

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
EDUCAÇÃO  
MESTRADO

Sheila Farias Figueiró

POSSIBILIDADES DE EMANCIPAÇÃO: UM ESTUDO  
SOBRE O PBF, SEU SIGNIFICADO SOCIAL E  
IMPLICAÇÕES

Passo Fundo

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Sheila Farias Figueiró

POSSIBILIDADES DE EMANCIPAÇÃO: UM ESTUDO  
SOBRE O PBF, SEU SIGNIFICADO SOCIAL E  
IMPLICAÇÕES

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado) da Universidade de Passo Fundo (UPF) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação, sob orientação do Prof. Dr. Telmo Marcon

Passo Fundo

2009

Agradeço a Deus, essa força presente em minha vida.

À minha família, responsável pela minha existência nesse mundo, porto seguro, síntese de aconchego e motivação, não deixando jamais que minha alegria e sonhos se desfaçam diante do mundo.

Aos (as) amigos (as) que souberam entender a minha ausência e se fizeram sempre presentes sendo parceiros (as) no amor, na dor, no companheirismo, na cumplicidade e nas aventuras com que a vida nos brindou, as quais certamente proporcionaram boas inspirações.

Aos colegas de trabalho e estagiárias, pela tolerância e amizade diante de tantas faltas em busca da realização de um sonho e, principalmente, vivendo e aprendendo com as contradições cotidianas.

Às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família que se disponibilizaram a partilhar suas histórias de vida, as quais subsidiaram essa pesquisa e proporcionaram outros conhecimentos para além do mundo acadêmico.

Ao professor Telmo Marcon, pela aceitação, disponibilidade no processo de orientação e por ensinar a “enfrentar os desafios com a prudência necessária, sem perder a ternura, mas com muita coragem”. Ao professor Altair Fávero, à Professora Sarita Amaro e a Professora Luisa Helena Dalpiaz pelas contribuições nas bancas de qualificação e defesa.

À colega e amiga Silviane T. Poma, pelo constante apoio, reflexões e sorrisos, que ajudaram a dar a leveza necessária a essa caminhada.

À minha família “pelo mistério da existência, o poder transformador dos afetos, a liberdade de escolha, o encanto dos encontros, a poesia que há numa vida serena, a alma nossa de cada dia...”

Martha Medeiros

“O momento que vivemos é um momento de plenos desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperança para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los no dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários”.

Marilda Iamamoto

## RESUMO

A presente dissertação analisa em que medida o Programa Bolsa Família consegue emancipar os sujeitos que dele participam e o seu significado social e econômico para as famílias beneficiárias. Tem como problema central investigar as políticas sociais atuais, em especial o Bolsa Família, as propostas e objetivos do programa. A pesquisa tem como objetivo geral verificar em que medida essas políticas contribuem nos processos de emancipação dos sujeitos envolvidos. O sistema de proteção social historicamente vem sendo marcado pela descontinuidade dos programas sociais, porém evidencia-se no contexto atual a ampliação e os avanços nos programas de transferência de renda com o intuito de reduzir os altos índices de pobreza no país. Entre eles destaca-se o programa Bolsa Família, o qual tem como objetivo, entre outros, a possibilidade da emancipação humana. A pesquisa trata inicialmente de aspectos relevantes sobre a história da família e sua inserção no contexto das políticas sociais, prioritariamente, dos programas de transferência de renda, com destaque para um breve estudo sobre o Programa Bolsa Família, apresentando elementos sobre a sua situação no município de Marau/RS. A pesquisa é de natureza qualitativa, valendo-se da entrevista estruturada e aplicada a algumas famílias beneficiárias do programa; também se utilizou de 250 cadastros de famílias beneficiárias com o objetivo de traçar um perfil das famílias beneficiárias. Com base nesses elementos foram escolhidas seis famílias para serem entrevistadas com questões semiestruturadas, cujas respostas foram analisadas buscando destacar as questões principais, visando a uma aproximação com a realidade social e suas significações para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Esses sujeitos, além da pobreza material, têm limitações na compreensão política do programa, fator que dificulta a participação das famílias nas atividades vinculadas a este. Porém, os que conseguem participar ativamente das atividades sociais propostas crescem como sujeitos autônomos e passam de espectadores a protagonistas de suas próprias vidas, rompendo com a subordinação e a dependência e alcançando a emancipação humana.

