diversas iniciativas sociais, incluindo a criação de entidades como a Legião Brasileira de Assistência, que desempenhava um papel na promoção do assistencialismo e de um possível “bem-estar social” no país. Ela também promoveu atividades culturais e era vista como uma figura materna para o povo brasileiro.

Mas o assistencialismo também apresentou riscos e desafios à história brasileira, tanto Era Vargas (1930-1945) quanto no período que se sucedeu. Embora as políticas assistencialistas tenham sido implementadas com a intenção de aliviar a pobreza e melhorar as condições de vida das camadas mais vulneráveis da população, também houve críticas e consequências negativas associadas a essas iniciativas. Os perigos do assistencialismo na história brasileira incluem o populismo político. Na Era Vargas, o governo adotou políticas assistencialistas como forma de ganhar apoio popular e se perpetuar no poder. Entre tantos fatores problemáticos e

comprometedores da democracia, o populismo acabou se tornando um caminho para uma democracia não representativa e sem participação popular. “A democracia e o populismo vivem e morrem juntos; e por esta razão, faz sentido argumentar que o populismo é a fronteira extrema da democracia constitucional, após a qual regimes ditoriais estão prontos para emergir” (Urbinati, 2019, p. 15).

Nesse sentido, práticas comprometedoras como estas, em que medidas assistencialistas eram frequentemente utilizadas como ferramentas eleitorais, levando a decisões de curto prazo, não necessariamente beneficiavam a economia ou a estabilidade política. Ao contrário, colaboravam para ampliar a desigualdade estrutural, já que, quando as ações ou políticas assistencialistas não são acompanhadas por reformas estruturais adequadas, elas podem não abordar as causas subjacentes da desigualdade no Brasil e, com isso, não atacar a raiz do problema.

Esse tipo de política assistencialista pode aliviar temporariamente a pobreza, mas não resolve os problemas sistêmicos que perpetuam a desigualdade social e econômica, uma vez que não traz emancipações e reposicionamentos das camadas menos favorecidas para espaços de qualificação. É o que trataremos mais à frente, a partir do caso das políticas iniciadas no final dos anos noventa e começo dos anos dois mil, que, em certa medida, cumpriram esta meta, por se desagregarem da característica assistencialista, já que várias ações do Estado instituíram um compromisso constitucional com as políticas públicas e sociais.

No cenário ora enfocado, em que o Estado brasileiro consolida medidas e ações para os direitos trabalhistas, é preciso observar um preparo ao que posteriormente se considerou como áreas preparadas para um projeto de proteção social voltado aos direitos à saúde, ao trabalho e à assistência social. Mello (1998) caracteriza essa como a segunda fase de evolução da agenda pública brasileira, que ocorreu no período de 1945 a 1960, conforme já apontado. O período se caracteriza como um ampliador da participação, no entanto, a noção de “política pública” estava vinculada a um processo de moeda de troca no contexto de um claro populismo.

Posteriormente, chegada à presidência de Juscelino Kubitschek e sua ânsia de construir uma nação dentro de uma relação desenvolvimentista provocou, por motivos múltiplos, um alto índice inflacionário e um período de desigualdade social. O comprometimento de Kubitschek com o Plano de Metas era uma iniciativa ligada às fidelidades similares. Tais ideias correspondiam ao compromisso com um Plano de Metas que não deveria se restringir apenas a JK, mas se estender aos grupos aliados, que compartilhavam um entendimento comum sobre a importância da industrialização e do crescimento econômico, bem como das políticas públicas necessárias para viabilizar esse avanço. Assim, a política de JK foi construída a partir de uma

coalizão de interesses e afinidades, com o objetivo de transformar o Brasil, mas também de garantir a estabilidade e o apoio político durante seu governo.

Campos (2007), em sua dissertação sobre a política econômica e discursos em ação de JK, aponta que este plano seria ligado aos setores energia, transporte e alimentação. Para a autora, em discursos, o presidente trazia falas relacionadas a estas temáticas, especialmente centradas na pauta da alimentação. Nessa toada, Kubitschek, juntamente com o governo, elaborou o Plano Nacional de Alimentação e, em seu discurso, trazia a seguinte retórica: “Não tenho problema maior que a alimentação do povo, problema que se encontra ligado ao transporte e a muitos outros”.

Diante do crescimento da massa trabalhadora, os governos tiveram que assumir compromissos com novos atores sociais e políticos, estabelecendo ações para maior regulamentação do mercado de trabalho. No entanto, havia também um controle do trabalhador dentro do que se chamava de “cidadania regulada”. Segundo Souza (1987), este conceito cujo ícone era a carteira de trabalho, trazia a ideia de que somente o trabalhador era reconhecido como cidadão – mas só aqueles cuja profissão era reconhecida por meio de sindicatos, os quais, por sua vez, para funcionar, necessitavam ter a existência também reconhecida pelo Estado.

Deste modo, os direitos dos cidadãos no Brasil durante a segunda metade do século XX estavam principalmente restritos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo direitos apenas aos trabalhadores formais. A cidadania era, portanto, limitada, com acesso restrito a políticas sociais e à participação popular. Apesar de algumas garantias constitucionais, a maioria da população não tinha acesso a direitos sociais amplos.

Com o golpe militar de 1964, houve um retrocesso significativo nas conquistas sociais. O regime militar desmantelou parte da seguridade social e enfraqueceu a proteção social. Apesar de a fome já ser um problema histórico e estrutural no Brasil, os governos militares não a reconheceram como uma questão central de política pública, pois o foco do regime estava na modernização econômica, no crescimento do PIB (com a proposta do “milagre econômico”), na repressão política e na segurança nacional – e não na redução da desigualdade ou no enfrentamento da pobreza extrema. Sobre isso, Fagnani sublinha: “No contexto da Ditadura Militar o aspecto perverso da privatização do espaço público, onde os interesses empresariais e políticos tinham acesso privilegiado aos processos decisórios das políticas sociais, o que desviava as decisões do objetivo central de combater a miséria” (Fagnani, 2005, p. 12).

O período ditatorial no Brasil foi marcado por um pacto conservador, que sufocou o início de alguns caminhos que já estavam se ampliando para uma possível participação do Estado nas ações sociais, e, com isso, aprofundou crises econômicas e sociais praticamente irreparáveis. O

golpe de 1º de abril de 1964, que aponta diversas frentes e “motivos” para este período sombrio, é explanado por diversos pesquisadores brasileiros, que abordam a grave crise pela qual passava a economia brasileira desde o início da década de 1960, a qual foi caracterizada pela queda dos investimentos, pela redução das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e pelo aumento da inflação e do déficit público. Existem diferentes interpretações que explicam essa crise, mas, conforme explica Bellingieri (2005 *apud* Araujo; Evanesc; Souza, 2019), a política econômica adotada pelo presidente Juscelino Kubitschek, no Plano de Metas (1956-1960), foi o elemento conjuntural que colaborou diretamente para o início dela.

Entre as questões econômicas e morais que marcaram o período, o regime militar replicou um discurso de tentativa de um “Milagre Econômico”, o qual buscou elevar o Produto Interno do Brasil (PIB) a 10%, somado de um grande fluxo de industrialização. Porém, a desigualdade social ainda se manteve crescente, e, em contrapartida, o referido “milagre” não beneficiava a vida daqueles que realmente precisavam dele.

Nesse período, o Brasil se aprofundava em uma condição de capitalismo dependente, encontrando-se em descompasso com diversas esferas. Consoante Araújo, Evanesc e Souza (1985), o chamado “milagre” não passou de um castelo de cartas parcialmente apoiado no sistema de crédito e no endividamento. Nesse caso, é importante ressaltar o papel do Estado brasileiro nos governos militares, em que houve a criação de um novo sistema tributário, um processo ampliado de industrialização e crescimento do PIB. Contudo, o Estado Brasileiro, nesse período, sofreu um dos maiores endividamentos externos.

Cabe pontuarmos, aqui, que analisar o contexto de iniciativas de políticas sociais em um período de extremo autoritarismo e repressão é um tanto complexo, pois a democracia é a via de mão dupla que prepara os caminhos para a construção de um Estado que formula políticas sociais. Ela é um regime político no qual os cidadãos têm a capacidade de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões políticas, de forma que assim possam ter assegurados direitos civis, políticos e sociais. Para a ciência política, ela é entendida como um sistema que, além da representação política, busca garantir a igualdade de direitos, a justiça social e o controle social das políticas públicas.

Como afirmam autores clássicos, como Robert Dahl (1997), a democracia é caracterizada pela “poliarquia”, ou seja, a existência de múltiplos centros de poder e a inclusão de diferentes grupos sociais na política, com a garantia de eleições livres e justas. Portanto, a democracia não se resume apenas à formulação de políticas sociais, mas também envolve a garantia de participação popular, a proteção dos direitos fundamentais e a construção de um sistema político que seja inclusivo e capaz de reduzir desigualdades. Ela é a base para a

efetivação de direitos e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse ínterim, resta dizermos que tudo o que se opõe à democracia, a exemplo da Ditadura Militar que ocorreu no Brasil, leva ao desequilíbrio da gestão pública. Soares explica alguns pontos do que foi esta arena política.

No pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extremacentralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. Exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social e privatização (Soares, 2001, p. 209).

O que se depreende, neste contexto, são ações propostas pelo Estado, com a criação de um conjunto de institutos, como o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que compreendia o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas), dentre outras instituições.

Nessa iniciativa de possíveis políticas públicas dentro de uma ditadura, o governo alargou, de modo extremo, os espaços para a privatização dos meios básicos, como saúde, educação e previdência. Conforme Fagnani (1997), este tripé da proteção social do Brasil ficou marcado de forma negativa, pois trouxe, de modo expressivo, o compromisso desses governantes com os interesses empresariais e conservadores. O governo facilitou o acesso de determinados atores representantes de interesses empresariais privados às principais arenas de decisão da política social. Essa privatização do espaço público desfigurou o caráter redistributivo das políticas sociais na medida em que capturou parcela extraordinária do gasto social (Fagnani, 1997).

A privatização, nesse enquadramento, significa a transferência de serviços e recursos públicos para o setor privado, o que desfigurou o caráter redistributivo das políticas sociais. Em vez de usar o gasto público para reduzir desigualdades e garantir o bem-estar da população, como é o objetivo das políticas sociais, uma parte significativa desse gasto foi direcionada ao setor privado, comprometendo sua função de promover a justiça social. Segundo Fagnani (1997), esse movimento resultou na captura de recursos que poderiam ser usados para políticas de inclusão social, ampliando ainda mais as desigualdades no período da Ditadura Militar.

A crise econômica aumenta a inflação, diminui o crescimento econômico e amplia a pobreza do país. Com a redução da censura aparecem vários

escândalos de corrupção, o que faz minimizar o apoio da população aos governos da ditadura. A classe média e a Igreja católica passaram a não mais apoiar a intervenção militar no país e o regime passou a ser contestado por um conjunto amplo da sociedade. Diante de tal contexto, o regime se vê acuado pela crise e pela contestação popular, que então estava se organizando (Araújo; Evans; Souza, 2019, p. 8).

Assim, diante da crise e da contestação popular, o regime militar se viu "acuado". Este momento de fragilidade foi crucial para o processo de redemocratização. A crescente organização da contestação popular, que incluiu movimentos sociais, partidos políticos e a mobilização de setores da sociedade civil, foi um fator decisivo na pressão pelo fim do regime militar e na transição para um governo democrático.

O contexto, descrito por Araújo, Evans e Souza (2018), ilustra como a crise econômica, a perda de apoio e o aumento da contestação social interagem para desafiar a estabilidade de regimes autoritários. A convergência desses fatores não só enfraqueceu a legitimidade do regime aqui instalado, como também pavimentou o caminho para a reabertura política e a democratização do Brasil, como veremos no capítulo a seguir.

### **3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A INCORPORAÇÃO DE DIREITOS**

O livro organizado por Marta Arretche (2015), intitulado “Trajetória das desigualdades no Brasil: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos”, se apresenta com uma das referências que trata a questão das desigualdades de acesso a direitos em uma perspectiva de 50 anos. O principal argumento da autora é de que as políticas públicas têm desempenhado um papel central na redução das desigualdades.

Segundo Arretche (2015), o desenho que as iniciativas do âmbito político-social adquirirem em cada período da trajetória brasileira impacta positiva ou negativamente na vida de parcelas mais vulneráveis da sociedade, as quais expressam uma parte ampla do todo. Conforme nos informa a autora, houve um ritmo mais acelerado de redução das desigualdades entre regiões a partir dos anos de 1990, pois elementos como a maior participação social e a democratização do país contribuíram para mudanças estruturais e conjunturais do cenário.

Todavia, esse contexto de transformações na dinâmica das desigualdades, apontado por Arretche (2015), não pode ser compreendido sem uma leitura atenta do quadro político-institucional em que essas mudanças ocorreram. A partir da redemocratização, especialmente com a transição para a Nova República em 1985, abriram-se novas possibilidades de ação estatal e participação social. É nesse marco que a classificação de Mello (1998) ajuda a compreender como os governos que sucederam o regime militar lidaram com as pressões por direitos sociais em meio a uma conjuntura econômica adversa e a um processo de abertura política ainda em consolidação.

Retomando as considerações de Mello (1998)<sup>1</sup>, o período do advento da Nova República, que se iniciou em 1985 e englobou os governos Sarney, Collor, Itamar Franco e primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, constituiu os anos pré e pós-Constituição de 1988. A sociedade organizada se mobilizou para interferir no texto constitucional a ser construído.

No entanto, o debate ocorria em meio à crise econômica, que se sobrepôs a todas as outras pautas. Com isso, o regime foi se abrindo para a tentativa de consolidação de um processo de iniciativas democráticas e de neoliberalização no Estado brasileiro. A partir deste

---

<sup>1</sup> Segundo Melo (1998), a agenda pública brasileira evoluiu por sete ciclos históricos: (1) o período varguista (1930–1945), com centralização e industrialização; (2) o nacional-desenvolvimentismo democrático (1946–1964); (3) o autoritarismo tecnocrático da ditadura (1964–1974); (4) a crise fiscal e abertura política (1974–1985); (5) a redemocratização com ampliação de direitos sociais (1985–1994); (6) o ciclo de reformas neoliberais e estabilização econômica (1995–2002); e (7) o período de coalizões redistributivas e expansão das políticas sociais (a partir de 2003).

momento, houve uma movimentação da sociedade civil, que mesmo controlada pelas elites políticas, estruturou seus repertórios para reivindicações e, posteriormente, para um dos documentos mais importantes da sociedade brasileira, a Constituição de CF/88. Esta era a conjuntura que pairava no final da ditadura: a tomada de consciência e a unificação de grupos, movimentos sociais, comunidades e outras entidades levou à mobilização destas organizações e instituições, bem como ao fortalecimento do aparato da chegada da democracia Mello (1998).

À vista desses acontecimentos, é de suma importância ressaltar a eficiência desses movimentos para entender o processo de demandas da sociedade civil para a implementação das políticas que surgiram como direitos, e não como processos assistencialistas. Os movimentos sociais desempenharam um papel crucial na consolidação e efetivação da Constituição de 1988 no Brasil. Durante o processo de redemocratização do país e a elaboração da nova Constituição, diversos grupos e movimentos sociais se mobilizaram para pressionar por mudanças e demandar pautas que se transformaram em direitos fundamentais. Além disso, a CF/88 reconheceu a importância desses movimentos na construção do Estado Democrático de Direito e estabeleceu o princípio da participação popular como um dos fundamentos do sistema político brasileiro.

A institucionalização de um Estado de bem-estar social com várias políticas públicas universais – como saúde e educação – e não contributivas – tais quais o Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, na Constituição de 1988, e a universalização do sufrágio teriam incluído um vasto grupo de até então outsiders , trabalhadores pobres e informais, fazendo com que as políticas propostas por partidos de esquerda e direita tivessem de convergir para suas preferências para vencer eleições (Arretche, p. 15, 2015).

O Movimento de Mulheres também desempenhou um papel fundamental na inclusão de pautas de gênero na CF/88. Isso resultou em disposições importantes que promoveram a igualdade de gênero, como a licença-maternidade, a proteção contra a discriminação de gênero e o reconhecimento do direito ao planejamento familiar. Por sua vez, os movimentos indígenas e quilombolas também lutaram por seus direitos territoriais e culturais. A CF/88 reconheceu a demarcação de terras indígenas e quilombolas e afirmou a importância da proteção de suas culturas e modos de vida. Já o Movimento pela Reforma Agrária dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) pressionou por reforma agrária e direitos relacionados à terra.

Estas conjunturas trouxeram uma nova cultura de participação social e política no território brasileiro, uma vez que novos segmentos apresentaram desenvoltura e articulação para iniciativas que, anos seguintes, constariam em peso jurídico na Carta Magna. A esse respeito,

Cecília Garcia (2018) explica que, durante 19 meses, entre 1987 e 1988, foi feita então a tecedura do que seria a CF/88: com grande participação social; propostas populares enviadas por grupos, movimentos sociais e entidades; e maior discussão com os representantes políticos.

Por esse motivo, quando falamos de participação – seja política ou social – e da importância dos movimentos sociais nesse processo, é necessário entendermos que esses atores foram imprescindíveis para problematizar questões que, como visto nos tempos anteriores, eram quase inexistentes e/ou sufocadas, incluindo o nascimento e a consolidação de partidos políticos para estruturar a democracia.

Assim, participação, assegurada na Constituição como um processo democrático, traz à cena o aprimoramento de políticas sociais efetivas e a redução da desigualdade, pois esse era o intuito principal desse cunho participativo: “Construir uma sociedade livre, justa e solidária”; “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade e quaisquer outras formas de discriminação”; “reduzir desigualdades sociais e garantir o desenvolvimento nacional” (Brasil, 1988).

O avanço nas pautas e nos “dizeres” da Magna Carta já mostrava um caminho mais efetivo a ser percorrido pelo Estado brasileiro, mesmo perante as intensas desigualdades que o país enfrentava desde o fim da Ditadura Militar em 1985, considerando que o “Milagre Econômico” trouxe marcas avassaladoras à área econômica.

Então, no panorama da redemocratização, é válido ressaltar a presença ativa das classes populares, que acabavam por expor as condições sociais daqueles que eram invisibilizados pelo Estado.

A situação brasileira, em 1985, não apresentou melhorias com relação à pobreza. (...) 35% de todas as famílias e 41% de todos os indivíduos (53,2 milhões de brasileiros) viviam em condições de pobreza. A distribuição espacial da população pobre assumiu o seguinte contorno: 18% localizavam-se em áreas metropolitanas, 37% em áreas urbanas não metropolitanas e 45% em áreas rurais (Henriques *et al.*, 1989, p. 8 *apud* Santagada, 1989. s.p)

Essas informações confirmam, para o Brasil, o deslocamento relativo de pobreza rural para o setor urbano – um comportamento semelhante ao que ocorreu no resto do continente. As condições de pobreza passaram a se manifestar em diversas esferas das áreas urbanas e rurais, transparecendo como fruto de desdobramentos de várias questões que envolveram o mascaramento de problemas sociais nas ditaduras ocorridas no Brasil e na América Latina. Jaccoud, citada por Pinheiro Júnior, explica o cenário político-econômico que se seguiu entre os anos 1980 e 1990:

Um problema enfrentado nessa época eram as distorções na regulamentação constitucional complementar: diversas manobras foram adotadas para retardar a efetivação dos novos direitos, dificultando sua regulamentação. Um dos focos foi o financiamento da seguridade social, que deixou de contar com muitos recursos, que foram retidos, apesar da institucionalização do Orçamento da Seguridade Social, na Constituição de 1988, com o objetivo de impedir a prática de apropriação dos recursos destinados aos programas sociais para cobrir déficits públicos. Porém, a peça era descumprida, fazendo a seguridade financeiramente desequilibrada os cofres da União. O resultado é que a união passa a ser financiada pela seguridade, e não o contrário (Jaccoud, 2005 *apud* Pinheiro Júnior, 2014, p. 9).