*Palavras-chave:* Estado e políticas sociais, Educação emancipatória, Programa de transferência de renda, Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

The present dissertation analyses the extent on which the Programa Bolsa Família can emancipate the individuals who participate in it and its social and economic significance to the beneficiary families. Its central problem is to investigate the current social policies, particularly the Bolsa Família, the purposes and objectives of the program. The research general objective is to verify on what extent these policies contribute on the processes of emancipation of the involved individuals. The social protection system is historically marked by the discontinuity of the social programs, however it is evident in the current context the expansion and advancement of the income transfer programs in order to reduce the high rates of poverty in the country. From these stands out the Bolsa Família program which aims, among others, the possibility of human emancipation. Initially, the research treats about the relevant aspects of the family history and its insertion in the social policies context, prioritarily, the income transfer programs, highlighting a brief study of the Bolsa Família Program, presenting elements on its situation in the city of Marau / RS. The research is of documental and ethnographic nature, making use of structured interviews and applied to some beneficiary families from the program; it also used 250 records in order to draw a profile of the beneficiary families. Based on these elements, six families were chosen to be interviewed with semi-structured questions and the answers were analyzed highlighting the main issues and putted into perspective with the social reality and its meanings for families which are socially vulnerable. These, beyond the material poverty, have limitations in understanding the program policies, a factor that hinders the participation in activities related to this. However, those who can actively participate in the proposed social activities grow as autonomous individuals and evolve from spectators to protagonists of their own lives, breaking with the subordination and dependence and achieving human emancipation.

*Key words:* State and social policies, Emancipatory education, income transfer program, Bolsa Família.

## LISTA DE SIGLAS

AABB	– Associação Banco do Brasil
ABESFA	– Associação Brasileira São Francisco de Assis
ASEMA	– Apoio sócio educativo em meio aberto
BPC	– Benefício de prestação continuada
BVCE	– Benefício variável de caráter extraordinário
BVJ	– Benefício variável jovem
CADÚNICO	– Cadastro único
CGU	– Controladoria geral da união
CF	– Constituição federal
COMDICA	– Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente
CRAS	– Centro de referência da assistência social
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FIRJAN	– Fundação de índices do Rio de Janeiro
IBGE	– Instituto brasileiro de geografia e estatística
ICS	– Instância de controle social
IDH	– Índice de desenvolvimento humano
IGD	– Índice de gestão descentralizada
IPEA	– Instituto de pesquisa estatística aplicada
LBA	– Legião brasileira de assistência
LOAS	– Lei orgânica da assistência social
MDS	– Ministério do desenvolvimento social
MEC	– Ministério da educação
MP	– Ministério público
MS	– Ministério da saúde
NOB	– Norma operacional básica
OASF	– Orientação e apoio socioeducativo
ONG	– Organização não governamental
PBF	– Programa Bolsa Família
PETI	– Programa de erradicação do trabalho infantil
PIB	– Produto interno bruto
PNAD	– Plano nacional de amostra por domicílio
PNAA	– Programa nacional de acesso a alimentação
PNAS	– Plano nacional da assistência social
PTR	– Programa de transferência de renda
SENARC	– Secretaria nacional de renda e cidadania
SUAS	– Sistema único da assistência social
TCU	– Tribunal de contas da união

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Planilha de receitas.....	48
Figura 2 - Recurso livre .....	49
Figura 3 - Recurso vinculado.....	49
Figura 4 - Recurso assistência social .....	50
Figura 5 - Responsável pelo cadastro .....	66
Figura 6 - Idade do responsável.....	67
Figura 7 - Escolaridade do responsável .....	68
Figura 8 - Estado civil do responsável.....	69
Figura 9 - Tipo de localidade .....	70
Figura 10 - Situação do domicílio.....	71
Figura 11 - Número de filhos do sexo feminino e do masculino.....	71
Figura 12 - Escolaridade dos filhos .....	72
Figura 13 - Renda <i>per capita</i> .....	73

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A POLÍTICA DO BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>19</b>
1.1 Família e sua inserção no contexto da proteção social .....	19
1.2 Os programas nacionais de transferência de renda.....	26
1.3 O processo de construção do programa bolsa família .....	30
<b>2 CONTEXTUALIZANDO O PBF: UM ESTUDO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE MARAU/RS .....</b>	<b>41</b>
2.1 Constituição sócio-histórica, econômica e social .....	41
2.2 (Re) conhecendo a situação de pobreza.....	52
2.3 Perfil das famílias beneficiárias do PBF.....	64
<b>3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POSSIBILIDADE DE EMANCIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A POLÍTICA SOCIAL.....</b>	<b>75</b>
3.1 Refletindo sobre a emancipação no Programa Bolsa Família .....	75
3.2 O Programa Bolsa Família sob o olhar de famílias beneficiárias.....	85
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>106</b>

## INTRODUÇÃO

“Tenho pensamentos que, pudesse eu trazê-los à luz e dar-lhes vida, emprestariam nova leveza às estrelas, nova beleza ao mundo e maior amor ao coração dos homens.”