Podemos observar, portanto, que após a redemocratização houve um embaraçoso processo entre articulações de corrupção e descumprimento de leis, o qual se estendeu dos anos 80 aos anos 90, com ataque direto a um ponto primordial da Constituição, que é a seguridade social. Apesar de instituída, as regulações complementares à CF/88 eram insuficientes para a efetivação dos avanços. Assim, o início dos anos 1990 foi marcado por desregulamentação e questões problemáticas, especialmente referentes às políticas de proteção social. Os gastos indevidos, as crises inflacionárias e uma coordenação de eventos, sem comprometimento, seriam o início de um período de grandes males para a economia brasileira.

Contudo, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, marcado por um período de tentativa de equiparação monetária e um processo expansivo de privatização, imprimiu ao Brasil novas características econômicas. O Estado havia passado por alterações significativas nos últimos cinquenta anos, e o processo de reestruturação trouxe novidades ao campo do trabalho e também da proteção. Jaccoud, citada por Pinheiro Júnior, pontua:

A política social brasileira nos governos FHC por meio dos eixos estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), que agrupa por semelhança as diversas políticas associadas, segundo as motivações específicas que lhes deram origem (natureza teórica), mas também de acordo com o sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo. Essa metodologia permite a reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status, vale dizer, à medida que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria mudança de sentido que a sociedade lhe atribui. Assim, os eixos são – Trabalho e Emprego (sistema previdenciário – geral e dos funcionários, Políticas de amparo ao trabalhador, Políticas de organização agrária e fundiária), Assistência Social e Combate à pobreza, Direitos incondicionais de cidadania social e infraestrutura social (*Ibidem*, p. 10).

Mas vale lembrar que, mesmo diante de fortes influências neoliberais e da participação de organismos internacionais atuando entre mercado e Estado, ocorreram desenvolvimentos

significativos nesse período, em que o Estado de bem-estar social seria possível por meio deste elo de parcerias com as ações do capital para promover possíveis emancipações.

A política pública de redistribuição, que seria acompanhada de uma série de ações, não ocorreu e trouxe invisibilidade expressiva às camadas populares. Lehfeld e Nobile apontam este acontecimento dentro do Estado.

Na verdade, a efetivação da intervenção do Estado na sociedade civil é, sem dúvida, um dos maiores acontecimentos do século XX. Não só os campos de ação da administração se expandiram e multiplicaram-se, mas também se diversificaram e sofisticaram-se as técnicas utilizadas pelos formuladores de políticas públicas. As políticas públicas vêm constituindo-se como uma presença importante na vida cotidiana dos países democráticos, em razão do fenômeno da pobreza no mundo atual (Lehfeld; Nobile, 2016, p. 101).

As autoras reforçam que este foi um dos maiores acontecimentos, acrescentando que esse evento é muito significativo pelo modo que ele começa a acessar classes populares, mesmo dentro de uma perspectiva neoliberal. A partir desse período, no final dos anos 1990, é possível vislumbrar uma intervenção estatal direcionada à implementação de políticas públicas e a um processo de ampliação das políticas redistributivas para grupos mais diversos, implementando o processo de garantia paradiversos fins (Lehfeld; Nobile, 2016).

#### **4 O NOVO MODELO DE CIDADANIA E A NOÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS NOVENTA: SOLIDARIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Com o fim do período antidemocrático no Brasil, a construção de uma nova Constituição Federal em 1988, a qual trazia maior peso jurídico no que tange à formulação e efetivação de direitos, juntamente com a intervenção estatal em temas que possuíam cunhos emergenciais no país, houve uma um redirecionamento do modelo de cidadania e da noção de sociedade civil.

A eclosão dos movimentos participativos no contexto neoliberal que se acelerava no Brasil andava em consonância com a participação, que é detalhada por Dagnino da seguinte forma:

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais (Alvarez, 1999), essa tendência é mundial (Dagnino, 2004, p. 54).

Com esse espraiamento e surgimento das ONGs, do terceiro setor e das atividades filantrópicas, a sociedade civil e o conjunto das ideias de direitos começam a se ressignificar, ao mesmo tempo em que a cidadania assumiu um novo modelo, se difundindo a um ideário mais amplo, no campo da efetivação de direitos. Além disso, a cidadania também emergiu como um projeto de relações sociais, mesmo que campos de disputas (Dagnino, 2004).

A difusão do conceito de cidadania é interessante porque se configura como comprometedora perante as condições existentes no Brasil. Telles, citado por Dagnino explica porque:

O deslocamento de significados que sofre a noção de cidadania é também dramático porque se vincula diretamente à gestão do que é a nossa questão mais premente: a pobreza. Na contramão do movimento que se enunciava no final dos anos oitenta e início dos noventa, quando a questão social e a pobreza passam a ser vistas sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, tal como paradigmaticamente evidencia a criação do Conselho de

Segurança Alimentar (CONSEA), o projeto neoliberal propõe uma outra forma de gestão do social. Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos oitenta (Telles, 2001 *apud* Dagnino, 2004, p. 106-107).

A pontuação da autora, ao trazer os contornos do projeto neoliberal às pautas relacionadas à condução da desigualdade e voltadas ao campo da “apelação moral” ou a “sensibilizar a qualquer custo”, expõe o quanto este projeto desvincula do poder público, em partes, a responsabilidade de mobilizar um arranjo para institucionalizar, trazendo a consciência política de que uma política pública institucionalizada é um instrumento em potencial para a redução de desigualdade.

É fato que, neste período histórico em que o Brasil se encontrava, existiam camadas e resquícios de inúmeras ações dos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, os quais conduziram o Brasil, em momentos de intensa desigualdade.

Assim, apesar da incorporação de direitos constitucionais garantidos pelo Estado, com a participação social de grupos distintos, cabe observarmos analisar que é necessário necessário à governança brasileira autorizar e apoiar agentes mobilizadores da sociedade civil a tratarem da questão da fome, propagando-a até mesmo em espaços midiáticos, a fim de provocar mobilizações.

A fome continuou tendo a centralidade na discussão de direitos e de acesso à plena cidadania ao longo de toda a década de 1990. Um dos marcos importantes da ação da sociedade civil desta época foi a Ação pela Cidadania, protagonizada pelo sociólogo Herbert de Souza. Para Sordi (2019), na ocasião, ocorreram significativas “rupturas entre a sociedade política”, o que levou à protagonização exclusiva da sociedade civil em uma ação de grande destaque. A autora ainda pontua que isso se configurou como um dos maiores movimentos cívicos que o país viveu (Sordi, 2019).

Atos como esses e outros, que ocorreram nos anos 1990, nos mostram a heterogeneidade de um movimento pautado em um conceito de cidadania, unindo, assim, os mais divergentes sujeitos políticos para um ato maior. Essas mobilizações, que envolveram partidos como PT, PSDB e PMDB, já mostravam um encaminhamento de um processo de consolidação, de fato, das políticas sociais.

Paralelamente, em toda a América Latina houve o aumento de uma condução neoliberal e o crescimento das ONGs, conforme aponta Evelina Dagnino (2004). Nesse momento, a

sociedade civil e o Estado passaram a construir um processo de interlocução, a partir do qual a participação da sociedade civil tomou contornos diferenciados perante a agenda neoliberal.

Nesse ínterim, os chamados “núcleos duros” interferiram na ressignificação de direitos. O novo entendimento de cidadania dominou as ações das fundações empresariais, o chamado terceiro setor, que proliferou no Brasil nos últimos anos. Caracterizadas por uma ambigüidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros através da sua imagem pública baseada na “responsabilidade social”, essas fundações se constituíram os novos campeões da cidadania no Brasil. Tal como nos setores do Estado, ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade (Dagnino, 2004).

O processo delineado por Dagnino (2004) nos leva a analisar os limites da participação que foram inseridos em uma agenda neoliberal, bem como os obstáculos para conduzir a temática da fome como um debate público, encaminhando-se a um reducionismo e espoliando a ação coletiva de movimentos que lutam historicamente. Dagnino aborda o quanto todo este processo de redução chegou até a mídia, não invalidando as mobilizações de combate à fome, mas apresentando um conceito reduzido e restringido de cidadania quando a pauta era a desigualdade.

A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade: numa propaganda na televisão, num modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil, uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: “Isto é cidadania!” (Dagnino, 2004, p.107).

A citação de Dagnino (2004) reflete uma crítica fundamental sobre a concepção contemporânea de cidadania, que frequentemente se limita a atos de solidariedade esporádica, como demonstrações de caridade veiculadas por campanhas publicitárias. A autora observa que, no Brasil, a cidadania é, muitas vezes, identificada com a solidariedade para com os pobres, sendo reduzida a um gesto de caridade - frequentemente exemplificado pela propaganda televisiva, que apresenta a doação como um ato de "cidadania".

Essa visão de uma mera caridade é problemática por várias razões, conforme apontado por Dagnino (2004). Primeiramente, porque esse tipo de concepção enfatiza uma abordagem assistencialista, que pode desconsiderar a complexidade das relações sociais e políticas que

sustentam a pobreza. Em vez de promover uma cidadania ativa e crítica, que envolve a participação na formulação de políticas públicas e na construção de uma sociedade mais justa, essa visão reduz o engajamento cívico a um nível individual e pontual, sem necessariamente questionar ou transformar as estruturas que perpetuam a desigualdade.

Adicionalmente, a propaganda exemplifica como a cidadania é comercializada e simplificada para o consumo público, conforme Dagnino (2004). O uso de figuras públicas e a promoção de doações regulares como um símbolo de cidadania criam uma forma de engajamento que não exige uma reflexão profunda sobre as causas estruturais da pobreza. Assim, em vez de incentivar a participação ativa e a mobilização coletiva para mudanças sistêmicas, essas campanhas promovem uma forma de cidadania que pode ser facilmente performada, sem implicar um compromisso mais profundo com a transformação social.

A crítica de Dagnino (2004) se alinha a debates acadêmicos sobre a natureza da cidadania e sua relação com a justiça social. Autores, como Nancy Fraser (1997), discutem que a cidadania deve ser entendida como um direito e uma responsabilidade que envolvem o acesso equitativo a recursos e oportunidades, e não meramente como uma prática de caridade. A cidadania, em uma perspectiva crítica, deve englobar a participação ativa e o engajamento na construção de políticas públicas que abordem as causas estruturais da desigualdade.

Portanto, a citação de Dagnino (2004) destaca a necessidade de repensar o conceito de cidadania para além das práticas assistencialistas e caritativas. A verdadeira cidadania deve ser entendida como um processo dinâmico e participativo, que envolve a capacidade de influenciar decisões políticas e sociais, visando à criação de uma sociedade mais equitativa e inclusiva. Esse entendimento é essencial para fomentar um engajamento cívico mais robusto e para enfrentar, de forma efetiva, as questões sociais complexas, que afetam as comunidades em situação de vulnerabilidade.

## 5 A ANTESSALA DO BOLSA FAMÍLIA: PROTOCOLOS, PÚBLICO E ALVO

A “antessala” do Bolsa Família é marcada por um processo de organização de política social que, segundo Tiezzi (2004), é assumida por Fernando Henrique Cardoso em um momento particularmente grave de desigualdade social no Brasil, e com altos números de pobreza e indigência. Para o autor, “(...) os índices de desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados” (Tiezzi, 2004, p. 49).

Diante de condições adversas que atingiam os setores mais múltiplos da sociedade, o governo necessitou criar ações imediatas para resguardar os menos favorecidos em meio a um processo que os abalava. A reforma do Estado é um dos processos tomados dentro desta conjuntura, guiada por Bresser Pereira. Essa reforma nos anos 1990 abriu, ao Brasil, caminhos para um Estado que poderia se estruturar de modo macroeconômico e assim, direcionar estratégias para fortalecer o processo de proteção social, do campo da previdência, saúde e educação. Nessa conjuntura, houve iniciativas que tomaram corpo e foram feitas a várias mãos em resposta aos índices inflacionários, ao desajuste na economia do Estado e à persistência da desigualdade social. Nessas articulações para mobilizar a sociedade é possível observarmos a incorporação de um Estado que se organiza para um processo de avanço civilizatório no campo dos programas sociais e da participação institucionalizada de agentes que atuavam por dentro do governo.

Perante o enfrentamento da Reforma do Estado, o governo criou medidas aliadas a diversos ministérios e por meio de políticas e programas. Segundo Tiezzi:

A implementação dos mais de cinqüenta programas que formam o conjunto de medidas de proteção social envolve complexas relações intergovernamentais no plano federal e outras, não menos complexas, com os demais entes da federação. Além disso, boa parte dos programas possui ainda conselhos de participação social nas deliberações públicas, com representação paritária de governo e sociedade civil organizada. Com frequência, esses conselhos se desdobram em conselhos federais, estaduais e municipais (Tiezzi, 2004, p. 52).

A afirmação do autor retoma a questão da participação social e política a partir da formalização dos conselhos e de seu alargamento nos anos 1990. O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, trouxe consigo uma tentativa de reparação por meio de articulações, como a participação mais intensa dos organismos internacionais nas iniciativas educacionais e sociais, gestando e dirigindo as problemáticas do Brasil. E é nesse molde, em que as intenções dos organismos internacionais, dentro da república emergente, encontram solo

fértil para proliferar seus ideais com encaminhamentos neoliberais.

Nessa perspectiva, em que diretrizes educacionais também foram guiadas nesse molde, é que se formulou uma nova Lei de Diretrizes Educacionais 9.394/96 (LDB), por meio da qual o governo prevê a valorização da educação em um modelo de direcionamento dos organismos e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso, outras ações tomadas vieram se desdobrando no contexto de extinção da miséria, mortalidade infantil e outros. Para regulamentar artigos constitucionais que tratam dessas questões, foram criadas leis fundamentais, tais como: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A LOAS, instituída pela Lei n.º 8.742, de 1993, regulamenta o direito à assistência social, previsto no artigo 203 da CF/88, que estabelece a garantia de amparo à população em situação de vulnerabilidade social. A legislação foi fundamental para a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura um salário-mínimo mensal a idosos e pessoas com deficiência em condições de extrema pobreza. Este direito reflete o conceito de cidadania social de Marshall (1967), ao enfatizar que a assistência social é parte de um Estado de bem-estar social que deve garantir direitos mínimos para o bem-estar de todos os cidadãos, especialmente os marginalizados.

O ECA, por sua vez, instituído pela Lei n.º 8.069, de 1990, regulamenta o artigo 227 da CF/88, que coloca a proteção integral de crianças e adolescentes como dever do Estado, da família e da sociedade. O Estatuto avançou ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, consolidando princípios como a prioridade absoluta e a doutrina da proteção integral. Ao fazer isso, dialoga com teorias de direitos humanos, que enfatizam a importância da inclusão de populações vulneráveis nas políticas públicas, como destacado por Rawls (1971), em sua teoria da justiça, na qual o tratamento especial dos mais desfavorecidos é condição para uma sociedade justa.

Dessa forma, tanto a LOAS quanto o ECA foram, e ainda são, peças-chave na efetivação dos direitos sociais previstos pela Constituição de 1988, sendo constantemente discutidos na ciência política como instrumentos para a promoção de uma cidadania plena. Para além do papel técnico dessas leis, elas também representam avanços no processo de democratização do Estado brasileiro, ao garantir que os direitos sociais saiam do plano normativo e sejam implementados de maneira concreta.

Assim, a antessala do Programa Bolsa Família é, dentro de um percurso complexo, um local onde as camadas sociais mais desfavorecidas ainda aguardavam em uma fila de espera cheia de necessidades específicas. Os dados, que começam a ter um alarme social sobre o índice

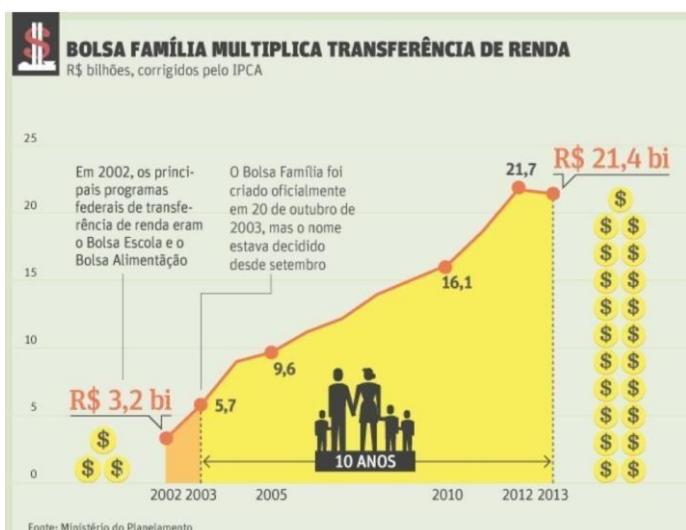
estrangulador da fome no começo do século XXI, traduziram que o projeto político e as reformas no campo da educação não foram suficientes para arrefecer a situação de “estar à beira do abismo social” em que se encontrava o Brasil.

Todavia, cumpre entendermos que este momento da antessala focou em um processo de espraiamento do sistema educacional. Naquele momento, o próprio assessor da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo Celso Furtado, reconheceu que a dificuldade do governo foi em desconcentrar a renda, impedindo o avanço e definindo-se como uma “pequena melhora” (Furtado, 2000).

Nessa análise da conjuntura política, vale repensar até que ponto os governos, que propõem a diminuição da pobreza das problemáticas da evasão escolar, da mortalidade infantil, das questões relacionadas à fome, entre outras necessidades básicas como saneamento e luz, dentro de um molde neoliberal, conseguem avanço e compreendem as camadas mais subjetivas das categorias de bolsões de pobreza. Por isso, podemos dizer que a antessala do Programa Bolsa Família se propõe a pensar e a analisar os avanços e limites de uma gestão com raízes tão arraigadas aos processos neoliberais.

A seguir, a Figura 1 ilustra a transição – que veremos melhor mais à frente – do aumento de sujeitos sendo alcançados por programas sociais no início dos anos 2000 com a chegada do PBF.

Figura 1 - Correlação entre tempo e recursos disponibilizados para o Bolsa Família



Fonte: Ministério do Planejamento (2013).

O gráfico da Figura 1 apresenta o processo de transição dos primeiros beneficiários de políticas públicas de transferência de renda no final do governo de Fernando Henrique Cardoso,

e após o processo de junção de todos estes programas e a criação do PBF, bem como de sua expansão rápida pelo território brasileiro.

### **5.1 O programa Bolsa Família: um novo modelo de proteção social no Brasil**

O Programa Bolsa Família, que completou vinte anos em 2023, possui forte importância no histórico da política de proteção social no Brasil. Segundo Campello e Neri, “(...) era a primeiravez em que se desenhava uma política pública nacional para o enfrentamento da pobreza, visando garantir acesso de todas as famílias pobres, não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais” (Campello; Neri, 2013, p. 23).

O trecho a seguir traz a institucionalização do Programa:

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Leilo 10.836, de 9 de janeiro de 2004, DECRETA: Art. 1º: O Programa Bolsa Família, criado pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A expansão do Programa foi rápida, mesmo nos estados e municípios comandados pela oposição. Ao final de 2004, alcançava 59% da sua meta, ao final de 2005 chegou a 80%, finalmente alcançando 100% da sua meta de 11,1 milhões de famílias em junho de 2006 (TCU, 2007).

O Programa Bolsa Família, criado no primeiro mandato de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, representou um marco importante na história da política social brasileira. Sua implementação e evolução, ao longo dos anos, resultaram em significativos avanços na proteção social, na redução da pobreza e na promoção da inclusão social no país, consolidando diversos programas de transferência de renda já existentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Seu objetivo foi simplificar e tornar mais eficiente a assistência às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O programa foi projetado para combater a pobreza extrema e promover o desenvolvimento humano, enfocando especialmente as áreas de educação e saúde.

Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a ampliação da cobertura do Bolsa Família, tornando-o acessível a um maior número de famílias em todo o país. Isso representou um aumento significativo no número de beneficiários, alcançando milhões de brasileiros que antes estavam à margem dos programas de assistência social. Além disso, o Bolsa Família adotou critérios mais rigorosos de seleção, direcionando os recursos às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza.

Vale ressaltar que, até os dias atuais, o PBF, guiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segue com mudanças, critérios e incorporações de grupos minoritários para redução da desigualdade, através de portarias, anúncios no *site* do governo e até mesmo pelo canal institucional do WhatsApp do Ministério. Através desses processos de focalização e informações, essas direções permitiram que o programa atingisse as populações mais vulneráveis, garantindo que o auxílio financeiro chegasse a quem realmente precisava. Desse modo, o programa contou com avaliação e monitoramento constante, como será explicado mais adiante, por meio de acompanhamentos (Cadastro Único). Concomitantemente, ao longo dos anos, o governo Lula investiu na implementação de sistemas avaliativos do Bolsa Família, o que permitiu um acompanhamento rigoroso do programa e a identificação de eventuais fraudes ou irregularidades, garantindo sua eficácia e transparência.

Ademais, o programa foi aprimorado continuamente, incorporando lições aprendidas e se adaptando às mudanças nas necessidades das famílias beneficiárias. Essa abordagem, orientada por dados e evidências, contribuiu para o sucesso duradouro do programa. A partir desse progresso positivo do histórico do programa, o sucesso do Bolsa Família no Brasil, sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, atraiu a atenção internacional, levando a iniciativa a ser reconhecida como uma referência global na luta contra a pobreza e a desigualdade. A iniciativa inspirou a criação de programas similares em outros países e serviu como modelo para políticas sociais em todo o mundo, aprimorando as pautas prioritárias da proteção social no Brasil.

Conforme argumenta Jaccoud, a proteção social pode ser entendida como um conjunto de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado voltadas à oferta de serviços e benefícios que enfrentem situações de risco e privações sociais, compondo um sistema institucional destinado a mitigar desigualdades e garantir condições mínimas de bem-estar

De acordo com Rocha (2000), pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, havia, em 1998, 33,4% da população brasileira vivendo na pobreza. Mas o resultado da crise de 1999 poderia ter sido pior, afirma a autora supracitada, pois, embora a pobreza tenha crescido, a indigência diminuiu. Em 1998, contudo, 13,9 milhões de brasileiros (9% da população) não tinham renda nem para uma alimentação decente.

## **5.2 O Programa Bolsa Família, sua criação, o histórico do Cadastro Único e os primeiros estados contemplados no Brasil**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda do governo

brasileiro criado em 2003, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele unificou diversos programas de transferência de renda existentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, com o objetivo de simplificar a assistência social e torná-la mais eficiente. O PBF tem como principais objetivos a redução da pobreza e das desigualdades desigualdades socioeconômicas, fornecendo auxílio financeiro a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. O Observatório das Desigualdades, da Fundação João Pinheiro, pontua o seguinte:

O Bolsa Família unificou programas de transferência de renda, chegando a atender, em 2020, mais de 14 milhões de famílias. Desde então, mais de 3,4 milhões de pessoas conseguiram deixar a pobreza extrema e 3,2 milhões saíram da pobreza, de acordo com dados de 2017 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Observatório das Desigualdades, 2021, s.p.)<sup>2</sup>.

Um dos objetivos centrais do programa, além do combate à fome, está no estímulo à educação e à saúde, estabelecendo condicionalidades, como a frequência escolar das crianças e o acompanhamento de saúde, para incentivar o acesso à educação e aos serviços de saúde. Isto pode ser visto também como uma iniciativa de inclusão produtiva. Ainda, há incentivos para a inclusão produtiva das famílias, capacitando-as a buscar emprego ou a empreender atividades econômicas, assim as inserindo na agenda de consumo.

Vale pontuar que a comparação de dados entre os primeiros anos do governo Lula e os do governo Dilma trouxe dados significativos para o cenário, apontando um novo modelo de proteção social. Nesse período, a concepção de política pública como instrumento de emancipação social foi reiterada em diversos momentos, inclusive, por lideranças políticas, como expressa a ex-presidente Dilma Rousseff, em sua fala ao Instituto Lula, sobre o Bolsa Família:

Nós sabemos que o Bolsa Família nunca veio para ser o fim do caminho, mas sim uma ponte, nunca veio para ser o topo da escada, mas sim o primeiro degrau. Veio, como já disse o presidente Lula, para ser a porta de saída da miséria e a porta de entrada em um mundo com futuro e com esperança (Rousseff, 2013)<sup>3</sup>.

O Programa Bolsa Família, durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff, manteve a continuidade das políticas sociais iniciadas nos governos anteriores, especialmente aquelas iniciadas durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse período, o programa

---

<sup>2</sup> “O Fim do Bolsa Família: Incertezas sobre a Proteção Social no Brasil”. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=2178>

<sup>3</sup> Palestra instituída “O fim da miséria para garantir o futuro”. Disponível em: <https://www.institutolula.org/legado/brasil-da-mudanca/avancos-sociais/bolsa-familia>

passou por algumas mudanças e evoluções, mas manteve seu papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Descemos, nesta oportunidade, o processo de manutenção da estrutura e dos princípios do programa. Dilma Rousseff manteve a estrutura básica do PBF, incluindo as condicionalidades relativas à educação e à saúde, que exigiam que as famílias beneficiárias mantivessem seus filhos na escola e participassem de ações de saúde preventiva. Essas condicionalidades constituíram uma parte integral e fundamental do programa, incentivando o acesso à educação e à saúde para as famílias mais vulneráveis.

No entanto, ao implementar as primeiras medidas, algumas mudanças ocorreram em termos de reajuste. Houve mudanças nos valores dos benefícios do PBF para acompanhar a inflação e garantir que o poder de compra das famílias beneficiárias não fosse erodido. Esses reajustes contribuíram para manter o programa relevante e eficaz no combate à pobreza. Neste processo, a expansão da cobertura foi fundamental, pois o governo Dilma também trabalhou para essa finalidade, visando incluir mais famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o que significou um aumento do número de beneficiários em todo o país, assim permitindo que mais brasileiros tivessem acesso aos benefícios.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcado por uma abordagem estratégica voltada para a erradicação da extrema pobreza, com destaque para o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Lançado em junho de 2011, o BSM estabeleceu como foco principal a elevação da renda e o acesso aos serviços essenciais para famílias que viviam em situação de extrema pobreza, então caracterizada por uma renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais.

O plano combinava três eixos fundamentais: (1) transferência de renda, (2) inclusão produtiva e (3) ampliação do acesso a serviços públicos. Essa abordagem visava não apenas aliviar os efeitos imediatos da pobreza, mas também promover autonomia e inclusão social para populações historicamente vulnerabilizadas. O Bolsa Família, já consolidado como a maior política de transferência de renda do país, foi ampliado e passou a incorporar novos benefícios, como o Brasil Carinhoso, que complementava a renda de famílias extremamente pobres com crianças de até 15 anos, contribuindo para reduzir drasticamente a pobreza infantil.

Outro avanço importante foi a intensificação de parcerias federativas, com estados e municípios, para identificar e incluir, no Cadastro Único, as famílias que até então não haviam sido alcançadas pelas políticas públicas. De acordo com o MDS (2014), entre 2011 e 2014, mais de 22 milhões de brasileiros superaram a linha da extrema pobreza, em grande parte devido à integração das políticas do BSM.

O foco principal do primeiro mandato foi, portanto, a erradicação da extrema pobreza dentro de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo, baseada na ideia de que a redistribuição de renda não é apenas um mecanismo de proteção social, mas também um motor para o crescimento econômico e a redução das desigualdades estruturais no Brasil.

Juntamente com esse processo de expansão ocorreu a integração com outras políticas sociais, que deram continuidade e fortalecimento ao PBF, sendo que uma delas foi a criação do Programa Brasil sem Miséria (BSM) ora citado – a iniciativa que marca de modo relevante o governo da ex-presidenta. Nesse âmbito, houve esforços para integrar o Bolsa Família a outras políticas sociais e programas de desenvolvimento. O BSM, que tinha como objetivo combater a extrema pobreza no país, executou ações para promover a inclusão produtiva das famílias beneficiárias, capacitando-as a buscar emprego ou a desenvolver atividades econômicas.

Nesse norte, o BSM, instituído durante a presidência de Dilma Rousseff (2011-2016), representou uma estratégia política abrangente, voltada para a erradicação da extrema pobreza no Brasil. Essa iniciativa surgiu como uma ampliação e refinamento das políticas sociais implementadas anteriormente, tendo como objetivo primordial a eliminação das condições de pobreza extrema até 2014. O BSM foi desenvolvido em resposta à persistência de elevados índices de pobreza extrema, conforme evidenciado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, em 2010, indicava que cerca de 16 milhões de brasileiros viviam nessa condição (IBGE, 2010).

Com uma abordagem intersetorial e integradora, o BSM englobou diversas estratégias para abordar a multidimensionalidade da pobreza. A estrutura do programa consistiu em três pilares principais: ampliação e complementação das transferências de renda; melhoria do acesso a serviços públicos essenciais; e integração de ações e mobilização social.

Com o passar do tempo e o amadurecimento da proposta, o BSM intensificou as transferências de renda por meio da ampliação do Bolsa Família, com o objetivo de identificar e atender especificamente às famílias em situação de extrema pobreza. O aprimoramento da coordenação de dados e a otimização da alocação de recursos foram fundamentais para garantir a eficácia das transferências, assegurando que os benefícios chegassem às famílias mais necessitadas (Brasil, 2011).

O BSM também focou na ampliação do acesso e na melhoria da qualidade dos serviços públicos essenciais, incluindo saúde, educação e assistência social. A implementação de políticas para a expansão de unidades de saúde e escolas em áreas de alta vulnerabilidade, juntamente com a capacitação de profissionais para atender às necessidades específicas da

população em situação de pobreza extrema, foram medidas cruciais para o sucesso dessa iniciativa.

Outro aspecto relevante do programa foi a promoção de ações integradas e a mobilização social. A criação de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação, bem como a formação de parcerias com organizações da sociedade civil e o setor privado, foram fundamentais para a execução efetiva de projetos e iniciativas locais. Essa abordagem visou fortalecer a inclusão social e o desenvolvimento sustentável nas comunidades atendidas.

Outro destaque, que ocorreu de forma exclusiva no governo Dilma, foi a ênfase na inclusão das mulheres, já que um dos focos dessa gestão foi assegurar a inclusão das mulheres no mercado de trabalho e na vida econômica do país. Seguindo esse modelo de focalização, o Bolsa Família desempenhou um papel importante, pois muitas das beneficiárias eram mulheres chefes de família. Logo, o programa contribuiu para a autonomia financeira delas, ajudando a quebrar o ciclo de pobreza.

Em resumo, o Programa Bolsa Família, durante o governo Dilma Rousseff, manteve a estrutura básica e os princípios, com ajustes nos benefícios e expansão da cobertura. O programa continuou a desempenhar um papel crucial na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, além de promover a inclusão educacional e de saúde das famílias beneficiárias. A continuidade demonstrou o compromisso do governo com a proteção social e o bem-estar das camadas mais vulneráveis da população brasileira.

É importante destacar que, nesse momento, houve a ampliação e a criação de programas e políticas públicas, bem como a promoção da autonomia financeira protagonizando espaços dentro do mandato de Dilma Rousseff, visto que pesquisas levantadas por meio de livros e artigos começaram a ser produzidas para mostrar a eficácia e a potência do programa. Tanto no campo acadêmico quanto em documentos institucionais, como o do Instituto de Economia Aplicada (IPEA), por exemplo, as pesquisas começaram a revelar dados comprobatórios de que um número expressivo de mulheres adquiriu autonomia financeira e pôde desfrutar dos direitos básicos. Vale lembrar que essas mesmas mulheres vinham de lugares de expressivas desigualdades sociais, culturais e econômicas.

Tenório, ao analisar dados do IBGE, faz as seguintes observações:

São inegáveis os avanços que poderiam ser vinculados ao PBF, já que o mesmo garante uma renda mínima para sobrevivência e agrega o acesso à assistência a outros direitos constitucionais e serviços essenciais, como educação e saúde. Dados publicados demonstram à redução do número de filhos entre usuários (as) do PBF de até 14 anos que caiu, em média, 10,7% no Brasil de 2003 a 2013 e, entre as famílias 20% mais pobres, tendo por hipótese que isto ocorre

devido ao maior acompanhamento dos serviços de saúde (BENEFICIÁRIAS..., 2015). Na educação básica, de 2004 a 2013, as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos subiram de 13,4% para 23,2% e de 4 e 5 anos de idade de 61,5% para 81,4% e a taxa de frequência escolar bruta entre 6 e 14 anos de idade permaneceu próxima da universalização (CAMPELO, NÊRIS, CORTES, 2013, p. 65).

É importante nos lembarmos de que programas que já eram conhecidos, como o Programa Minha Casa Minha Vida, o próprio Bolsa Família, e o Brasil Carinhoso, foram incorporando novas características, principalmente de mulheres e mães. Este período enfocou um recorte de gênero importante para a sociedade, visto que os resultados apresentavam as mulheres como responsáveis pelo manejo e condução de questões diversas que atravessavam o âmbito familiar. O entendimento era de que elas fariam a condução mais direta dos benefícios e dos programas sociais citados acima.

Desse modo, esses sujeitos, que outrora exerciam apenas um lugar de “dona de casa” e de vivência diária da pobreza, bem como a falta de acesso aos bens básicos, passaram, a partir dessas políticas, a ser inseridos na agenda da sociedade de outro modo, como a inserção no mercado de trabalho. A mulher é visualizada como um sujeito que começa a ser contemplado pelas políticas e seu movimento de protagonismo traz notas de um novo paradigma social na dinâmica dessas.

Vaz (2016) intitula em uma matéria como Revolução Feminista no sertão. A autora traz os contornos e as modificações provocadas nas mulheres consideradas isoladas, que não moram em grandes metrópoles e lugares populosos, isto é, aquelas que se encontram em desvantagem geográfica e de inserção em políticas públicas e/ou do mercado de trabalho.

Em entrevista para a obra de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2013), os entrevistados também expuseram a “virada de chave” que ocorreu nas cidades e distritos mais assolados pela miséria. Rego e Pinzani, apontam que, nos dois momentos das entrevistas, ao voltarem a conversar com as beneficiárias, as mudanças disseram do campo estrutural até às questões mais subjetivas possíveis.

Ainda que os resultados do Programa Bolsa Família tenham evidenciado impactos significativos na transformação das condições de vida de suas beneficiárias – tanto no plano material quanto no simbólico –, a trajetória dessa política pública sofreu uma inflexão a partir de 2019, com a mudança no cenário político nacional. A ascensão de uma nova orientação governamental implicou a reformulação do programa, resultando em alterações substanciais em seus objetivos, critérios e estrutura institucional.

Após as modificações do PBF, durante o governo do ex-presidente Jair Messias

Bolsonaro, o Programa necessitou passar por diversas alterações. Durante o governo de Bolsonaro (2019-2022), o Programa Bolsa Família foi descontinuado e substituído pelo Auxílio Brasil, instituído pela Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021. A alteração representou não apenas uma mudança nominal, mas uma tentativa de ruptura simbólica com o legado dos governos anteriores, sobretudo o do ciclo petista. Embora o novo programa tenha mantido aspectos operacionais do modelo anterior, foram promovidas modificações nos critérios de elegibilidade, nos valores transferidos e na forma de gestão, as quais foram marcadas por centralização decisória e ausência de diretrizes orçamentárias permanentes.

A transição para o Auxílio Brasil refletiu um processo de reconfiguração institucional orientado mais por interesses políticos imediatos do que por um redesenho técnico estruturado da política de proteção social. Em 2023, o programa foi revogado, e o Bolsa Família foi retomado, com o objetivo de restaurar sua concepção original enquanto política pública de Estado.

Assim, em 2023, a PEC do Bolsa Família, votada ainda em 2022, não apenas garantiu “(...) o pagamento do Bolsa Família, como permite o início da reconstrução do país, recompondo o orçamento de investimentos, gastos em C&T e programas sociais para atender aos mais vulneráveis” (Machado, 2022, s.p.). Dessa forma, comprehende-se que a retomada do PBF em 2023 não se deu de forma abrupta ou isolada, mas foi precedida por articulações institucionais e políticas ainda em 2022, no processo de transição, sinalizando desde então a centralidade do programa na agenda do novo governo Lula (2023-2026) e sua reinserção como eixo estruturante da política social brasileira.

A retomada do Bolsa Família como prioridade política no atual governo federal encontra respaldo empírico em estudos recentes sobre seus impactos de longo prazo. Uma pesquisa divulgada em 2024, desenvolvida pelo Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), evidenciou a mobilidade social de mais de 11 milhões de crianças e adolescentes atendidos pelo programa em 2005: 64% não dependiam mais do benefício em 2019, e 45% haviam acessado o mercado formal de trabalho (IMDS; FGV, 2024).

Desse modo, os dados apontam não apenas para a eficácia do programa na superação da pobreza monetária, mas também para seus efeitos estruturais sobre a trajetória de vida de seus beneficiários, confirmando sua relevância como política pública intergeracional (IMDS; FGV, 2024).

Esse movimento de ascensão – ainda que parcial e desigual – encontra eco nos relatos colhidos no bairro Seis Conjuntos, em Cianorte, Paraná. A escuta dos ex-beneficiários revela

que, embora as infâncias tenham sido marcadas por múltiplas privações materiais, simbólicas e afetivas, o Programa Bolsa Família representou um ponto de inflexão. Não se tratava apenas de um repasse financeiro, mas do reconhecimento institucional da existência daquelas famílias por parte do Estado. Logo, o programa atuou como uma plataforma de visibilidade e dignidade, possibilitando não só o acesso a bens básicos – como uniforme escolar ou transporte –, mas também a construção de horizontes de futuro, frequentemente mediados por trajetórias escolares e pela entrada em políticas públicas complementares, como o Prouni e o Pronatec.

Em consonância com os achados do IMDS e da FGV (2024), o caso de Cianorte ilustra como o PBF pode desencadear processos de subjetivação cidadã (Rego; Pinzani, 2013) e de ampliação das capacidades (Sen, 2000), mesmo em contextos de vulnerabilidade persistente. Um dos entrevistados, por exemplo, relata ter se tornado professor após estudar em uma escola melhor, possibilitada pelo transporte pago com o benefício. Outro, hoje agente público no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do próprio bairro, sintetiza a circularidade do processo: de beneficiário a auxiliar de gestão da política que transformou sua vida. Esses testemunhos reforçam que o PBF operou não apenas como política compensatória, mas como mecanismo de reconfiguração da posição social e institucional dos sujeitos.

Contudo, os limites também são evidentes. A transição para a vida adulta nem sempre representou uma ruptura com a vulnerabilidade. Há casos de escolarização incompleta, subemprego ou reingresso em programas assistenciais. Tais experiências corroboram a tese de que a superação da pobreza não implica automaticamente a superação da insegurança social, e de que a cidadania plena exige um sistema de proteção social mais robusto e permanente (Fleury, 2008; Arretche, 2015).

Assim, a convergência entre os dados nacionais da pesquisa do IMDS/FGV e as narrativas locais em Cianorte, Paraná, permitem afirmar que o Programa Bolsa Família – longe de ser uma política meramente assistencialista – constituiu-se como um instrumento de transformação social profunda, embora insuficiente para responder, isoladamente, às desigualdades estruturais brasileiras. Sua potência está na articulação entre renda, dignidade e reconhecimento: um degrau para quem, como afirma um dos entrevistados do estudo acima mencionado, "nasceu embaixo da escada".