Fernando Pessoa

O Programa Bolsa Família foi instituído com a meta de proporcionar emancipação humana às famílias beneficiárias, as quais se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. Trata-se de um programa significativo por seu impacto e alcance social, tanto que atualmente mais de onze milhões de famílias são por ele atendidas. É esta uma tentativa de amenizar uma situação de desigualdade gerada por um processo de construção do país marcado pela concentração das riquezas produzidas por muitos, mas apropriada por poucos, causando uma enorme exclusão social.

Diante da complexidade dos problemas sociais evidentes no Brasil e de uma globalização profundamente acelerada e com tendência puramente econômica, verificamos no atual governo (2002/2010) o esforço em realizar uma política social pautada principalmente na distribuição de renda por meio dos programas de transferência de renda. Entre esses se destaca o Programa Bolsa Família, apontado como o principal programa das políticas sociais e que exerce um papel unificador com outras políticas, articulando-se com o direito à alimentação, à saúde, à educação e a políticas de trabalho e renda. O objetivo é combater a fome e a pobreza pela transferência de renda direta às famílias pobres, bem como promover acesso dessas famílias aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Lançado pelo governo federal em outubro de 2003, o programa tem como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda da União, especialmente os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e do Cadastro Único. (BRASIL, 2003). Essa unificação dos programas encontra respaldo na própria Política Nacional de Assistência Social, que apresenta como foco principal a família<sup>1</sup>. “A heterogeneidade na composição desses grupos familiares, diversidade que também se relaciona com os graus de exposição à pobreza, exige considerar o termo ‘família’ como

---

<sup>1</sup> O programa considera a família como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuem laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. (BRASIL, 2004).

categoria passível de uma descrição atenta às formas que assume”. (FONSECA, 1999, p. 134).

O programa propõe-se à transferência de renda direta às famílias com condicionalidades, o que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda per capita de R\$60,01 a R\$120,00) e extrema pobreza (com renda per capita de até 60,00)<sup>2</sup>, as quais podem receber um valor variável entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00, dependendo da renda, do número de filhos e da idade. “É considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício e pela simplificação que representa”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 137).

As famílias precisam cumprir as condicionalidades impostas pelo programa, “sob a justificativa de fazer com que o programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as políticas sociais brasileiras” (p. 138), mas apresentam total autonomia na aplicação do dinheiro recebido.

Acompanhando a implementação do Programa Bolsa Família, retratada pelos dados de cobertura, verificamos que em 2003 atendia 3,6 milhões de famílias, passando, em 2006, a atender 11,1 milhões de famílias, as quais se mantêm em 2008, estando presente em quase 100% dos municípios brasileiros.

Os altos níveis de pobreza e miséria que atingem a população brasileira expressam-se das mais diversas formas, e o processo educacional não está alheio a esses fatores, pois também se constrói em espaço de concretização dos problemas sociais. O nível educacional das famílias e a renda bruta mensal média e per capita familiar demonstram os níveis de pobreza, mesmo no município de Marau - RS, onde é visível o desenvolvimento econômico, demonstrando que existem famílias potenciais para receber esse benefício.

Nesse sentido, este trabalho foi construído a partir de motivações pessoais e profissionais, acompanhando histórias que povoam as relações humanas nessa sociedade. Nelas transparecem a tristeza e o inconformismo pelo desrespeito, pela falta de acesso aos direitos universais e de cidadania, mas, também, a alegria de vislumbrar a possibilidade da emancipação humana, a crença de que a mudança é possível e necessária e que, num mundo com tantas injustiças, há que se buscar a justiça social e encontrar os caminhos de relações mais solidárias.

---

<sup>2</sup> De acordo com a lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e decreto n 5.749, de 11 de abril de 2006 (MDS).