A análise sobre estes jovens, que foram beneficiários no início do PBF, traz uma compreensão mais ampla acerca do que está sendo tratado nesta dissertação de mestrado. A partir do momento em que se fala sobre a mobilidade social de gerações que beiravam o campo da miserabilidade, e hoje não desfrutam nem do Bolsa Família e nem mesmo fazem parte do Cadastro Único, podemos trazer comprovações empíricas a respeito da eficácia do Programa.

Segundo Aline (2024), em pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, ao analisar o estudo do IMDS e FVG ao site do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores de SP, reúne elementos importantes podem ser pontuados.

Esses jovens, parte da primeira geração atendida pelo programa, demonstraram que o acesso à educação e a outras condições básicas proporcionadas pelo benefício foi fundamental para que eles pudessem construir um futuro melhor. Pelo menos 45% desse grupo acessou o mercado formal de trabalho pelo menos uma vez, uma evidência clara da mobilidade social proporcionada pelo Bolsa Família. Os pesquisadores destacam que o fato de 45% desses jovens terem conseguido empregos formais, enquanto a média nacional para a faixa etária durante o período foi de apenas 31%, reforça a eficácia do programa em promover não só a inclusão social, mas também a inserção no mercado de trabalho. A transição para o mercado formal representa uma melhoria significativa nas condições socioeconômicas em comparação com a infância e juventude dos beneficiários.

Vale ressaltar que este estudo desenvolvido pelo IMDS e pela FGV ganhou notoriedade nas redes sociais. Até mesmo o Presidente da República trouxe em suas redes sociais o assunto que estava em pauta, além dos presidentes de outros partidos políticos aliados, que também fizeram uma divulgação ampla sobre a pesquisa.

Figura 2 - Twitter oficial do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (@LulaOficial)

Bom dia. Pesquisas sérias mostrando o excelente resultado do Bolsa Família ao longo do tempo. É sobre reduzir a fome e a pobreza e dar oportunidades para as futuras gerações.

## **Maioria dos ‘filhos’ do Bolsa Família deixa de depender de programa, mostra estudo**

Dois terços dos dependentes dos beneficiários não seguem no auxílio e quase metade consegue emprego com carteira assinada

Por **Estevão Taiar e Guilherme Pimenta — De Brasília**

20/08/2024 05h00 · Atualizado há 4 horas

Fonte: Twitter (2024).

Este cenário de publicações, estudos, panoramas e operacionalização dos programas de transferência de renda exige não apenas diretrizes normativas bem delineadas, mas também instrumentos administrativos capazes de garantir a focalização e a efetividade das políticas públicas. É nesse escopo que se insere o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sobre o qual veremos a seguir, e cuja função estruturante permite identificar, caracterizar e acompanhar a população em situação de vulnerabilidade, sendo, portanto, elemento indispensável à implementação e ao monitoramento de iniciativas como o Programa Bolsa Família.

### **5.3 O Cadastro Único**

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou CadÚnico) é uma ferramenta fundamental para a identificação e seleção das famílias beneficiárias do Bolsa Família e de outros programas sociais no Brasil. Sua história se entrelaça à criação do Bolsa Família. Em 2001, o governo brasileiro lançou o Cadastro Único como uma base de dados que reunia informações socioeconômicas de famílias de baixa renda. Desse modo, em 2003, com a criação do PBF, o CadÚnico tornou-se o principal instrumento de identificação e seleção das famílias aptas a receberem o benefício. As informações contidas nele são usadas para determinar o perfil socioeconômico das famílias e, assim, definir se elas se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa.

O processo constitutivo do Cadastro Único acontece imbricado à implementação do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003. Entendido por muito tempo como “o cadastro do Bolsa”, o Cadastro Único absorveu o legado de conceitos, regras e procedimentos do seu historicamente principal programa usuário. Contudo, hoje, após mais de vinte anos de sua criação, o Cadastro Único é operacionalizado e utilizado por uma multiplicidade de atores da administração federal que afetam e são igualmente afetados por esse artefato informacional (Koga *et al.*, 2022, p.552).

Desde então, o Cadastro Único tem sido atualizado regularmente e é utilizado não apenas para o Bolsa Família, mas também para outros programas sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Em relação aos programas citados, as condicionalidades são instrumentos importantes para o processo de averiguação de beneficiários e para acompanhar o processo e a eficácia dos programas. Elas são relativas à saúde, educação e assistência social, e se constituem bases importantes para esse processo.

No campo da educação, crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos devem estar matriculados na escola e ter uma frequência mínima de 85% nas aulas. Na saúde, famílias devem manter atualizado o calendário de vacinação infantil e realizar acompanhamento pré-natal e de saúde para crianças até 7 anos. E na assistência social, o programa também exige que famílias, em condições de extrema pobreza, estejam registradas no CadÚnico – a base de dados utilizada pelo Governo Federal para mapear a população mais vulnerável.

Vale ressaltar, neste momento, diversos programas que foram criados neste período e possuem vínculos com o Cadastro Único, considerando que muitos destes também foram/são acessados por beneficiários do PBF. Segundo Farias (2019), em 2016, mais de 30 programas sociais do Governo Federal eram “clientes” do CadÚnico, que também é utilizado por programas sociais municipais. Estes programas, criados dentro dos governos petistas, apresentam uma nova perspectiva de ações conjuntas para um fortalecimento maior do estado de bem estar social. A junção das políticas públicas de ministérios distintos apresenta a articulação do processo político que se concentrava na época. Abaixo, apresentamos os programas com o intuito de sistematizar e evidenciar a diversidade das políticas públicas implementadas. Foi elaborado um quadro com os principais programas sociais desenvolvidos no período, organizados segundo seus respectivos ministérios ou órgãos responsáveis.

Quadro 1 - Relação dos programas sociais e dos órgãos do governo responsável pela criação e implementação

Programa	Órgão responsável
Água para todos	Ministério da Integração Nacional – MI
Auxílio Emergencial Financeiro – Bolsa Estiagem	Ministério da Integração Nacional – MI
Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação – MEC
Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Carteira do Idoso	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Crédito instalação (Reforma Agrária)	Instituto Nacional de Colonização Agrícola – Incra
Facultativo Baixa Renda – Benefícios para Donas e Donos de Casa	Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS
Isenção de taxa para concurso público	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
Minha Casa Minha Vida	Ministério das Cidades
Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde	Ministério do Meio Ambiente – MMA

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Programa Nacional de Assistência Técnica Rural – Ater	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Programa Nacional do Crédito Fundiário	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Reforma agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Serviços socioassistenciais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Tarifa Social de Energia Elétrica	Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel
Telefone Popular	Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel
Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Luz para todos	Ministério de Minas e Energia – MME
Microempreendedor Individual	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sebrae
Pró-Catador	Secretaria Geral da Presidência da República
Programa Brasil Quilombola	Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – Seppir
Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste – Agroamigo	Banco do Nordeste do Brasil e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec BSM	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal – Crescer	Ministério do Trabalho e Emprego – TEM
Brasil Carinhoso – Creches	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e Ministério da Educação – MEC
Carta Social	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Mais Educação	Ministério da Educação – MEC
Saúde na Escola	Ministério da Saúde – MS

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Tal sistematização permite visualizar, de forma mais clara, o caráter intersetorial das ações promovidas pelos governos petistas, revelando a construção de uma rede articulada de proteção social voltada à ampliação dos direitos de cidadania e à redução das desigualdades estruturais. A partir dessa perspectiva, destacamos, a seguir, o Programa Bolsa Família como uma das principais iniciativas nesse processo de consolidação do Estado de Bem-Estar Social

no Brasil.

#### **5.4 Primeiros estados brasileiros contemplados pelo Programa de Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi implementado gradualmente em todo o país, começando por alguns estados e municípios. Os primeiros estados contemplados pelo PBF foram os do Nordeste, em 2003. O Programa Bolsa Família se expandiu rapidamente nessa região, que, historicamente, apresenta altos índices de pobreza e desigualdade. Estados como Bahia, Pernambuco, Ceará e Alagoas foram alguns dos primeiros a serem beneficiados. Posteriormente, o programa se expandiu para os estados das Regiões Sudeste e Sul. É também válido ressaltar a “cidade laboratório” do Programa Bolsa Família, é Guaribas, no estado do Piauí. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao Portal do Governo,

Considerada na época da implementação do programa, o município mais pobre do Brasil em índices. Considerada uma das cidades mais pobres do país em 2003, o município de Guaribas, no interior do Piauí e com cerca de 4,5 mil habitantes na época, foi o primeiro do Brasil a receber o Programa Fome Zero. A iniciativa que abarcava uma série de políticas públicas, como o Bolsa Família, que completa 20 anos nesta sexta-feira (20.10), nasceu para erradicar a fome e a miséria no Brasil. A cidade não tinha asfalto, água potável, saneamento básico, escola e as habitações eram precárias. A mortalidade infantil chegava a 60 para cada mil nascidos vivos, 99,8% dos domicílios não tinham coleta de lixo, 99% não tinham sequer sanitário e 80% não contavam com energia elétrica. Quase metade da população não era escolarizada<sup>4</sup>.

Desse modo, pode-se traçar uma explicação da forma como os municípios de pequeno e médio porte se relacionam com a economia, tendo o programa um papel crucial nesse movimento.

A experiência de Guaribas como cidade-laboratório evidencia, de maneira paradigmática, os efeitos estruturantes das políticas de transferência de renda em contextos de extrema vulnerabilidade socioeconômica. A partir desse caso emblemático, é possível ampliar a análise para compreender como o Programa Bolsa Família, ao incidir diretamente sobre territórios marcados por altos níveis de pobreza e fragilidade institucional, inaugura dinâmicas econômicas e sociais que se reproduzem, com variações, em outros municípios de pequeno e

---

<sup>4</sup> “Programas sociais mudaram realidade de Guaribas (PI), que em 2003 foi a primeira cidade a receber o Fome Zero”. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programas-sociais-mudaram-realidade-de-guaribas-pi-que-em-2003-foi-a-primeira-cidade-a-receber-o-fome-zero>.

médio porte.

Assim, o exame das relações entre o PBF e as economias locais nos permite problematizar o papel das transferências condicionadas como vetor de dinamização econômica, redistribuição de renda e fortalecimento do tecido social em contextos marcados pela dependência de políticas públicas para o seu funcionamento básico. O PBF, que tem sido uma política pública central na estratégia de combate à pobreza no Brasil desde sua implementação em 2003, destina-se a proporcionar uma rede de proteção social para famílias em situação de vulnerabilidade econômica, exercendo um impacto profundo nas economias locais, especialmente em pequenos municípios, que são estruturalmente dependentes de transferências governamentais. Assim, ele influencia a economia dessas localidades, com um foco particular na sua interdependência com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as transferências de recursos para saúde, educação e assistência social.

A economia dos pequenos municípios brasileiros é caracterizada por uma estrutura predominantemente baseada no setor público e no comércio de pequena escala. Esses municípios, muitas vezes definidos por sua baixa densidade populacional e limitações estruturais, enfrentam desafios econômicos significativos que moldam sua dinâmica socioeconômica. Medeiros *et al.* pontuam a importância do FPM.

Regulamentado pela Constituição Federal, o FPM se caracteriza como uma transferência obrigatória da União para os municípios. A Constituição dispõe que o FPM é composto por 23,5% do total da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os critérios da distribuição são diretamente proporcionais à população dos municípios, sendo que para as capitais utiliza-se também o inverso da renda per capita (Medeiros *et al.*, 2011, sp.).

Nos pequenos municípios, o setor público frequentemente representa uma parte substancial da economia local. A administração pública local não apenas proporciona serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, mas também é uma das principais fontes de emprego. A dependência da receita pública, especialmente do FPM, é um fator crítico para a sustentabilidade econômica dessas localidades. O Fundo, distribuído com base em critérios populacionais e de pobreza, constitui uma fonte vital de recursos que possibilita a manutenção das atividades administrativas e dos serviços públicos.

O comércio local, que inclui pequenos estabelecimentos de varejo e serviços, complementa a estrutura econômica dos pequenos municípios. Esses comércios frequentemente atendem à demanda da população local e são, em grande parte, dependentes do poder de compra

dos residentes, que, por sua vez, é fortemente influenciado pelas transferências de renda, como o Programa ora enfocado. A presença de um programa de transferência de renda aumenta a capacidade de consumo das famílias, o que pode impulsionar o comércio local e melhorar a dinâmica econômica.

O PBF desempenha um papel crucial na estabilização e estímulo das economias das pequenas localidades. As transferências diretas realizadas pelo programa elevam o poder aquisitivo das famílias beneficiárias, contribuindo para uma maior circulação de renda no comércio local e, consequentemente, para o fortalecimento da economia local. Moraes e Mazzione, ao analisarem levantamentos do IPEA (2006), expõem que:

Segundo pesquisas realizadas pelo IPEA (2006), as transferências públicas de renda – que incluem aposentadorias, pensões e programas sociais – tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) – são responsáveis por cerca de um terço dessa redução da desigualdade de renda nos últimos anos. Para Milanez e Silva (2016) o PBF, gera impacto positivo na economia do município, ampliando e incentivando a produção local (Moraes; Mazzione, 2017, p. 2).

Ao proporcionar uma fonte regular de renda para famílias em situação de vulnerabilidade, o PBF atua como um estímulo direto ao consumo. Esse incremento na demanda por bens e serviços pode beneficiar o comércio local, resultando em uma dinâmica econômica mais robusta e potencialmente fomentando o crescimento de pequenos negócios. Complementarmente, conforme Moraes e Mazzione (2017), a injeção de recursos na economia local tem o efeito multiplicador de aumentar a atividade econômica e de apoiar a manutenção e expansão de estabelecimentos comerciais e de serviços.

Além de seu impacto direto sobre o consumo, o PBF contribui para a redução das desigualdades regionais, equilibrando, de forma parcial, as disparidades econômicas entre as áreas urbanas e rurais. Em pequenas localidades, onde o acesso a oportunidades econômicas e sociais é frequentemente limitado, o programa ajuda a atenuar as condições adversas e a melhorar a qualidade de vida dos residentes. Outro ponto destacado pelas autoras supracitadas é dependência dos pequenos municípios, em relação ao FPM e às transferências para saúde, educação e assistência social, a qual se configura uma característica marcante da sua estrutura econômica. Dessa forma, o FPM, distribuído pelo governo federal com base em critérios como população e indicadores de pobreza, é fundamental para a viabilidade financeira dos municípios.

Ademais, podemos destacar que o Fundo é crucial para a autonomia financeira dos

pequenos municípios, sendo uma fonte vital de recursos para a execução de serviços públicos e manutenção da infraestrutura local. A escassez de receitas próprias e a limitação na capacidade de gerar recursos tributários fazem com que o FPM seja a principal fonte de receita, permitindo aos municípios garantir a continuidade dos serviços essenciais e a implementação de políticas públicas locais (Simoni Júnior, 2021).

Desse modo, o Programa Bolsa Família, ao elevar o poder de compra das famílias em situação de vulnerabilidade, desempenha um papel significativo na economia das pequenas localidades brasileiras. O aumento da capacidade de consumo contribui para o dinamismo do comércio local e ajuda a mitigar as desigualdades regionais. Entretanto, a dependência do Fundo de Participação dos Municípios e das transferências de renda para serviços essenciais ressalta a necessidade de uma abordagem integrada e sustentável para garantir a continuidade e a eficácia das políticas públicas. Em virtude disso, a análise do impacto do PBF deve considerar tanto os efeitos diretos sobre o consumo quanto a interdependência com o financiamento público para compreender plenamente a dinâmica econômica e social desses municípios (Simoni Júnior, 2021).

Diversos estudos quantitativos e qualitativos mostram que a distribuição do PBF é importante para o funcionamento da economia nacional (Mostafa et al., 2010; Neri et al., 2013) e, principalmente, para a economia local dos pequenos municípios, devido ao seu efeito multiplicativo sobre o comércio de alimentos, medicamentos e vestuário, afetando, assim, as condições econômicas de não beneficiários (Simoni Júnior, 2021, p. 231).

Essa abordagem gradual permitiu uma implementação mais eficaz e a identificação de desafios e ajustes necessários ao longo do tempo. Com isso, o PBF rapidamente se tornou um programa nacional de grande alcance e importância na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, estabelecendo-se como um legado duradouro na política social brasileira. Mesmo após a saída do governo Lula, o programa continuou a ser aprimorado e expandido, desempenhando um papel crucial na proteção social do país e na promoção da igualdade de oportunidades.

## **5.5 O Programa Bolsa Família: recursos financeiros, arrecadação, transferência e redistribuição**

O Programa Bolsa Família é financiado por recursos do governo federal brasileiro e envolve um processo de arrecadação, transferência e redistribuição de recursos financeiros.

Nesta seção trataremos das formas como são feitos esses processos até a transferência para os beneficiários.

Os recursos para financiar o Programa Bolsa Família provêm principalmente da arrecadação de impostos pelo governo brasileiro, o que inclui impostos sobre renda, consumo, propriedade e outras fontes de receita pública. O programa é incluído no Orçamento Federal do Brasil, que é elaborado anualmente pelo governo, e assim os recursos destinados ao Bolsa Família são orçados para garantir a sua continuidade. Logo, cumpre entendermos que o PBF faz parte das políticas redistributivas.

Grandes são os debates sobre o questionamento da verba destinada ao PBF, mas igualmente muitas são as pesquisas relatam essa arrecadação de diversos meios como positiva para a transferência. O Programa Bolsa Família é uma iniciativa de transferência de renda que passa por muita discordância, pois há setores da sociedade que questionam fortemente esse uso dos impostos para a transferência do programa, além do fato de que há também um grupo que concorda em taxar valores (Souza, 2006).

Portanto, ainda é preciso que haja esforços no sentido de levar parcelas da população a compreender o efeito positivo do programa, desfazendo-se a ideia que percorre parte do senso comum de que esse tipo de iniciativa incorre em prejuízos para a economia. Não há um risco de empobrecer o país; ao contrário, estudos comprovam o efeito reverso desse processo de arrecadação para a transferência.

Sobre isso, Carranca ao site BBC News (2021) aponta que:

Cada R\$ 1 gasto com o Bolsa Família gera um impacto de R\$ 1,78 no PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, mostrou estudo realizado pelos pesquisadores Marcelo Neri, Fabio Monteiro Vaz e Pedro Herculano de Souza. O efeito multiplicador de 1,78 é maior do que o de todas as demais formas de transferência de renda, constaram os pesquisadores, como BPC (1,19), seguro-desemprego (1,06) e abono salarial (1,06), por exemplo. "Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir", explicam os pesquisadores. Quer dizer: as famílias pobres só não consomem mais porque não têm renda para isso. Assim, quando recebem mais dinheiro, tendem a consumir o valor recebido, movimentando a economia (Carranca, 2021)

Vale lembrar que é por meio do Cadastro Único que se viabiliza o processo de transferência de recursos aos programas sociais do Governo Federal. A partir disso, ocorre a seleção de beneficiários, com base nas informações do Cadastro, e assim o governo identifica as famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família. Esses

critérios levam em consideração a renda *per capita* das famílias e outros fatores socioeconômicos. Em seguida, define-se o valor do benefício, que varia de acordo com a composição familiar, a renda e a situação de cada família. As famílias mais pobres e com mais membros geralmente recebem benefícios maiores.

Para a finalização do processo de transferência, ocorre o pagamento mensal. Desse modo, após a seleção dos beneficiários e a definição dos valores, o governo realiza pagamentos mensais diretamente às famílias beneficiárias, que recebem os benefícios por meio de cartões de débito ou depósitos em contas bancárias.

Assim, comprehende-se que a efetividade do PBF não se limita à sua estrutura normativa e administrativa em nível federal, mas se manifesta, sobretudo, na forma como é operacionalizado nos territórios. A dinâmica local, os arranjos institucionais, a capacidade de gestão municipal e as especificidades socioeconômicas das populações beneficiárias são elementos centrais para a análise da política em sua materialidade.

Nesse sentido, a observação empírica da implementação do PBF em contextos municipais revela-se fundamental para compreendermos os desafios e alcances reais do programa. A partir disso, analisar o município de Cianorte, no noroeste do Paraná, configurou-se como um campo fértil para o exame das trajetórias de beneficiários, da passagem da informalidade ao acesso aos direitos sociais e às compreensões sobre o PBF em vivências variadas.

## 6 ANÁLISES E RESULTADOS

### 6.1 Cianorte e o Bolsa Família - da informalidade aos primeiros beneficiários

Cianorte é um município localizado no Noroeste do estado do Paraná, Brasil. Fundada em 26 de julho de 1953, a cidade teve sua origem ligada à expansão da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), responsável pela colonização da região na década de 1950. Nesse cenário, a análise de políticas públicas de transferência de renda em municípios de médio porte reveste-se de significativa importância acadêmica e prática, especialmente em contextos marcados por crises econômicas e sociais.

Municípios como este representam um recorte estratégico para o estudo de dinâmicas políticas e socioeconômicas, pois frequentemente apresentam características híbridas: a coexistência de desafios próprios de áreas urbanas, como desigualdade e vulnerabilidade social, com aspectos típicos de regiões periféricas, como menor capacidade administrativa e dependência de transferências intergovernamentais.

No campo da ciência política, análises como a que aqui empregamos nos permitem compreender como instrumentos redistributivos, como o Programa Bolsa Família, são operacionalizados em contextos de capacidade institucional limitada e quais efeitos têm na mitigação de desigualdades estruturais e na promoção de cidadania. Ademais, crises econômicas intensificam a demanda por assistência estatal, tornando imperativo avaliar a eficácia e a equidade dessas políticas na manutenção da coesão social e na preservação da legitimidade do Estado local.

Além disso, municípios de médio porte frequentemente servem como "laboratórios políticos" para políticas públicas. Estudos da FGV, como o Laboratório de Análise de Políticas Públicas e Sociais (LabSocial), por exemplo, apontam que esta perspectiva interdisciplinar – quando levados em consideração os diversos índices como escolaridade, alimentação e moradia – fortalecem e aprimoram o conceito de políticas públicas em diversos âmbitos. Portanto, estudar tais realidades contribui para expandir o debate sobre a resiliência de políticas sociais em cenários de crise, bem como sobre os limites e possibilidades do Estado na redução de desigualdades regionais e sociais.

A história de Cianorte está intimamente ligada à colonização e ao desenvolvimento econômico da região. Inicialmente, a economia local era baseada na agricultura, com destaque para os cultivos de café, milho e algodão. Com o passar dos anos, a cidade se desenvolveu e diversificou sua economia, passando a contar com um comércio forte e uma indústria têxtil em

crescimento.

Atualmente, Cianorte é um importante polo regional, conhecido principalmente por seu comércio de roupas e confecções. A cidade também se destaca pela qualidade de vida oferecida à população, com uma infraestrutura urbana bem desenvolvida e serviços públicos de qualidade.

Em termos demográficos, o município possui uma população estimada em cerca de 85.000 habitantes, de acordo com dados do IBGE (2021). A cidade é dividida em diversos bairros, totalizando aproximadamente 70, cada um com sua própria história e características. Em resumo, a história de Cianorte é marcada pelo desenvolvimento econômico e social, desde a fundação até os dias atuais. A cidade, que começou como um pequeno núcleo urbano ligado à colonização agrícola, transformou-se em um importante centro urbano regional, conhecido pela sua economia diversificada e pela qualidade de vida de seus habitantes.

Cada Núcleo foi subdividido em conformidade com o respectivo zoneamento, prefixadas as zonas do centro cívico, do comércio e da indústria, das residências nobres, coletivas e proletárias, cada qual observando suas próprias características na construção dos edifícios públicos, comerciais e industriais, residenciais e educacionais, de assistência social e hospitalar, dos cultos religiosos e dos centros desportivos. Circulando o Núcleo urbano foi implantado o cinturão verde (...) (Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, 1975, p. 252).

Vale ressaltar que, como se verá adiante nos gráficos que apresentaremos, o conceito de uma cidade polo industrial, estabelecido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, sofreu alterações pela crise da indústria, que atingiu o local a partir de 2008. Na ocasião, houve, portanto, uma elevação do número de cidadãos incluídos no Cadastro Único e, automaticamente, no Programa Bolsa Família.

A crise de 2008 mostra uma elevação expressiva da conjuntura que permeia a situação. Durante esse período, o Brasil adotou políticas públicas de transferência de renda como uma estratégia para enfrentar os desafios econômicos e sociais decorrentes da recessão global. Essas políticas, especialmente destacadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) e outras iniciativas de apoio social, foram fundamentais para proteger os mais vulneráveis da população brasileira.

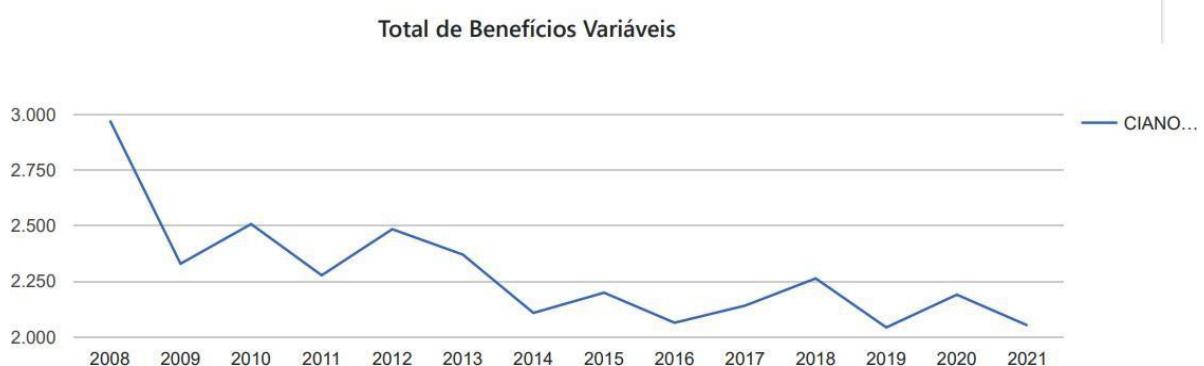
Além do Programa Bolsa Família, outras iniciativas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e como o seguro-desemprego, foram essenciais para fornecer segurança econômica adicional às famílias afetadas pela crise, ajudando a evitar um aprofundamento dos impactos sociais.

Estudos têm destacado a importância dessas políticas de transferência de renda no período da crise de 2008. Por exemplo, pesquisas conduzidas pela Fundação Getúlio Vargas

(FGV, 2025) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2025) evidenciam que tais programas não apenas reduziram a pobreza e a desigualdade, como também desempenharam um papel estabilizador na economia ao sustentar o consumo interno.

Vale pontuar que não somente a expansão do Programa Bolsa Família apresenta uma crescente entre 2006 e 2008, mas também outros benefícios variáveis, ajudando a compreender a conjuntura econômica e social da esfera nacional e municipal – caso não exclusivo apenas de Cianorte. No entanto, a Figura 3, a seguir, mostra que, além do PBF, outros benefícios foram vinculados a sujeitos que estão no Cadastro Único.

Figura 3 - Número de benefícios no município de Cianorte



Fonte: Brasil (2023).

Com os dados do município, na crise de 2008, o número de pessoas alcançadas por outros benefícios chegou a 2.972, enquanto o Brasil enfrentava um cenário de desaceleração econômica, que teve impactos diretos no mercado de trabalho – mas não se constituiu caso específico de Cianorte. Com a diminuição da demanda por bens e serviços, muitas empresas reduziram operações ou fecharam, levando a um aumento do desemprego e ao incentivo do crescimento do trabalho informal. Assim, trabalhadores demitidos ou desestimulados pela falta de oportunidades formais buscaram modos alternativos de sobrevivência, muitas vezes por meio de atividades informais.

Nesse sentido, destacamos, a seguir, a expansão do PBF nos tempos de crise econômica e de que forma estes beneficiários foram interpelados nas subjetividades. Porém, para termos uma compreensão mais transparente, foram levantados os dados do ano atual para entender como se encontra hoje o município de Cianorte.

A Figura 4, a seguir, apresenta algumas características sobre a cidade e o atual número de beneficiários cadastrados no ano de 2024.

Figura 4 - Informações demográficas do município de Cianorte

### INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS

As variáveis relacionadas ao Censo 2022 serão atualizadas à medida que disponibilizadas pelo IBGE.



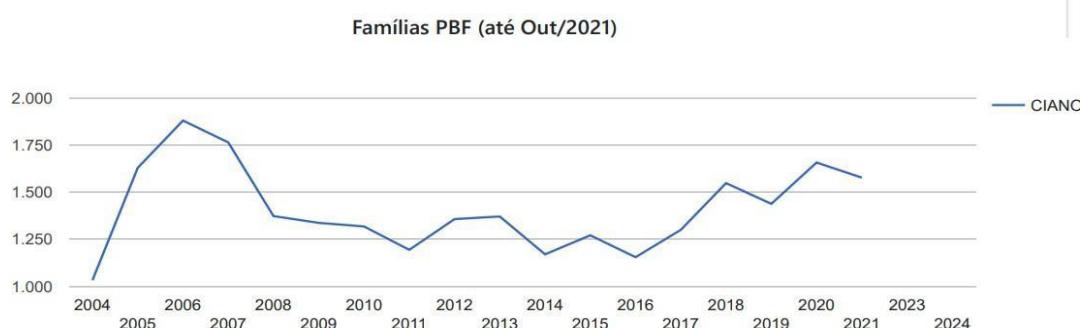
Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 2010 e 2022

### CADASTRO ÚNICO



Fonte: Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil, 2023.

Figura 5 - Gráfico representativo do número de beneficiários do PBF



Fonte: Brasil, 2023.

A Figura 5 demonstra os índices de beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Cianorte de 2004 até 2023 – período da análise. O ano de 2008, cujo contexto foi exposto nos parágrafos acima, foi de suma importância para a construção das comparações do governo do Partido dos Trabalhadores, do início até o período de crise econômica.

### 6.2 Mensurando avanços e qualidade de vida

Os dados e as informações até aqui expostos indicam a importância de compreender o processo em que o benefício foi repassado, ocorrido em um momento em que o PBF teve alta dentro do município, como apresentado anteriormente. Vale ressaltar as altas constatadas no início de 2006, e, mais tarde, em 2020 e 2021, quando o Programa foi rebatizado com o nome

Auxílio Brasil, durante a Pandemia de Covid-19.

Inicialmente, é válido pontuar que, no ano de 2006, a expansão do programa cobriu um alto número de beneficiários. Segundo Rocha (2011), o bolsa família chegou a 3,4 de milhões de domicílios, pontuando esse movimento e o agrupamento de novos programas sociais em 2006. Nesse ano em específico, ao partindo da cobertura do programa nas regiões do Brasil, pode-se também analisar a governança do PT e a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social, as quais espraiaram o Programa Bolsa Família.

Ao analisarmos os primeiros anos de implementação do Programa no município, podemos observar a expansão que ocorreu em Cianorte, onde a implementação cresceu juntamente com o crescimento de ONGS e SCFV. Em sua pesquisa sobre “Histórias e sentidos da institucionalização da criança pobre em Cianorte”, Campinotto (2016) detalha o processo de alargamento dessas entidades não formais em períodos antes da implementação de políticas públicas dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

Em Cianorte, a criação de instituições voltadas à criança pobre seguiu o padrão nacional de instituições filantrópicas. Foram organizadas pela elite cianortense e encorajadas pela política assistencialista e paternalista do Estado, adotando intervenções ligadas à higiene, à saúde e ao abandono de crianças, levando, posteriormente, à criação de semi-internatos ou meio aberto. (...) As instituições organizadas pela camada rica da sociedade cianortense, em geral cuidadas por mulheres, começaram suas ações filantrópicas e assistenciais fundando duas ONGs: a primeira conhecida como Liga Feminina Pró-Infância, em 1956, e, no ano seguinte, em 1957, a segunda, APMI, criada pela própria Liga, ambas desenvolviam trabalhos voltados para a área da saúde e higiene, em particular à gestante e crianças recém-nascidas. Na década de 1960, constam registros de atividades do primeiro Lar infantil, intitulado Allan Kardec e, na década de 1970, a criação do Serviço de Obras Sociais – SOS e a criação da APAE, contemplando trabalhos de assistência social e atendimento às crianças (Campinotto, 2016, p. 44-45).

À vista dessa caracterização do nosso recorte da pesquisa, e considerando que o objetivo deste estudo é analisar em qual conjuntura se encontram os primeiros beneficiários do Programa Bolsa Família deste município, observando seus níveis de mobilidade social, trazemos, em seguida, relatos e trajetórias de beneficiários do PBF.

### **6.3 Relatos e trajetórias - os beneficiários do Programa Bolsa Família e a mobilidade social**

A seção anterior apresentou a trajetória que o município percorreu durante tempos, visto que o assistencialismo perdurou por vários anos e as políticas públicas se consolidaram com o passar do tempo. Diamond (2017), em sua obra “O que é Democracia”, traz análises que

corroboram a utilização de relatos que ora pretendemos empregar. Conforme o autor, a persistência da pobreza nos territórios é de cunho vexatório, visto que uma das funções primordiais da democracia é derrubar este obstáculo onde se criam as desigualdades econômicas. Por isso, é tão importante estar em contato direto e acolher as vivências de quem está experimentando diretamente barreiras.

Dessa maneira, considerando que esta pesquisa optou por um encaminhamento metodológico guiado por entrevistas, dar voz aos mais pobres acerca das desigualdades e da necessidade de políticas públicas é promover o “empoderamento dos pobres” Diamond (2017). Rego e Pinzani (2014), na obra “Vozes do Bolsa Família”, também confirmam que ouvir os pobres é um processo diferencial do ato de analisar apenas bibliograficamente.

Antes de mergulharmos no processo de entrevistas, porém, consideramos necessário traçar o perfil do bairro que será estudado aqui, o antigo “Morro da Formiga”, assim chamado pelo fato de haver grandes aglomerações, com um processo de moradia que apresenta “uma por cima da outra”. Esse tipo de expansão urbana é muito comum e se deu em virtude de uma grande explosão demográfica devido às construções das Casas de Mutirão, que, hoje são chamadas no município de Teto Solidário.

Segundo o site da Prefeitura de Cianorte, pontuou:

O clima foi de satisfação na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, na tarde da última terça-feira (21). Isto porque, a Prefeitura reuniu as novas 45 famílias contempladas com os benefícios do Programa Teto Solidário, uma iniciativa que presta auxílio à construção de casas próprias, por meio da doação de materiais como areia, cimento, lajotas, pedras e telhas.“Habitação com dignidade é uma necessidade primordial para toda família e constitui um desafio para qualquer governo. Sabemos das dificuldades na contratação de financiamentos e empréstimos e, para dar a oportunidade àquelas famílias que não se enquadram nos programas sociais já existentes, pelo de fato possuírem um terreno, criamos, em 2013, o Teto Solidário. Desde então, estamos ajudando a tornar realidade o sonho da casa própria e, com esta nova etapa, estamos alcançando 293 beneficiados. A meta, para o próximo semestre, é contemplar mais 45 e encerrar o mandato com 338 construções”, destacou o prefeito Bongiorno (Prefeitura Municipal de Cianorte, 2020).

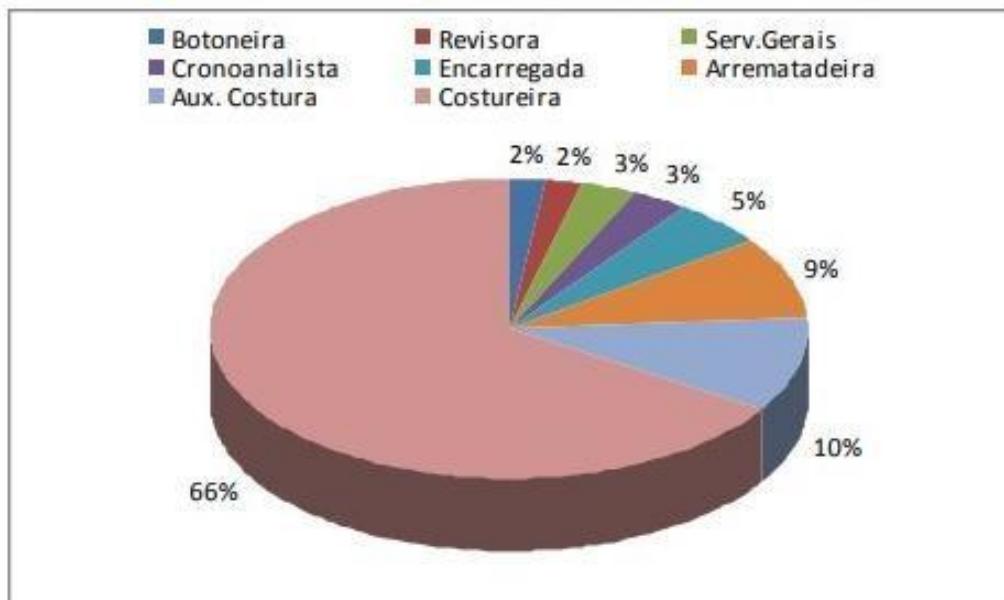
Esse processo, vale observarmos, é antigo. O Morro, com o passar do tempo já modificou seu nome para Seis Conjuntos, visto que o número de bairros foi crescendo e se ampliando geograficamente. Assim, no começo dos anos 2000, o bairro tomou características da região central e recebeu o polo industrial de confecções.

A tese de doutorado intitulada “As faces da subcontratação do trabalho: Um Estudo com trabalhadoras e trabalhadores da confecção de roupas de Cianorte e região”, de Lima (2009), traz

dados referentes a como o trabalho da confecção era importante, por ser fonte de renda central da cidade.

Figura 6 - Distribuição das funções exercidas na empresa entre o total das trabalhadoras formais

Fonte: Lima, 2009.



O gráfico da Figura 6, apresentado por Lima (2009), aponta o momento em que a indústria da confecção no município atinge expressivos destaques. Contudo, constata-se, ao passar de alguns anos, o declínio deste processo e a busca por outros meios de remuneração.

Um dos nossos primeiros entrevistados, gestor do CRAS situado em um desses bairros, relata esse processo de declínio e o quanto grande parte das mulheres, que eram trabalhadoras formais, introduziu-se no campo da informalidade e na procura de benefícios sociais para sustento das famílias, no caso.

Inicialmente, o bairro Seis Conjuntos foi projetado para abrigar famílias de baixa e média renda. A configuração do local, com residências de padrão mais acessível, reflete a intenção de oferecer moradia a trabalhadores e suas famílias, proporcionando uma solução habitacional para aqueles que contribuem para o crescimento econômico e agrícola da região. Assim, nesse cenário, consideramos importante compreender como as políticas públicas de transferência de renda, como o Bolsa Família, incidiram concretamente sobre a vida dos sujeitos em territórios específicos, marcados por dinâmicas econômicas próprias, como é o caso de Cianorte.

Mais do que avaliar números e indicadores agregados, é necessário acessar as percepções, estratégias e sentidos atribuídos pelos próprios beneficiários às transformações

vivenciadas ao longo do tempo. É nesse horizonte que se insere a presente abordagem metodológica, que busca lançar luz sobre as experiências sociais concretas de indivíduos que transitaram da condição de beneficiários para outros arranjos de inserção social e econômica por meio de entrevistas.