A experiência profissional me possibilitou perceber a realidade dinâmica e contrastante na qual, apesar de um enorme conjunto de leis existentes para garantia de direitos, não se verifica muita relação com o mundo presente e concreto, aumentando as violações e a falta de reconhecimento à dignidade da pessoa humana. Identifiquei essa realidade em encontros, observações, reflexões, impressões, dificuldades vivenciadas e também pelos sentimentos expressos sobre a ordem e a desordem observados no cotidiano do convívio com sujeitos que buscam seu espaço na sociedade. Ao mesmo tempo, nesse espaço estamos construindo uma história com as particularidades da vida exterior e subjetividades, num processo no qual os riscos, as peripécias e inúmeros sentimentos estão envolvidos na perspectivas de nos tornarmos mais humanos.

No espaço de atuação profissional desenvolvo atividades socioeducativas com grupos multifamiliares a fim de potencializar a construção conjunta de alternativas de enfrentamento e superação às mais diversas formas de exclusão social que se apresentam. Isso me gerou muitas preocupações sobre as formas de exclusão, opressão e desigualdades sociais que perpassam o cotidiano das famílias mais empobrecidas e se perpetuam na cultura sócio-histórica como algo “natural e imutável”.

Inicialmente, deduzi que a exclusão que permeia o cotidiano das famílias “pobres” e “extremamente pobres” pode ser considerada fruto da estrutura de uma sociedade que deixa certos grupos numa situação de crônica miséria, na qual lhes são asseguradas escolhas iguais, porém oportunidades totalmente desiguais. O ciclo de vida dessas famílias é prejudicado pela ausência das mínimas condições de dignidade humana, pois vivenciam a falta de acesso a condições de moradia, saúde, educação, trabalho, lazer, além da violência intrafamiliar, delinqüência, uso de substâncias entorpecentes, alto índice de gravidez na adolescência, ou gravidez indesejada, nenhuma ou baixa escolaridade, ausência paterna, mortalidade infantil, diferença de gênero, fome, entres outros. São fatores que, somados ou individualizados, impossibilitam o exercício da cidadania, da autonomia e da emancipação humana.

O entendimento sobre essas famílias perpassa pela estratificação social presente na sociedade e que as separa em dois modelos, quais sejam: famílias tradicionais mononucleares burguesas, atualmente entendidas como famílias com formação profissional, e famílias de classes populares, vistas como de baixa renda. Estas últimas assumiram uma posição desfavorável na estrutura econômica, mas também em outros processos, que ampliam as formas de exclusão e discriminação e mantêm uma estreita relação com o contexto sociocultural em que estão inseridas.

As famílias atendidas ao longo da minha atuação profissional instigam-me a construir novas formas de intervenção, no sentido de garantir a preservação da vida por meio de práticas de valorização, de reconhecimento, de ações de preservação e dignidade pelo acesso às políticas públicas. Essa tarefa não pode ser vista de forma simplista, pois traz consigo inúmeras complexidades, entre elas a defesa intransigente dos direitos humanos e da vida, estabelecendo um diálogo no campo da política e não transferindo esse compromisso para a esfera do mercado, que nega a condição de direito social e transforma este direito numa possibilidade de consumo individual.

A intervenção adequada para poder, efetivamente, contribuir com os sujeitos e com o meio (mundo) que os cerca exige conhecimento “como elemento fundamental na construção dos destinos da humanidade, e, portanto, a sua produção deverá estar fundada em um processo de competência técnica, criativa e crítica [...] a produção do conhecimento vai muito além da relação sujeito/objeto, envolve a trama das relações socioeconômicas e culturais e permite o distanciamento tanto do absolutismo dogmático como do ceticismo vulgar”. (SILVA et al., 2005, p. 70).

O conhecimento assume papel de destaque num contexto globalizado, influenciando e, ao mesmo tempo, sofrendo influências, especialmente a partir da década de 1970, com a expansão da integração dos mercados, a ampliação da comunicação e inovações tecnológicas, fatores que podem contribuir para a libertação ou opressão da humanidade. Conhecer para compreender a realidade é o desafio que se apresenta e que justifica a ausência, em inúmeros momentos, da família e do trabalho para este estudo. “Isso porque a compreensão teórico-metodológica da realidade, fundada no acervo intelectual que se constitui a partir das principais matrizes do pensamento social e de suas expressões nos diferentes campos do conhecimento humano, é processo que se constrói na interlocução com o próprio movimento da sociedade”. (YAZBEK, 2000, p. 21 apud YAZBEK; SILVA, 2005, p. 26). Soma-se, ainda, a satisfação pessoal que está sendo contemplada nesse processo, visto que o conhecimento é marcado por uma escalada intensa e constante de perspectivas, incertezas e obstáculos.

O diálogo e as reflexões estabelecidas com as famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social, em especial aquelas com maiores dificuldades socioeconômicas, despertaram-nos para uma reflexão sobre a pobreza e o acesso aos direitos sociais compreendidos nessa realidade. Todo o processo de trabalho vivenciado, em especial com famílias de classes populares, contribuiu, de forma oportuna e significativa, para gerar fenômenos como incertezas, dúvidas e inquietações. Em especial, refiro-me aqui as

possibilidades de as políticas sociais atualmente em vigência contribuírem no processo de emancipação dos sujeitos.

Diante disso se apresenta o problema central desta pesquisa, que busca resposta à seguinte questão: Em que medida as políticas sociais atuais, em especial o PBF, realizam aquilo a que se propõem, ou seja, a emancipação do ser humano? Pretendo, portanto, como objetivo geral, verificar em que medida as políticas sociais atuais, em especial o PBF, contribuem no processo de emancipação dos sujeitos e, como objetivos específicos, realizar um estudo sobre a realidade social vivenciada pelas famílias pobres e extremamente pobres e sua inserção no contexto das políticas de proteção social; identificar aspectos presentes no cotidiano dessas famílias que impossibilitam a emancipação humana, bem como possibilidades de superação dessa condição; verificar se, além de garantir renda às famílias para suas necessidades básicas, o programa incentiva o acesso dessas famílias aos serviços públicos de educação e saúde, como forma de melhorar as condições de vida do grupo familiar e criar condições para sua emancipação social; por fim, compreender o papel do Estado com relação às políticas de proteção social.

Para dar conta dessa questão realizei um estudo com 250 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com base em informações contidas no Cadastro Único. Essas famílias foram escolhidas aleatoriamente entre as 845 que fazem parte do programa para obter uma amostra sobre seu perfil. A leitura dos cadastros permitiu saber quem são essas famílias e conhecer seu modo de vida, ressaltando os eixos de análise referentes a responsável pelo cadastro, idade, escolaridade, estado civil, localidade, situação do domicílio, número de filhos, escolaridade dos filhos e renda per capita.

A investigação priorizou o estudo qualitativo, embora também sejam utilizados alguns dados quantitativos. “Os dados na pesquisa qualitativa se dão em um contexto fluente de relações. São colhidos interativamente em um processo de ida e vinda e na interação com os sujeitos”. (BAPTISTA, apud MARTINELLI, 1999, p. 36).

Segundo Martinelli:

Na verdade, essa pesquisa tem por objetivo trazer a tona o que os participantes pensam a respeito do que está sendo pesquisado, não é só a minha visão de pesquisador em relação ao problema, mas é também o que o sujeito tem a me dizer a respeito. Parte-se de uma perspectiva muito valiosa, porque à medida que se quer localizar a percepção dos sujeitos, torna-se indispensável e este é um outro elemento muito importante, o contato direto com o sujeito de pesquisa. (1999, p. 21-22).

A pesquisa qualitativa visa a uma aproximação com a realidade social na busca de conhecer os fatos de forma profunda, não sumária, dando visibilidade às famílias abordadas; valoriza a experiência dos sujeitos, buscando estabelecer um diálogo para que os pesquisados se percebam como cidadãos em busca de direitos, não como indivíduos em busca de um favor ou ajuda focalizada.

Para isso, num segundo momento, estabeleceu-se um diálogo com seis famílias, que foram escolhidas aleatoriamente, para desvelar suas experiências na situação de beneficiárias do Programa Bolsa Família, utilizando a entrevista de pesquisa, pois, segundo Minayo (1992), com esse instrumento o pesquisador procura informações contidas na fala dos atores sociais, bem como coleta o relato dos autores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa. A autora menciona a comunicação verbal, reforçando a importância da linguagem e do significado da fala, dando visibilidade a esses atores sociais. Assim, o objetivo neste estudo é saber dessas famílias o que elas conhecem sobre o programa, quais os benefícios que lhes trouxe, como avaliam o programa, o que pensam sobre sua situação de pobreza.