#### **6.4 Metodologia para as entrevistas**

Perante as pesquisas desenvolvidas no campo de estudo de políticas públicas e de beneficiários ou ex-beneficiários, como é o caso desta dissertação, entendemos haver a necessidade de ouvirmos os indivíduos, para que possamos, de fato, compreender as relações que se estabelecem com a realidade e, neste caso, com a política de que fazem/fizeram parte (Rego; Pinzani, 2014, p. 19).

Nesse sentido, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa para analisar a mobilidade social de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Cianorte, Paraná. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, que permitiram explorar experiências subjetivas e aspectos estruturais das trajetórias dos participantes.

A amostragem será realizada pelo método bola de neve, apropriado para acessar populações específicas, iniciando-se com um grupo inicial de indivíduos que indicam outros sujeitos com perfis semelhantes.

A amostragem em bola de neve é utilizada para fins exploratórios, usualmente com três objetivos: desejo de melhorar compreensão sobre um tema, testar a viabilidade de realização de um estudo mais amplo, e desenvolver os métodos a serem empregados em todos os estudos ou análises subsequentes (Vinuto, 2014, p. 205).

O foco do estudo é compreender as transformações sociais vivenciadas após a saída do programa, incluindo melhorias no acesso a bens e serviços, inserção no mercado de trabalho e reconfiguração das condições de vida, bem como as limitações enfrentadas, como retrocessos sociais ou vulnerabilidades persistentes. A abordagem adotada permitiu captar narrativas situadas e identificar padrões recorrentes, contribuindo para o debate sobre o impacto de políticas públicas redistributivas na promoção da mobilidade social e na redução de desigualdades.

Conjuntamente, após análise dos *sites* vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social, buscamos traçar um percurso pautado em entrevistas para estabelecer uma construção mais aprimorada da pesquisa e em continuidade ao que foi apresentado acima, quanto à

necessidade de ex-beneficiários ampliarem sua fala da própria condição na atual conjuntura.

As entrevistas, de caráter investigativo, contaram com o apoio dos levantamentos bibliográficos e estatísticos, e buscaram mostrar as particularidades que nos levaram a desenvolver a dissertação de forma mais sólida, apontando vivências e articulando teorias que dialoguem com as mesmas.

Para a construção de uma pesquisa que contasse com entrevistas, seguimos os passos apresentados por Falsarella (2015, p. 713): “(...) o investigador vai construindo, por meio de análises sucessivas, uma teoria que explique o fenômeno que está estudando na medida em que desenvolve seu estudo, começando por um conjunto empírico de dados”. Nesse ínterim, vale ressaltar, no que se refere ao campo das entrevistas, a pesquisa obedeceu os princípios de ordem ética, evitando situações comprometedoras e embaracosas, e, portanto, prezando pela ética da pesquisa. Dessa forma, não atribuiu juízos subjetivos na descrição, como indicado por Falsarella (2015), observando, para tanto, o consentimento do indivíduo, o cuidado com as questões de foro íntimo e a privacidade dos entrevistados.

Considerando que os entrevistados são jovens ex-beneficiários do Programa Bolsa Família, julgamos pertinente a seguinte colocação de Gohn:

O conceito de juventude, associado à condição de ser jovem, aparece na literatura sociológica sob dois eixos articulatórios de questões, problemas e características. O primeiro é decorrente do pertencimento a uma dada faixa etária (onde também não há consenso), com ênfase em aspectos geracionais de uma determinada fase de vida. O segundo destaca aspectos socioeconômicos e culturais determinados pela situação de classe social (Gohn, 2013, p. 118).

Outrossim, podemos falar em juventudes, no plural, já que nesse campo existem múltiplas diferenças. Sposito (2003) constrói outras dimensões para a categoria jovem, tais como condição juvenil e situação juvenil. Essas categorias referem-se ao modo como a sociedade constitui e atribui significados à juventude em determinadas estruturas sociais, históricas e culturais, dentro de escalas e hierarquias sociais (Gohn, 2013).

À vista disso, podemos indicar, de antemão, que um ponto a ser destacado como um dos desafios desta pesquisa foi a busca por ex-beneficiários do programa, visto que, em partes, sabe-se que a expressiva parcela desses já possui, quanto à vida privada, outros modos daquilo que era acompanhado há quinze ou dez anos. No entanto, como ponto positivo no processo de busca, apontamos os laços entre alguns ex-beneficiários e a assistência social do município: alguns ainda participam de reuniões no Centro de Referência; outros saíram e voltaram para o Programa Bolsa Família; e outros estabeleceram laços, além da burocracia institucional, com os

gestores.

A condução desta pesquisa seguiu um conjunto de etapas claramente definidas, organizadas para garantir rigor, coerência interna e transparência no processo investigativo. O desenho metodológico foi estruturado em quatro momentos principais: (1) definição do corpus empírico; (2) elaboração dos instrumentos; (3) trabalho de campo; e (4) sistematização e análise dos dados.

### 1. Definição do corpus empírico

Inicialmente, procedeu-se à identificação do público-alvo: ex-beneficiários do Programa Bolsa Família residentes no município de Cianorte que estiveram vinculados ao programa entre os anos de referência da pesquisa. A delimitação desse grupo considerou dois critérios: (a) ter permanecido no programa por período significativo, permitindo analisar mudanças intertemporais; e (b) ter formalizado sua saída ou descontinuidade. A partir dessa definição, foi construído um primeiro mapa de potenciais interlocutores, articulado com informações fornecidas por redes sociais locais, associações comunitárias e contatos institucionais previamente estabelecidos.

Foi construído um roteiro de entrevista semiestruturado, composto por eixos temáticos relacionados às trajetórias familiares, inserção laboral, percepções sobre o programa, estratégias de mobilidade social e condições de vida após a saída do Bolsa Família. O roteiro passou por duas etapas de revisão: uma leitura técnica para garantir clareza e pertinência das perguntas e um pré-teste com um participante não incluído na amostra final, o que permitiu ajustes de sequência, tempo médio de aplicação e sensibilidade temática.

Os primeiros participantes foram localizados e convidados individualmente. A partir deles, outros interlocutores foram indicados e contatados, compondo o conjunto final de entrevistados. Todos receberam explicações sobre os objetivos da pesquisa, garantias de sigilo e informações sobre o termo de consentimento.

Ao todo, foram realizadas nove entrevistas, conduzidas presencialmente ou por chamada de voz, conforme a disponibilidade dos participantes. As entrevistas tiveram duração média de 40 a 60 minutos e foram integralmente gravadas, mediante autorização, para posterior transcrição. O ambiente de realização buscou sempre assegurar privacidade, conforto e liberdade de expressão dos entrevistados.

Após cada entrevista, realizou-se um registro imediato das impressões de campo e, posteriormente, a transcrição integral do áudio. A transcrição observou o compromisso de

fidelidade ao discurso, preservando pausas significativas, mudanças de tom e expressões relevantes para a análise.

Com o material transcreto, iniciou-se a fase de organização e leitura exploratória das narrativas. Em seguida, procedeu-se à categorização analítica, orientada pelos eixos definidos no roteiro e pelas recorrências emergentes das falas. O processo incluiu: (a) leitura vertical de cada entrevista; (b) leitura horizontal por temas; e (c) construção de categorias interpretativas, que serviram de base para articulação com o referencial teórico e com os dados secundários sobre mobilidade social. Esta triangulação permitiu comparar percepções individuais com tendências observadas na literatura e nas estatísticas recentes, sobretudo aquelas produzidas pelo IMDS/FGV.

## **6.5 E como chegamos?**

Desde os primeiros contatos foi detalhado que as informações de documentos com nomes, endereços e renda de ex-beneficiários não seriam divulgadas, já que possuem particularidades apenas para a equipe do Centro de Referência. Nesse sentido, o primeiro encontro com o gestor responsável pelo Programa Bolsa Família no município abordou diretamente os dilemas enfrentados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) local.

Nesse encontro que serviu de ponto de partida, entre os principais desafios identificados encontramos a recorrência de beneficiários ao programa após desligamentos, a inconsistência e a divergência de informações registradas, além do fluxo de saída e ingresso de usuários, tanto no PBF quanto em outros programas sociais.

Nesse momento inicial, o gestor apresentou dados extraídos dos portais do governo federal e do município, que trazem informações gerais sobre os beneficiários. Contudo, a análise desses dados revelou limitações significativas, como a dificuldade de acesso a documentos específicos que continham informações essenciais, como endereços, telefones e idades dos beneficiários para contato direto.

Diante dessas restrições, a equipe de pesquisa contou principalmente com dados disponíveis nos portais, os quais permitiram identificar, ainda que de forma limitada, a trajetória dos beneficiários entre 2004 e 2023, e forneceram subsídios importantes para nortear as etapas metodológicas subsequentes.

Para superar as dificuldades de acesso a informações, resultantes de problemas como ex-beneficiários que mudaram de cidade ou a ausência de registros atualizados no CRAS, optamos

por adotar a metodologia "bola de neve". Essa estratégia metodológica mostrou-se eficaz para alcançar grupos que permanecem isolados da base de dados oficial, permitindo localizar beneficiários atuais e antigos, especialmente no bairro dos Seis Conjuntos, no município de Cianorte. Assim, tal abordagem contribuiu significativamente para ampliar a compreensão sobre o alcance e os impactos do programa na realidade local

Esse processo, em que o Centro de Referência estabeleceu essa “ponte” através da averiguação documental e a apresentação do perfil dos ex-beneficiários, se tornou relevante para a dissertação, uma vez que a comparação dos anos, a fiscalização de pessoas cadastradas, o repasse de verbas para o município, a renda *per capita* por família e os grupos populacionais tradicionais específicos compõem relatórios que trazem transparência e importância na lida com documentos públicos de uma política federal.

## **6.6 Vozes do seis conjuntos: memórias, infâncias e desigualdades a partir do Bolsa Família**

Esta seção analisa as dimensões simbólicas, subjetivas e estruturais reveladas por nove entrevistas realizadas com ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no bairro dos Seis Conjuntos, em Cianorte (PR). Mais do que testemunhos individuais, os relatos configuram uma memória coletiva que ilumina a função ampliada da proteção social. Eles revelam não apenas trajetórias de mobilidade social, mas também limites, rupturas e persistências de desigualdades em territórios urbanos periféricos.

Assim sendo, o objetivo desta seção é articular empiricamente essas vozes com o campo teórico das Ciências Sociais, contribuindo para o debate sobre os impactos do PBF na vida das infâncias pobres brasileiras e suas possibilidades de agência, autonomia e pertencimento. Como destaca Sonia Fleury (2008), o sistema de proteção social precisa ser analisado também pelo viés simbólico, pois as políticas públicas de assistência têm o poder de produzir identidades, vínculos sociais e trajetórias de transformação.

### **6.6.1 Os caminhos da escuta**

As entrevistas realizadas para esta pesquisa seguiram uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, ancorada na técnica da entrevista semiestruturada. A escolha desse formato se deve ao interesse em compreender não apenas dados objetivos, mas, sobretudo, as memórias, sentimentos, percepções e significados atribuídos pelos sujeitos à experiência de serem

beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) na infância. Como argumenta Gaskell (2002), a entrevista qualitativa semiestruturada permite ao entrevistado narrar sua trajetória de forma mais livre, abrindo espaço para emergirem sentidos não previstos a princípio, mas fundamentais à interpretação social dos fenômenos.

Desse modo, considerando o método bola de neve, bastante comum em pesquisas com populações específicas e de difícil acesso, o primeiro contato foi feito com ex-moradores do bairro dos Seis Conjuntos com os quais este pesquisador já possuía vínculo anterior. A partir deles, novos nomes foram sendo indicados, ampliando-se a rede de entrevistados. Essa estratégia revelou-se eficaz especialmente diante da dispersão geográfica atual dos participantes (muitos dos quais já não residem mais no bairro) e da necessidade de confiança para tratar de temas sensíveis relacionados à pobreza, à infância e aos estigmas sociais.

As entrevistas aconteceram entre os meses de junho e julho de 2024, em diferentes locais, conforme a disponibilidade e preferência dos participantes. Algumas foram realizadas na residência do pesquisador, em Cianorte, e outras em lanchonetes, praças públicas. Em alguns casos, nas próprias casas dos entrevistados. Esse cuidado metodológico buscou respeitar o conforto e a segurança dos participantes, permitindo que o ambiente favorecesse a escuta e a partilha de experiências. Os encontros duraram, em média, 50 minutos e foram gravados com autorização dos entrevistados, sendo posteriormente transcritos na íntegra.

### **6.6.2 Perfil socioeconômico dos entrevistados**

Os nove participantes entrevistados neste processo compõem um grupo de adultos com idades entre 28 e 33 anos, todos ex-beneficiários do Programa Bolsa Família durante sua infância e adolescência no bairro dos Seis Conjuntos, em Cianorte, Paraná. As narrativas evidenciam trajetórias atravessadas por privações e estigmas territoriais, mas também por experiências de superação, mobilidade educacional e reconstrução de vínculos sociais. O Quadro 2, que segue, traz uma relação/síntese do grupo de entrevistados e suas narrativas.

Quadro 2 - Relação do grupo de adultos entrevistados e suas narrativas

<b>Entrevistado (nome ocultado e indicado pela inicial)</b>	<b>Gênero</b>	<b>Inserção profissional</b>	<b>Reconhecimento de ascensão social (Relato)</b>
1- M	Feminino	Professora	“Professora! Como esse título agradou meus pais e toda família. Depois do meu tio, eu era a segunda professora da família”.

2- P	Feminino	Pedagoga	“Eu sinto que o Bolsa família trouxe algo relacionado à minha saúde mental sabe?! Hoje eu entendo que minha comida, roupa para mim e meus dois irmãos veio tudo de lá”.
3- R	Masculino	Administrador	“Hoje, estar do lado de cá atendendo as famílias beneficiárias e ex-beneficiários, me faz sensível aos casos e compromissado com a causa das políticas públicas”.
4- M	Feminino	Jornalista	“As pessoas olham números, gráficos, repasses. Eu olho a minha história. E sei: o Bolsa Família foi o que tornou possível tudo o que veio depois. Sem ele, eu teria crescido achando que medo era destino”.
5- K	Masculino	Atendente de Farmácia	“O Bolsa Família não salvou só a barriga, salvou a esperança”.
6- P	Feminino	Auxiliar de serviços gerais	“Conseguimos comprar nossa casinha. Eu sempre digo: a gente saiu do aperto porque lá atrás teve alguém que estendeu a mão. Bolsa Família não era esmola, era chance. Chance de seguir em frente”.
7- L	Masculino	Técnico de Informática	“O Bolsa Família me deu o mínimo pra eu enxergar que dava pra querer mais. Não era luxo, era dignidade”.
8- W	Masculino	Estudante de Serviço Social	“O Bolsa Família era tipo o fio que segurava a nossa vida. Eu estudo Serviço Social hoje. Quero trabalhar com política pública. Porque alguém, um dia, decidiu que minha família tinha valor - mesmo com endereço no Morro da Formiga. E isso mudou tudo”.
9- L	Masculino	Educador Social	“O Bolsa Família não me deu tudo, mas me deu o direito de começar.” Isso é muita coisa. Porque quem nasce no Morro da Formiga, meu amigo, começa atrás. E às vezes só precisa de uma chance pra correr igual”.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em termos de gênero, o grupo é composto por cinco homens e quatro mulheres. As identidades raciais, ainda que não explicitamente autodeclaradas, podem ser inferidas a partir das narrativas como majoritariamente pertencentes aos grupos pardo e branco, com forte identificação de classe e pertencimento periférico.

As trajetórias escolares apresentam diversidade: três dos entrevistados completaram o Ensino Superior, sendo uma professora, uma profissional com dupla formação (jornalismo e publicidade), e um técnico de informática. Outros dois possuem formação técnica ou superior incompleta, enquanto três concluíram o Ensino Médio (dois deles por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA)). Um dos entrevistados menciona ter finalizado apenas o Ensino

Fundamental.

No que se refere à inserção profissional, observa-se que um dos participantes atua como servidor público em um CRAS; outro é educador social em um abrigo; um trabalha como técnico de informática; uma entrevistada exerce a função de auxiliar de serviços gerais; um atua como atendente de farmácia; e outro, como motoboy. Há, ainda, um cargo de trabalho diretamente inserido no governo federal e outro de atuação como docente. Um dos entrevistados não especificou a ocupação atual ou atuação direta na área de formação.

Em relação à vida conjugal e familiar, três entrevistados vivem em união estável ou casamento, enquanto os demais não detalharam vínculos afetivos atuais, embora alguns relatem ter filhos e manter laços com familiares próximos. A condição de moradia atual também varia: alguns permanecem em bairros populares de Cianorte, enquanto outros migraram para regiões centrais ou para cidades como São Paulo e Brasília. Ao menos três entrevistados mencionam ter adquirido moradia própria, evidenciando trajetórias de ascensão social que se iniciaram com os primeiros degraus proporcionados pelo PBF.

Este conjunto de perfis, embora diverso, converge para a compreensão do Programa Bolsa Família como vetor decisivo de reorganização da vida cotidiana, de ampliação do acesso à educação e de reconfiguração da autoestima. A análise dessas trajetórias permite observar como o PBF, ainda que limitado em termos materiais, operou como catalisador de processos subjetivos, institucionais e familiares que possibilitaram distintos caminhos de reconstrução social.

### **6.6.3 Infância, privações e o território dos seis conjuntos**

A infância dos ex-beneficiários entrevistados é marcada por privações múltiplas – materiais, simbólicas e afetivas. Como afirma Delamonica (2007), a pobreza infantil não deve ser entendida apenas como insuficiência de renda, mas como um fenômeno multidimensional que inclui privação de saneamento, saúde, educação, segurança, proteção contra violência e acesso à cultura. Nos relatos de moradores do Seis Conjuntos, a infância foi vivida sob o signo do medo, da escassez e da estigmatização territorial.

Um dos entrevistados relata que, ao se mudar para o bairro, em 2003, teve surtos de diarreia e feridas recorrentes, as quais foram atribuídas pelos médicos à água contaminada: “Hoje eu penso e entendo que tinha um problema sério de saneamento básico lá”. Outro entrevistado aponta questões de precariedade e segurança: “Tinha medo dos gritos na rua, dos fogos que pareciam tiro, do escuro quando acabava a luz. Medo de sair na rua e ver gente

correndo”. Relatos como esses ressoam diretamente com o conceito de “territorialização da pobreza”, de Loïc Wacquant (2008), que denuncia a produção de espaços urbanos marcados pelo estigma, pela violência difusa e pela ausência sistemática do Estado.

Nesse ínterim, vale lembrar que o estigma se expressava não apenas no cotidiano, mas também na construção identitária, como narra um dos entrevistados: “Comecei a responder que morava ‘perto do campo’ pra não falar o nome do bairro”. O apelido “Morro da Formiga”, recorrente nas entrevistas, revela a dimensão simbólica da exclusão, em que o lugar de moradia se torna marcador de inferioridade. A vergonha do território se mistura à vergonha de existir, compondo um quadro que Judith Butler (2004) chama de desumanização social, no qual certos corpos e vidas são considerados menos dignos de reconhecimento.

Nessa conjuntura, o Programa Bolsa Família aparece como um ponto de inflexão em trajetórias tão precarizadas. Mais do que um valor monetário, o benefício representou o reconhecimento institucional da existência e do direito de existir, tal como evidenciado no seguinte relato: “Quando caiu o Bolsa Família, minha mãe me levou ao centro pra comprar camisetas. Eu chorei de alegria”. Outro entrevistado relembra que ganhou seu primeiro estojo, com zíper vermelho, e conta que sentiu, pela primeira vez, ser “alguém”. Esses relatos se aproximam do que Rego e Pinzani (2013) identificam como um processo de subjetivação cidadã: a possibilidade de se reconhecer como sujeito de direitos a partir de políticas públicas distributivas.