Foi utilizada a entrevista semiestruturada, pois auxilia na compreensão da realidade; é um momento em que “os entrevistados têm uma participação ativa, embora observa-se um roteiro mais ou menos preciso e ordenado de questões, e apesar de observar um roteiro, o entrevistador pode fazer perguntas adicionais para elucidar questões ou ajudar a recompor o contexto”. (NEVES, et al, 1998, p. 144). Compreender a forma de vida das famílias beneficiárias e a representação que o PBF exerce em suas vidas é necessário para verificar se efetivamente emancipa e dá autonomia às famílias ou apenas transfere valores monetários para minimizar desigualdades.

A análise prioriza o método histórico dialético, que, segundo Meksenas,

concebe os fenômenos em análise como sendo históricos, dotados de materialidade e movidos pela contradição: afirmação- negação- nova afirmação. Desse método resulta a tese que concebe o conhecimento como um movimento que se dá no marco da luta de classes. (2002, p. 88).

Esse método possibilita a aproximação da realidade social, não se limitando somente a documentos, mas também envolvendo o contexto humano, social e histórico, explicando suas significações. A análise de conteúdo foi utilizada para compreender a fala das famílias, pois permite uma constante recriação reflexiva. “Transforma fenômenos ‘brutos’ em dados que

possam ser tratados cientificamente, a fim de que o conhecimento sobre o objeto possa ser construído”. (PEREIRA apud NEVES et al.,1998 p. 105).

A pertinência deste estudo está em refletir sobre o tema abordado, não só pela crítica dos documentos, mas pelas discussões teóricas e pelas percepções das famílias assistidas socialmente.

A dissertação foi organizada em três capítulos contendo idéias de vários autores que contribuíram para o enriquecimento teórico/metodológico, em destaque: Carvalho, Silva, Yasbek, Giovanini, Iamamoto, Pereira, Demo e Freire.

O primeiro capítulo, denominado “Programa de transferência de renda: a política do Bolsa Família”, descreve aspectos relevantes sobre a família, considerando parte de sua evolução ao longo dos tempos, bem como sua inserção no contexto da proteção social. Apresenta parcialmente o desenvolvimento histórico do sistema brasileiro de proteção social, onde se situam os programas de transferência de renda, dando especial destaque ao Programa Bolsa Família, que é uma das principais categorias de análise deste trabalho. Ao descrever o PBF, priorizamos os objetivos, diretrizes, condicionalidades, focalização, seleção, aspectos da operacionalização, relações estabelecidas entre entes federativos e controle social.

No segundo capítulo, “Contextualizando o PBF: um estudo a partir do município de Marau-RS”, realizamos uma breve apresentação do município de Marau, mostrando dados históricos, econômicos e sociais, o que permitirá a observação do seu potencial econômico, mas também das contradições que se expressam em questões sociais. Visualizamos a Política Nacional de Assistência Social e sua implementação municipal, destacando a proteção social, a qual deve garantir, em especial, a segurança de sobrevivência, ou seja, de rendimentos e autonomia. Descrevemos as ações de assistência social desenvolvidas nesse município de acordo com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e, em seguida, a pobreza que está presente mundialmente, não como um fenômeno novo, mas como fruto das desigualdades produzidas historicamente. A discussão direciona a compreensão da pobreza para além de seu aspecto material, da ausência de renda, mas também ausência nos processos de participação, o que aponta para a pobreza política. Ainda faz parte deste capítulo a elaboração do perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Marau, construído com base nas informações obtidas junto ao formulário do cadastro único.

O terceiro capítulo propõe-se, inicialmente, a construção de alguns conceitos sobre a emancipação humana e sua aproximação com o Programa Bolsa Família, bem como refletir sobre as experiências das famílias beneficiadas do programa por meio das suas falas, obtidas em entrevista. Neste capítulo, procura-se refletir sobre o seu conhecimento acerca do

Programa Bolsa Família, os benefícios que trouxe à família, a avaliação do programa e expectativas em relação ao futuro. Ao realizar essa análise da dinâmica de vida dessas famílias, procuramos destacar as transformações ocorridas de superação e agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade social e também a possibilidade de emancipação humana.

Nas considerações finais procuramos retomar as idéias centrais do trabalho, evidenciando a possibilidade de emancipação humana das famílias beneficiárias, suas dificuldades para tal concretização e os desafios que se apresentam a esse tema.