#### **6.6.4 Trajetórias educacionais, bifurcações e permanências**

As exigências de frequência escolar associadas ao programa são apontadas como decisivas em diversas trajetórias. Um dos entrevistados relata que, com o valor do benefício, sua mãe passou a pagar uma van para que ele e os irmãos estudassem em uma escola de maior prestígio. “Hoje, eu noto que aquele detalhe de estudar em um espaço melhor mudou muita coisa. Os professores estimulavam a gente a fazer vestibular”. No caso desse entrevistado, o estímulo deu frutos: mais tarde, ele se tornou professor, sendo o segundo da família a obter esse título. Essa trajetória exemplifica o que Sen (2000) denomina “capacidade ampliada”: a conversão de um bem material – o benefício – em oportunidade real de transformação.

Outros entrevistados também mencionam a transição para o Ensino Superior, ora por meio de cursinhos pagos com o próprio salário de jovem trabalhador, ora pelo acesso a programas como Prouni, Pronatec e Bolsa Permanência. No entanto, o quadro não é homogêneo. Um dos participantes terminou o Ensino Médio apenas anos depois, via EJA, e atualmente

trabalha como atendente de farmácia. “Se não fosse aquele incentivo lá atrás, talvez eu nem tivesse terminado a escola”, afirma. A fala confirma que, como aponta Arretche (2015), o sucesso de políticas redistributivas está condicionado a outros fatores estruturais, como a qualidade da escola pública e o capital cultural das famílias.

Além disso, as trajetórias mostram que a escolarização não garante, por si só, uma ascensão plena. Um entrevistado formado em curso superior relata que não atua na área e que sua família enfrentou grande recessão após sair do programa. Isso indica que o rompimento com a pobreza monetária não significa, automaticamente, o rompimento com a vulnerabilidade. Os relatos reafirmam a tese de que o Programa Bolsa Família, embora potente, não substitui a ausência de um sistema universal de bem-estar, conforme argumenta Fleury (2008). Ainda assim, as histórias deixam entrever que os investimentos simbólicos e afetivos promovidos pelo programa foram cruciais na construção de horizontes possíveis.

#### **6.6.5 Impactos locais: o caso de Cianorte**

Em Cianorte, os efeitos do programa transcendem a dimensão econômica e alcançaram a esfera institucional e comunitária. Vários entrevistados mencionam ter frequentado os CRAS, participado de oficinas e projetos sociais, e até mesmo retornado, anos depois, como profissionais dessas políticas. O caso emblemático de um dos entrevistados – que atualmente atua no CRAS do próprio bairro – sintetiza essa circularidade: “Quem diria, me tornei responsável pelo Bolsa Família no município do bairro Seis Conjuntos”. A atuação de antigos beneficiários como agentes públicos representa o que Pochmann (2014) chamou de redistribuição ampliada, na qual a política social reconfigura a posição do sujeito não apenas como receptor, mas como produtor de cuidado e de cidadania.

Outro caso simbólico é o de uma entrevistada que atualmente trabalha no governo federal. Ela relata ter passado por diversos programas, como auxílio moradia estudantil, moradia solidária, Prouni e Bolsa Permanência, e reconhece o Bolsa Família como ponto de partida: “O programa não foi uma ajuda: foi um degrau. Um degrau pra quem nasceu embaixo da escada”. Assim, temos que a imagem metafórica de escalar uma escada social a partir de um programa de transferência de renda revela a potência simbólica do benefício, e pode inaugurar uma nova gramática de pertencimento social.

Os impactos subjetivos também são significativos. O entrevistado que hoje atua como educador social num abrigo conta que diz às crianças acolhidas: “O Bolsa Família não me deu tudo, mas me deu o direito de começar”. Outro, técnico em informática, diz que um ventilador

comprado com o dinheiro do benefício mudou a sua vida durante um verão extremo: “A gente se sentia rico”, lembra. Essas falas reiteram a compreensão de que o Bolsa Família não apenas garantiu o acesso a bens de consumo básicos, mas permitiu experiências de afeto, reconhecimento e dignidade.

As falas revelaram um rico material empírico, não apenas sobre os efeitos objetivos do programa de transferência de renda, mas também sobre as subjetividades construídas em torno da infância pobre, da estigmatização territorial e das bifurcações possíveis na trajetória de vida de sujeitos que viveram, desde cedo, em situação de vulnerabilidade.

As histórias revelam mobilidades desiguais: enquanto alguns conseguiram acessar o Ensino Superior e inserção no setor público, outros enfrentaram maiores dificuldades estruturais, permanecendo em ocupações de baixa remuneração. Ainda assim, todos atribuem à experiência com o Bolsa Família um papel decisivo na reorganização da vida familiar, no acesso à educação e na construção da autoestima.

O reconhecimento institucional de antigos beneficiários como agentes públicos evidencia um ciclo de reconstrução social e pertencimento que não se limita à assistência, mas se projeta como instrumento de transformação cidadã. Os dados do Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS, 2024) corroboram essa leitura, apontando que, em municípios como Cianorte, cerca de 45% dos beneficiários do programa em 2005 estavam inseridos no mercado formal em 2019.

Deste modo, a escuta dos ex-beneficiários do Bolsa Família, hoje adultos, oferece um retrato único da potência e dos limites de uma política pública pensada para as infâncias pobres. As falas revelam não apenas conquistas, mas também tensões, disputas simbólicas e desafios persistentes. Revelam que sair da pobreza é diferente de escapar da vulnerabilidade e que a cidadania precisa ser garantida todos os dias – e não apenas prometida. É o que afirma um dos entrevistados que hoje mora em Brasília e trabalha no governo federal: “Eu sei bem de onde vim. E sei o quanto custou chegar aqui. O programa não foi uma ajuda: foi um degrau. Um degrau pra quem nasceu embaixo da escada.”

#### **6.6.6 Entre vozes e palavras: as trinta palavras mais frequentes pelos entrevistados**

A análise lexical das entrevistas revelou a recorrência de termos que refletem dimensões materiais, afetivas e simbólicas centrais à vivência dos sujeitos no contexto do Programa Bolsa Família. Palavras como “família”, “mãe”, “criança” e “casa” configuram um léxico de pertencimento e cuidado, em que a estrutura familiar, majoritariamente matrifocal, aparece

como principal núcleo de proteção e reorganização da vida cotidiana.

A frequência expressiva de termos como “bolsa”, “dinheiro”, “comida”, “programa” e “trabalho” sinaliza a presença constante da lógica da escassez, mas também da funcionalidade concreta do benefício como elemento estabilizador. Tais expressões evocam o que Fleury (2008) denomina de “proteção social ampliada”, compreendida não apenas como transferência monetária, mas como produção de cidadania e de reconhecimento de sujeitos historicamente deslegitimados.

Simultaneamente, termos como “escola”, “estudar”, “vestibular”, “roupa” e “feliz” evidenciam a centralidade da educação e da dignidade como dispositivos de mobilidade subjetiva e social. Para muitos entrevistados, o acesso à escola ou a pequenas conquistas de consumo – como uma mochila nova ou uma regata – representou mais do que melhoria material: significou a vivência de direitos e a reconstrução da autoestima. Essa dimensão simbólica é amplamente discutida por Rego e Pinzani (2013), que argumentam que o PBF operou como vetor de reconhecimento, especialmente entre os mais jovens, articulando autonomia com o sentimento de pertença social. A palavra “medo”, recorrente nos relatos, aponta para uma infância marcada por insegurança física, estigmatização territorial e exposição a formas difusas de violência, conforme problematizado por Wacquant (2008) ao tratar da territorialização da desigualdade.

Figura 7 - Nuvem das palavras mais ditas durante as entrevistas



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Os léxicos mobilizados configuram aquilo que Sen (2000) denominaria como capacidades ampliadas: a possibilidade de agir sobre a própria trajetória a partir da expansão

do acesso a bens, direitos e símbolos de pertencimento. Como destaca Pochmann (2014), as políticas sociais não devem ser reduzidas à lógica da compensação: elas são estruturas ativas de redistribuição de oportunidades, que incidem na forma como os sujeitos experienciam o mundo e constroem seus projetos de futuro. Nesse sentido, é importante considerar que os significados atribuídos à infância são socialmente construídos e que, como propõe Vygotsky (2007), a experiência da criança é mediada por instrumentos simbólicos e relações sociais que moldam suas possibilidades de desenvolvimento.

Ao integrar essas palavras ao campo interpretativo da pesquisa, podemos alcançar que o Programa Bolsa Família, conforme os relatos dos ex-beneficiários, não foi apenas um instrumento de sobrevivência econômica, mas, sobretudo, um dispositivo de inscrição social, que permitiu o deslocamento da posição de “invisíveis” para sujeitos de direito e de história. Ao escutar as vozes dos moradores do Seis Conjuntos, é possível localizar essas experiências no fluxo mais amplo da história da proteção social brasileira.

Logo, as memórias individuais registradas neste estudo não emergem em vazio institucional; ao contrário, elas se ancoram em um legado construído por disputas políticas, rupturas e avanços constitucionais que configuram os contornos da cidadania social no Brasil. Por isos, compreender o Programa Bolsa Família como um marco nesse processo requer recuar no tempo e reconstituir as camadas históricas que deram forma à assistência social enquanto direito – e não como favor ou esmola.

Vimos que a gênese da proteção social brasileira remonta ao período varguista, com a institucionalização da previdência pública e das primeiras legislações trabalhistas nas décadas de 1930 e 1940. Contudo, como destaca Draibe (2004), esse modelo foi inicialmente seletivo, urbano e corporativista, limitado aos trabalhadores formais da indústria. Apenas com a Constituição de 1988 é que o Brasil deu um salto civilizatório, ao reconhecer a assistência social como direito universal e dever do Estado, conforme consagrado em seu artigo 6º e regulamentado posteriormente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. A partir desse novo marco, a política de assistência social passou a compor o tripé da segurança social, ao lado da saúde e da previdência.

É nesse cenário pós-constitucional que emergem, já nos anos 1990, os primeiros programas focalizados de transferência de renda. Contudo, foi somente com os governos Lula e Dilma que se consolidou um sistema de proteção social articulado, combinando transferência monetária, condicionalidades e expansão de serviços. O Bolsa Família, unificado em 2003 por meio do Decreto n.º 5.209/2004, não apenas racionalizou programas dispersos, como o Bolsa Escola e o Auxílio Gás, como estabeleceu um modelo de transferência que, segundo Lavinas

(2013), conjugava eficiência redistributiva com alcance massivo, chegando a atender mais de 13,8 milhões de famílias em 2014.

Durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006), o país experimentou uma significativa redução da pobreza extrema – de 12,3% da população em 2003 para 4,8% em 2014, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2022). O coeficiente de Gini também apresentou queda, passando de 0,58 para 0,515 nesse mesmo período.

As narrativas dos entrevistados – marcadas por bifurcações educacionais, reconversão simbólica do território, mobilidades desiguais e reconfiguração da autoestima – materializam essas estatísticas em histórias vividas. A jovem que estudou em escola de prestígio graças ao pagamento de transporte escolar com recursos do Bolsa Família, o menino que se sentiu valorizado ao ganhar um estojo, o educador social que vê nos olhos dos acolhidos o reflexo de sua própria infância, e a servidora pública que hoje atua no mesmo programa que a amparou na infância – todos eles personificam o que Esping-Andersen (1990) chama de “desmercantilização da vida”, ou seja, a redução da dependência de mercados instáveis como único meio de sobrevivência.

No entanto, a crise fiscal que atingiu o país a partir de 2015, com o segundo mandato de Dilma Rousseff, marcou também uma inflexão preocupante nesse percurso: cortes orçamentários, estigmatização das políticas sociais e reformas regressivas ameaçaram a continuidade dos avanços. O *impeachment* de 2016 inaugurou, então, um novo ciclo político, a partir do qual, segundo Boschetti (2019), houve uma reconfiguração da assistência social sob moldes neoliberais que enfraqueceu sua função protetiva e ampliou os mecanismos de vigilância e controle sobre os pobres. Nesse âmbito, o desmonte de políticas públicas estruturantes durante os governos posteriores, especialmente entre 2016 e 2022, reverteu parte dos ganhos sociais conquistados na década anterior.

É nesse contexto que ganha ainda mais relevância escutar os sujeitos que viveram – e vivem – os efeitos dessas políticas nas bordas do sistema. Ao investigar a trajetória de ex-beneficiários do Programa Bolsa Família em uma cidade média como Cianorte, este estudo oferece não apenas uma amostra localizada, mas um espelho social de dinâmicas nacionais. Como destacam Spink e Matta (2007), os territórios intermediários são particularmente férteis para analisar a interseção entre políticas públicas, identidades e desigualdades, pois concentram elementos urbanos e rurais, modernidade e precariedade, acesso e exclusão.

Dessa forma, as entrevistas colhidas para este estudo em Cianorte, Paraná, iluminam a complexidade da “proteção social ampliada” (Fleury, 2008): um conjunto que vai além da perspectiva meramente compensatória, integrando aspectos simbólicos, institucionais e

subjetivos da cidadania. Ainda que exponha as fragilidades estruturais de um modelo focalizado e de alcance limitado, também revela a força transformadora que pode surgir quando o Estado opta por reconhecer aqueles historicamente invisibilizados e lhes proporciona uma oportunidade inicial.

As vozes aqui ouvidas não encerram a discussão, mas a tensionam. Elas apontam para a urgência de pensar um novo pacto social, que seja capaz de rearticular redistribuição e reconhecimento, segurança econômica e dignidade, estruturas e afetos. E, sobretudo, que reafirme a centralidade da política – em sua melhor acepção – como lugar da esperança.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado ao longo deste capítulo, a política de assistência social não pode ser compreendida apenas a partir de seus mecanismos formais: ela deve ser lida a partir dos sujeitos que a vivenciam.

Neste sentido, os relatos apresentados por ex-beneficiários(as) do Programa Bolsa Família no bairro dos Seis Conjuntos, em Cianorte (PR), iluminam as múltiplas camadas da experiência da pobreza e da proteção social. As entrevistas evidenciam que, mais do que prover um recurso financeiro, o programa operou como um organizador da vida cotidiana, um dispositivo simbólico de reconhecimento, e um mediador entre a infância pobre e o mundo dos direitos. Essa dimensão relacional e afetiva é frequentemente invisibilizada nas análises estritamente quantitativas, mas aparece de modo contundente nas falas dos sujeitos: o estojo escolar, o ventilador comprado no verão, a ida ao centro da cidade como rito de dignidade, o ingresso no Ensino Superior como afirmação da própria existência.

Conectar essas experiências locais a um cenário mais amplo é fundamental para compreender a atualidade do programa. Em 2024, sob o terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família passou por importantes reformulações que reforçam seu papel estruturante. Dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) indicam que mais de 20,86 milhões de famílias foram atendidas, com um investimento total de R\$ 168,3 bilhões, o maior orçamento da história do programa. A inclusão da Regra de Proteção<sup>5</sup>, que garante por até dois anos metade do benefício a famílias que ultrapassam a renda de corte. Isto representa uma inovação crucial no âmbito da assistência, pois reconhece que a ascensão social não é linear nem estável, e busca romper com o ciclo perverso de penalização pela mobilidade econômica inicial.

Mais do que números, esses avanços refletem uma inflexão política relevante: o entendimento de que políticas públicas eficazes devem combinar proteção, estímulo e escuta. Como foi destacado pelos autores citados ao longo desta dissertação, a cidadania plena só se constrói quando o Estado reconhece os sujeitos não apenas como destinatários de benefícios,

---

<sup>5</sup> A **Regra de Proteção** é uma medida instituída no novo formato do Programa Bolsa Família, que permite que famílias beneficiárias que ultrapassem temporariamente o limite de renda per capita (hoje fixado em R\$ 218,00) continuem recebendo 50% do valor do benefício por até 24 meses, desde que a renda não ultrapasse R\$ 706,00 ou, a partir de 2024, R\$ 759,00. Essa regra tem como objetivo evitar que pequenos aumentos de renda, decorrentes de inserção no mercado de trabalho formal ou atividades autônomas, resultem na perda imediata do benefício, desestimulando a autonomia financeira. A medida foi regulamentada pela **Portaria MDS nº 864, de 17 de julho de 2023**, e integra a estratégia do Governo Federal de garantir uma transição gradual e segura para famílias em processo de ascensão socioeconômica.

mas como produtores de sentidos, histórias e direitos. Da mesma forma, Pochmann (2014) argumenta que uma política social robusta deve articular redistribuição de renda com inclusão produtiva, permitindo a construção de trajetórias autônomas e sustentáveis.

Nesse aspecto, os dados qualitativos desta dissertação oferecem uma contribuição importante para os debates da área. Em contraste com o estigma amplamente difundido de que os beneficiários seriam dependentes e passivos, os relatos apresentados aqui revelam agências complexas, bifurcações diversas e impactos reais sobre escolarização, trabalho, autoestima e projeto de futuro. Além disso, confirmam que a saída do PBF, para uma parte significativa dos sujeitos, ocorreu em decorrência do próprio fortalecimento proporcionado pela política: como revelado pelo IMDS, mais de 1,3 milhão de famílias deixaram voluntariamente o Bolsa Família em 2024 após alcançarem uma renda *per capita* superior a meio salário mínimo.

Esse movimento se articula com um dado igualmente promissor: a redução da pobreza multidimensional entre crianças e adolescentes, que caiu de 34,3 milhões em 2017 para 28,8 milhões em 2023, segundo o UNICEF. Esse dado reafirma que o PBF não atua isoladamente, mas em sinergia com outros direitos e políticas (educação, saneamento, moradia), reforçando a tese de que o combate à pobreza exige um sistema de proteção social articulado, intersetorial e sustentado no tempo.

Ao inserir essas estatísticas no contexto de uma cidade média como Cianorte, esta dissertação contribui para ampliar o escopo analítico da proteção social no Brasil. Como destacam autores como Spink e Matta (2007), os municípios de médio porte oferecem uma oportunidade singular de análise, pois revelam as tensões entre a presença do Estado e a persistência das vulnerabilidades, entre os discursos da política pública e as práticas reais da população. Ao mesmo tempo, são espaços onde as transformações podem ser observadas com maior nitidez: em que uma mochila comprada com o Bolsa Família ganha contorno de símbolo, e a experiência de um atendimento no CRAS se converte em vocação profissional.

Dessa forma, o estudo empírico realizado nesta dissertação, ancorado no título “Um novo modelo de proteção social: a trajetória de ex-beneficiários do Bolsa Família no município de Cianorte após 20 anos”, reafirma a importância da escuta como dimensão epistemológica e ética da pesquisa em políticas públicas. O que emerge das entrevistas não é apenas a reconstrução de trajetórias, mas uma provocação política: é possível – e necessário – fazer política pública a partir da escuta. Isto porque escutar é, antes de tudo, reconhecer. O reconhecimento, como lembra Honneth (2003), é a base a partir da qual se produz autonomia, pertencimento e justiça social.

Este capítulo, portanto, não se encerra com conclusões definitivas, mas com um convite

à continuidade: que outras vozes sejam escutadas, que outros territórios sejam investigados, e que o Bolsa Família – em seu passado, presente e futuro – continue sendo compreendido não apenas como política de renda, mas como política de vida.

A partir das entrevistas realizadas com nove ex-beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Cianorte, Paraná, foi possível identificar trajetórias marcadas por distintos níveis de mobilidade social. Embora nem todos os entrevistados tenham vivenciado processos de ascensão plenos ou lineares, os relatos indicam, em sua maioria, a superação de situações de extrema pobreza e a conquista de condições mínimas de estabilidade econômica e dignidade social.

As experiências são heterogêneas, marcadas por temporalidades distintas e por contextos socioeconômicos em transformação. O Brasil, ao longo das últimas décadas, passou por inflexões importantes que impactaram diretamente a trajetória dessas famílias, como a ampliação do Estado de Bem-Estar nos anos 2000, seguida da retração de políticas públicas e do agravamento da pobreza durante a crise sanitária da Covid-19. Nesse cenário, torna-se ainda mais relevante observar que grande parte dos entrevistados comprehende o Bolsa Família como um ponto de inflexão, uma espécie de "mola propulsora" que possibilitou o acesso a bens e serviços básicos, como alimentação regular, permanência escolar e cuidados de saúde.