## **1 PROGRAMA DE TRANFERÊNCIA DE RENDA: A POLÍTICA DO BOLSA FAMÍLIA**

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”

Guimarães Rosa

O presente capítulo tem por objetivo situar a família no contexto histórico da sociedade capitalista, a qual apresenta um aspecto mais substancial com a Revolução Industrial, apresentando a descontinuidade dos modelos de acordo com os interesses e condições de cada época. Revisamos a trajetória histórica desde a Antiguidade até a Modernidade, quando acontece sua inserção no sistema de proteção social, pois constitui-se como principal responsável pela socialização e proteção dos seus membros, mas precisando ser igualmente cuidada e protegida pelo poder público.

Para dar conta da questão social, criaram-se ao longo dos anos diversas ações de proteção social, especialmente a partir da década de 1930. Porém, foi a partir da Constituição brasileira de 1988 que o conceito de proteção social foi instituído e em 1990 surgiram políticas de combate à pobreza, com destaque para os programas de transferência de renda, os quais representam na atualidade o eixo central do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Diante disso, faz-se um breve histórico dos programas de transferência de renda brasileiros, dando especial ênfase ao Programa Bolsa Família, que prevê o enfrentamento da pobreza e o estímulo à emancipação sustentada das famílias beneficiárias.

### **1.1 Família e sua inserção no contexto da proteção social**

A reflexão sobre a família encontra-se presente na sociedade não mais de forma idealizada, mas considerando os processos de transformação até chegar à sua configuração atual, apresentando lugar de destaque, em especial, na política social. Historicamente, percebem-se mudanças e transformações que permeiam o universo familiar, bem como as diversas teorias que se apresentam acerca do tema. Refletir sobre essa importante instituição social hoje é revalorizá-la como responsável pelas identidades pessoais e como condição para a transcendência da condição humana. O desafio é compreender seus significados no

desenvolvimento das distintas civilizações e as formas assumidas por esse agrupamento humano no decorrer da história.

A família é considerada “a mais antiga instituição presente na sociedade, não nasceu com o homem, mas se estruturou e se organizou na medida em que certas condições tipicamente culturais passaram a caracterizar as coletividades” (LINCK, 2004, p. 42). Está presente desde a passagem da natureza para a cultura, quando as relações passaram a ser fundadas não mais sobre condições naturais e, sim, sociais, sofrendo forte influência das mudanças sociais e políticas que ocorrem na sociedade como um todo.

Segundo Osório, “curiosamente, a origem etimológica da palavra ‘família’ nos remete ao vocábulo latino *famulus*, que significa ‘servo’ ou ‘escravo’, sugerindo que, primitivamente, considerava-se a família como sendo o conjunto de escravos ou criados de uma mesma pessoa”. (2002, p. 26). Tal fato nos remete a pensar nas relações de poder estabelecidas entre os povos primitivos, porém encontradas ainda na atualidade, nas quais a figura do homem exerce controle e domínio sobre a mulher e seus filhos.

No decorrer da história evidenciam-se diversos modelos de família, quais sejam, a matriarcal, a patriarcal, a medieval, a monogâmica e contemporânea, a maioria surgida em razão do modelo de produção capitalista. A forma de organização familiar denominada “matriarcal”, na qual se desconhecia o papel do pai na reprodução, pois ignorava-se a participação do homem na fertilização e entendia-se que era a figura materna quem definia o pai e, conseqüentemente, os demais familiares, tendo ela o direito à propriedade e a certas prerrogativas políticas, não é consensual entre os antropólogos. Estudos apontam o matriarcado<sup>1</sup> como uma decorrência natural da vida nômade dos povos primitivos, pois, enquanto os homens saíam em busca do alimento para a família, as mulheres ficavam com os filhos, os quais cresciam, basicamente, sob sua influência.

Aos poucos, o homem foi reconhecendo seu papel, até então invisível, na procriação, tendo o direito paterno reconhecido e, assim, o direito à herança repassado aos filhos. Surgiram, então, “outras necessidades para os membros da família, iniciando a domesticação dos animais, a criação do gado, criando assim novas relações sociais. Pois, até então, as riquezas se reduziam às vestes e aos alimentos conseguidos diariamente.” (SETTI, 2007, p. 15).

---

<sup>1</sup> “O matriarcado [...] seria uma decorrência natural da vida nômade dos povos primitivos, pois enquanto os homens [...] tinham que sair a procura de alimento, as mulheres ficavam nos acampamentos com os filhos” (OSÓRIO apud ZIMERMAN, 1997, p. 52). Desde o início da humanidade, as pessoas viviam em pequenas comunidades, as quais se iniciavam com a organização familiar. Essa girava em torno da mulher, por isso denominada “sociedade matriarcal”, pois estava baseada na autoridade da mãe. (MURARO, 2002).