Nesse cenário, é importante destacar que o Programa Bolsa Família, ao contrário de uma política isolada, integra um conjunto mais amplo de ações intersetoriais que envolvem educação, saúde, assistência social e inclusão produtiva. Essa característica contribui para explicar porque, ainda que os casos de ascensão até o Ensino Superior ou profissões de prestígio (como frequentemente veiculados em campanhas institucionais) não tenham sido majoritários entre os entrevistados, houve avanços objetivos e subjetivos significativos em suas trajetórias.

O reconhecimento da própria história de privação, associado ao sentimento de pertencimento a uma sociedade mais inclusiva, aparece de forma contundente nos relatos, sobretudo na forma como os sujeitos interpretam as transformações vividas em seus cotidianos.

Os dados qualitativos da pesquisa dialogam com levantamentos nacionais que atestam os efeitos estruturais da política. Segundo estudo do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e da FGV (2024), cerca de 64% dos filhos de beneficiários do Bolsa Família não reproduzem a condição de pobreza extrema vivenciada por seus pais, evidenciando um grau de mobilidade intergeracional relevante. Tais evidências reforçam a hipótese de que o PBF operou como um mecanismo de proteção e oportunidade, especialmente em contextos de vulnerabilidade extrema, mesmo quando os resultados não se traduzem em trajetórias lineares de sucesso econômico.

Por fim, a análise das entrevistas evidencia que a ascensão social promovida pelo Bolsa Família – ainda que parcial ou fragmentada – é percebida de forma concreta pelos sujeitos, sendo muitas vezes narrada com emoção e consciência histórica. Os entrevistados reconhecem as limitações de suas trajetórias, mas atribuem ao programa um papel central na ruptura com o ciclo de miséria que marcou suas infâncias. Nesse sentido, a pesquisa reafirma a importância das políticas redistributivas como vetores de transformação social, sobretudo quando articuladas a estratégias mais amplas de promoção da cidadania.

### **A memória da proteção e um bilhete entregue na escola: um reencontro comigo mesmo**

Ao longo deste percurso investigativo, busquei incessantemente manter a distância que se espera de um pesquisador social. Posicionei-me diante das entrevistas com rigor metodológico, ativei as ferramentas analíticas da ciência e me comprometi com os princípios da escuta qualificada. Contudo, seria uma violência epistemológica – e existencial – negar que, entre os entrevistados desta pesquisa, está também o sujeito que a escreve: eu, Leonardo Thomaz Pina, ex-beneficiário do Programa Bolsa Família, filho das bordas, das listas de material escolar compradas com crediário, dos bairros alagadiços da infância esquecida, e hoje, trabalhador das políticas públicas em Brasília.

A memória mais remota que tenho da proteção social é a de um bilhete entregue na escola – uma espécie de senha cifrada para a dignidade. Eu, criança, tentei assiná-lo com a ânsia de quem pressentia que algo importante se anunciava. Vivíamos em uma casa de três cômodos nos fundos do quintal da minha avó. Minha mãe, com determinação silenciosa, foi à prefeitura e voltou com a promessa de um futuro mais organizado. Comprou materiais escolares a prazo. O cheiro dos papéis para encapar livros não apenas perfumou a sala, mas impregnou minha história com o símbolo de um Estado que, mesmo à distância, enfim nos notava.

Na impossibilidade de circular nos espaços “bem frequentados” da cidade, nossas sociabilidades nasciam na igreja. Ali aprendi música, convivência, e os primeiros traços do que viria a ser minha vocação: comunicar. Era um templo de contradições – tão cheio de interdições quanto de possibilidades – mas foi naquele cenário que toquei meu primeiro teclado, trocado por meu pai por uma carriola e um banquinho. Em dois meses, o menino que carregava contas para pagar aprendeu a carregar melodias. Essa foi minha primeira ascensão: simbólica, sonora, impossível de apagar.

O Programa Bolsa Família veio em seguida, junto com a ampliação dos horizontes. Com ele, mudamos de escola, aprendemos a andar de ônibus e, quando necessário, voltávamos a pé

por uma hora até o bairro, porque o que estava em jogo era mais do que o trajeto: era o destino. Ainda assim, o benefício, por si só, não explicaria minha trajetória. Havia a força das mulheres da minha vida – mãe, tia, avó, irmã – que me ensinaram desde cedo a honrar compromissos, a pagar contas e a enfrentar a cidade. Havia também a coragem que brota da escassez, que nos faz andar com carrinhos de supermercado maiores que o corpo e sonhar com espaços que sequer sabíamos que existiam.

Hoje, trabalho em Brasília. Transitei por quatro cidades durante o mestrado: Cianorte, Maringá, Curitiba e a capital federal. Tornei-me professor e comunicador. Mas, em cada um desses espaços, percebo o quanto nós, ex-beneficiários, somos minoria. Mesmo entre aqueles que compartilham a mesma ideologia, raramente há quem conheça de dentro a experiência da fila do CRAS, da ausência do tênis escolar, da espera pelo crédito do benefício no sábado de manhã. Em muitos desses lugares, é preciso explicar, provar, repetir... É necessário viver sob a lógica do “ainda não é suficiente”.

A escuta desta pesquisa não me trouxe apenas dados: ela me devolveu a mim mesmo. Reencontrei, nos relatos dos meus pares, a verdade de que não há uma ascensão uniforme nem um destino comum. Muitos dos entrevistados não chegaram onde esperávamos que chegassem – mas isso não os diminui. Ao contrário: revela a violência das estruturas que prometem, mas não sustentam. Mostra que a superação da pobreza não significa o fim da vulnerabilidade. E que, para muitos, vencer é simplesmente permanecer.

Por isso, se há algo que desejo como pesquisador, cidadão e ex-beneficiário, é que a escuta se torne política pública. Que o mapeamento de dados venha acompanhado da escuta das dores e que os relatórios incluam os silêncios. Porque muita gente quer chegar a algum lugar, mas ainda nem sabe que ele existe.

Esta dissertação é, antes de tudo, um ato de afirmação. Uma tentativa de traduzir em palavras aquilo que o Estado, durante muito tempo, não se dispôs a ouvir: que por trás do número do NIS há uma vida. Que por trás de cada transferência de renda, há uma travessia. E que por trás de cada ex-beneficiário, há alguém que chegou e ainda assim, continua lutando.

Eu escrevi esta pesquisa não apenas para contar uma história. Escrevi para abrir caminho, porque quero ver vozes como a minha ocupando espaços de decisão. Porque quero ver ex-beneficiários materializando-se em poder. Chegando. Avançando. Permanecendo.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, M. **Trajetória das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo, Editora UNESP, 2015.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. **Dados, Revista de Ciências Sociais Rio de Janeiro**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e política no Brasil: desafios para a construção de um serviço público republicano. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Burocracia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2018. p. 29–64.
- ALINE, R. **Inclusão:** 64% dos “filhos” do Bolsa Família deixaram o programa quando adultos. 2024. Disponível em: <https://pt.org.br/inclusao-64-dos-filhos-do-bolsa-familia-deixaram-o-programa-quando-adultos/>. Acesso em: 28 ago. 2024.
- ARAÚJO, T, EVANES, J.; SOUZA, M. O crescimento do bolo e das desigualdades: caracterizações das políticas sociais no regime militar brasileiro. **II Simpósio Internacional sobre Sociedade, Estado e Políticas Públicas**. UFPI, Teresina, 2019.
- BARTHOLO, L., FALCÃO, T; PAIVA, H, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T; NERI, C. M. (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e assistência social no Brasil: entre a Constituição de 1988 e o golpe de 2016. São Paulo: Cortez, 2019.
- BRASIL. Biblioteca da Presidencia da República. Discursos da Presidência. (2013). Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-celebracao-dos-10-anos-do-programa-bolsa-familia-brasilia-df>. Acessado em nov 2023.
- BRASIL. **Bolsa Família: a trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome.** Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/bolsa-familia-a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em 09 set 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em ago 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Boletim de Resultados do Bolsa Família** – Abril de 2024. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Brasil Sem Miséria: Relatório de Gestão 2011. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria MDS nº 864, de 17 de julho de 2023.** Estabelece normas complementares para o funcionamento da Regra de Proteção no âmbito do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 2023.

BUTLER, Judith. *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Trad. Fernanda Siqueira Miguens. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. (Coleção Filô)

CAMPELLO, T.; NERI, C. M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CARRANÇA, T. 8 dados que mostram impacto do Bolsa Família, que chega ao fim após 18 anos. **BBC News Brasil**, São Paulo, 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59099166>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CARVALHO, B; PRATES, A. Uma reflexão sobre a história do primeiro damismo no Brasil. **IV Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais.** III Congresso De Direito À Cidade E Justiça Ambiental, UEL, Londrina, 2019 .

COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ (CMNP). Colonização e desenvolvimento do norte do Paraná. Publicação comemorativa do cinquentenário da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. São Paulo: EDANEE, 1975.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DAHL, R. A. **Polarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1997

DELAMONICA, Enrique; MINUJÍN, Alberto. *Incidence, Depth and Severity of Children in Poverty. Social Indicators Research*, v. 82, n. 2, p. 361-374, 2007

DIAMOND, Larry. O que é democracia. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Para entender a democracia. São Paulo: Ática, 2016

DRAIBE, S. M. **Brasil:** construção inacabada – ensaios sobre política social e desenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, Sept.1991

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, p. 183-238, 1997.

FALSARELLA, A. M. O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 20, n. 3, pp. 703-715, 2015.

FARIAS, L. Trajetória do cadúnico durante o ciclo petista 2003-2016. **Temáticas**, v. 27, no. 53, São Paulo: Unicamp, 2019, p. 69-104

FERREIRA-CAMPIOTTO, F. F. Histórias e sentido da institucionalização da criança pobre em Cianorte. 2016. 201f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2016.

FLEURY, S. Proteção social no Brasil: avanços e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 202–209, 2008.

FRASER, N. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition**. New York: Routledge, 1997.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Panorama da pobreza multidimensional na infância e adolescência no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil>. Acesso em: abr. 2025.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

GARCIA, C. Constituição de 88: a participação social como base e defesa da democracia. **Educação e Território**, 2018. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/constituicao-de-88-a-participacao-social-como-base-e-defesa-da-democracia>. Acesso em: 22 de Junho de 2024.

GIOVANNI, G. Di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, p. 1-32, 2009.

GOHN, M. da G. **Sociologia dos movimentos sociais**. São Paulo: Cortez, 2013.

GOMES, G; SILVA, A; OLIVEIRA, F. Governos Partidários e Políticas Educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHÉ, M; MARQUES, E.; FARIA, C. (Orgs). **As Políticas da Política: desigualdade e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 217-244.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2<sup>a</sup> ed., 2003.

HENRIQUES, R.; BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R.; CAMPELLO, T. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1989

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

IMDS Brasil. *Pesquisa revela que 48,9% dos jovens do Bolsa Família deixaram o Cadastro Único entre 2012 e 2024*. Imds — Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, 05 nov. 2025. Disponível em: [https://imdsbrasil.org/em\\_pauta/pesquisa-revela-que-489-dos-jovens-do-bolsa-](https://imdsbrasil.org/em_pauta/pesquisa-revela-que-489-dos-jovens-do-bolsa-)

[familia-deixaram-o-cadastro-unico-entre-2012-e-2024/](#). Acesso em: 12 de novembro, 2025..

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2010.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html> . Acesso em 02/09/2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação do Programa Brasil Sem Miséria:** Impactos e Perspectivas. Brasília: IPEA, 2014.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas, **Novos Estudos CEBRAP**, 2017, P. 37-53

JANUZZI, P. de M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan/fev 2002.

KOGA, Natália Massaco; VIANA, Rafael; COUTO, Bruno Gontijo do; GOELLNER, Isabella de Araujo; MARQUES, Ivan da Costa. O Cadastro Único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede. In: **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil : conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. (Cap. 17)

LAVINAS, L. Programa Bolsa Família: evolução e impactos. In: CASTRO, J. A. de; MODENESI, A.(orgs.). **O Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, p. 375-408.

LEITÃO, C. A entrevista como instrumento de pesquisa científica: planejamento, execução e análise. **Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Abordagem qualitativa de Pesquisa**, v. 3, 2021.

LIMA, A. M. de S. **As faces da subcontratação do trabalho:** um estudo com trabalhadoras e trabalhadores da confecção de roupas de Cianorte e região. 2009. 357 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

MACHADO, U. **Entenda a PEC do Bolsa Família e da reconstrução do país.** 2024. Disponível em: [\[Entenda a PEC do Bolsa Família e da reconstrução do país | Partido dos Trabalhadores \(pt.org.br\)\]](#). Acesso em: 26 de Agosto, 2024. Site do Partido dos Trabalhadores.

MARSHALL, T. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro, Zahar,1967.

MAZZIONI, S.; MORAES, L.T. de. **A importância do Programa Bolsa Família no desenvolvimento social e econômico do município de Quilombo – SC.** 2017. Disponível em: <http://www.ensinosuperior.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Luciane-Teresinha-de-Moraes-Artigo.pdf>. Acesso em 12/09/2025

MELLO, M. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Espaciais, 1998, p. 11-27.

MILANEZ, Bruno; SILVA, Marcelo Kunrath. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o desenvolvimento local. In: FOGUEL, Miguel; BARROS, Ricardo Paes de; TEIXEIRA, Caio (org.). Avaliação de políticas sociais: Bolsa Família e outras experiências. Brasília: IPEA, 2016. p. 145–170.

MORAES, Andreia de Oliveira; MAZZIONI, Silvana. Impacto do Programa Bolsa Família na economia dos municípios brasileiros. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 21, n. 1, p. 1–20, 2017.

MORO, A. E. F. **O Modelo de Welfare State social democrata de Esping-Andersen: uma reconstituição de seus princípios.** Campinas: UNICAMP, 2014.

NÓBILE, C.; LEHFELD, N. A redistribuição universal versus o reconhecimento da diferença: os desafios do estado na implantação de políticas públicas. **Migração, Gênero e Memória**, UNESP, 2016.

PINHEIRO JUNIOR, F. A. F. S. **A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010.** Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte Nordeste de Minas Gerais do Governo de Minas Gerais (SE DINOR/MG), [2014].

REGO, Walquiria Leão e PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. 2 ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAFFIOTTI, Heleith I. B. O poder do macho. São Paulo: Moderna, 1987

SALVATORE, S. A situação social do brasil nos anos 80. *Sociologia*, FEE, 1989.

SIMONI JUNIOR, S. Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras. **Revista do CESOP**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 135–165, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912021271230>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina.** Petrópolis, RJ.: Vozes, Cap. II, 2001. p. 42-66.

SPOSITO, Marília Pontes (org.). Juventude e escolarização: um balanço da pesquisa. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SORDI, D. N. **Reformas nos Programas Sociais brasileiros:** Solidariedade, Pobreza e Controle social (1990 – 2014), 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

POCHMANN, M. **Políticas sociais e desenvolvimento.** São Paulo: Boitempo, 2014.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímolli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: UNESP, 2013.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

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

SPINK, M. J.; MATTA, G. As práticas discursivas na construção de políticas públicas. In: SPINK, M. J. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 225-248.

TIEZZI, Sérgio. A organização da política social do governo Fernando Henrique Cardoso. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 49-56, jun. 2004

TROMPIERI NETO, N.; MEDEIROS, C. N. ; OLIVEIRA, J. L. de; SALES, R. da S. **A importância do Bolsa Família para a dinâmica econômica dos municípios cearenses.** 2012. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/EnfoqueEconomicoN86\\_01\\_11\\_2013.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/EnfoqueEconomicoN86_01_11_2013.pdf) . Acesso em 02/09/2025.

URBINATI, Nadia. **Eu, o povo: como o populismo transforma a democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

VAZ, Maria de Fátima. Revolução feminista no sertão: mulheres, lutas e transformações sociais. Fortaleza: Edições UFC, 2016

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente:** o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve n pesquisas qualitativa: um debate em aberto, **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago/dez. 2014.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade:** estudos em marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

## ANEXOS

### **ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM EX-BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**RESSALTO: A Dissertação/Entrevistas tramitou pelo comitê de ética e está em acompanhamento pelo mesmo através do número 906925248.0000.0104**

Apresentação Inicial ao Entrevistado Antes de iniciar a entrevista:

Apresentar-se e explicar o propósito da pesquisa.

Informar que a participação é voluntária e que as informações coletadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Reforçar o caráter confidencial da entrevista.

Solicitar o consentimento para gravação da entrevista ou para registro por meio de anotações detalhadas.

Parte 1 – Contexto Anterior ao Bolsa Família

1.1 Situação Socioeconômica

Como era a situação financeira da sua família antes de receber o Bolsa Família? Quais eram as principais dificuldades enfrentadas no cotidiano?

1.2 Educação e Oportunidades

Qual era o seu nível de escolaridade na época? Em qual série estava e com que idade?

Como era o acesso à educação e a outras oportunidades (como cursos, emprego ou outras políticas públicas)?

Qual era o grau de escolaridade dos seus pais ou responsáveis? Parte 2 – Experiência com o Bolsa Família

2.1 Ingresso no Programa

Em que ano sua família começou a receber o Bolsa Família?

Como chegaram até o programa (por iniciativa própria, encaminhamento, busca ativa)?

Como foi a experiência ao começar a receber o benefício?

2.2 Mudanças e Impactos

O que mudou na sua vida e na vida da sua família após ingressar no programa?

Como você definiria o tipo de composição familiar da época (ex: mãe solo, família extensa, família nuclear, etc.)?

2.3 Impacto na Mobilidade Social

Você acredita que o Bolsa Família influenciou sua capacidade de melhorar de vida?

Houve alguma mudança significativa na sua situação socioeconômica durante o período em que recebeu o benefício?

Parte 3 – Mobilidade Social e Mudanças

### 3.1 Melhorias Observadas

Quais foram as principais melhorias que você observou na sua vida e na vida da sua família durante e após o recebimento do benefício?

Isso inclui educação, moradia, saúde, alimentação, trabalho, entre outros aspectos?

### 3.2 Desafios Enfrentados

Quais foram os principais desafios enfrentados no caminho para melhorar de vida? Como você lidou com esses desafios?

Parte 4 – Situação Atual e Fatores de Sucesso

#### 4.1 Situação Atual

Como está sua situação socioeconômica atual?

Houve alguma mudança significativa desde que você deixou de receber o benefício?

#### 4.2 Fatores de Sucesso (ou Insucesso)

Quais fatores você considera mais importantes para sua mobilidade social?

Isso inclui educação, apoio familiar, políticas públicas, oportunidades no mercado de trabalho, entre outros?

Parte 5 – Opiniões e Reflexões Finais

#### 5.1 Avaliação do Programa Bolsa Família

Qual é sua opinião geral sobre o Bolsa Família como programa de assistência social? Você acredita que o programa poderia ser melhorado? De que forma?

Após deixar o programa, você chegou a retornar a algum benefício social?

#### 5.2 Políticas Complementares

Você utilizou o Prouni ou outras políticas de acesso à educação superior? Participou de programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida?

#### 5.3 Impacto Pessoal e Considerações Finais

Como você acredita que sua vida teria sido diferente sem o Bolsa Família?

Há algo mais que você gostaria de compartilhar sobre sua experiência com o programa?

Encerramento da Entrevista

Agradecer pela participação e pelo tempo dedicado.

Oferecer informações de contato do pesquisador/responsável, caso o(a) entrevistado(a) queira acompanhar os resultados da pesquisa.

Informar que os dados da pesquisa serão submetidos à Plataforma Brasil e aprovados pelo Comitê de Ética.