Referimo-nos aqui ao século XIV, período em que no modelo de família medieval<sup>2</sup> o homem passa a exercer, gradativamente, o poder sobre a mulher. Essa relação estabelece uma divisão no trabalho das pessoas que convivem na família, dando ênfase à produção da riqueza. Assim, Marx e Engels apontam:

Esta divisão do trabalho repousa por sua vez sobre a divisão do trabalho na família e sobre a divisão da sociedade em famílias isoladas e opostas, implica simultaneamente a repartição do trabalho e dos seus produtos, distribuição desigual tanto em quantidade como em qualidade, dá portanto origem à propriedade cuja primeira forma, o seu germe, reside na família, onde a mulher e as crianças são escravas do homem. (2007, p. 12).

Essa desigualdade no interior da família, com a influência da propriedade privada burguesa, ocorreu de forma mais substancial no contexto da ascensão do capitalismo. Dessa forma, a partir do século XVIII evidencia-se mais claramente a sociedade patriarcal<sup>3</sup>. A família denominada “patriarcal” encontra sua origem no desenvolvimento da agricultura e marca a autoridade do chefe da família, ou seja, do homem sobre a mulher e filhos (as).

Por sua vez, a “família monogâmica”<sup>4</sup> está associada à questão da propriedade. A fidelidade conjugal passa a ser condição essencial para o reconhecimento de filhos legítimos e a transmissão hereditária da propriedade desta que, ainda na atualidade, é o tipo de família que prevalece no mundo ocidental. Esse modelo de família monogâmica marca, para Engels, o início de relações fundadas não mais sobre as condições naturais, mas sociais, pois compreende, na ótica do materialismo histórico, que esta não é uma forma mais evoluída de estrutura familiar, mas a sujeição de um sexo ao outro a serviço do poder econômico. Com a evolução dessas relações, percebe-se a passagem da natureza para a cultura, em que as

---

<sup>2</sup> “Foi a primeira forma de família que não se baseava em condições naturais, mas econômicas, e concretamente no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, originada espontaneamente”. (ENGELS, 2005, p. 77). A prevalência era do homem na família .

<sup>3</sup> “Denominamos família patriarcal, genericamente, a família na qual os papéis do homem e da mulher e as fronteiras entre o público e o privado são rigidamente definidos; o amor e o sexo são vividos em instâncias separadas, podendo ser tolerado o adultério por parte do homem e a atribuição de chefe da família é tida como exclusivamente do homem”. (GUEIROS, 2002, p. 107).

<sup>4</sup> “A monogamia nasceu da concentração de grandes riquezas nas mesmas mãos- as de um homem- e o desejo de transmitir essas riquezas, por herança, aos filhos deste homem, excluídos os filhos de qualquer outro. Para isso era necessária a monogamia da mulher, mas não a do homem; tanto assim que a monogamia daquela não constituiu o menor empecilho à poligamia, oculta ou descarada, deste. Mas a revolução social iminente, transformando pelo menos a imensa maioria das riquezas duradouras hereditárias- os meios de produção- em propriedade social, reduzirá ao mínimo todas essas preocupações de transmissão por herança”. (ENGELS, 2005, p. 82).

relações de parentesco deixam de ser determinadas pela natureza e passam a ser estabelecidas em função do contrato social que realizam (casamento).

A partir do século XVIII, as famílias assumem novas dimensões, pois acontece a separação entre o que é público (sociedade) e o que é privado (família). Relata Gueiros:

A partir da segunda metade do século XIX, o processo de modernização e o movimento feminista provocam outras mudanças na família e o modelo patriarcal, vigente até então, passa a ser questionado. Começa, então, a se desenvolver a família conjugal moderna, na qual o casamento se dá por escolha dos parceiros, com base no amor romântico, tendo como perspectiva a superação da dicotomia entre amor e sexo e novas formulações para os papéis do homem e da mulher no casamento. (2002, p. 107).

A partir da Revolução Industrial a família passa a sofrer forte influência do sistema capitalista, da opinião pública e da legislação. As mulheres assumem postos de trabalho no espaço público, realizando dupla jornada, pois as atividades domésticas do mundo privado continuavam sob sua total responsabilidade. O movimento feminista assume nesse cenário papel muito importante de mobilização em defesa dos direitos da mulher e do seu novo espaço na família. Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 homens e mulheres são igualmente tratados nos direitos, deveres e obrigações, bem como surgem novos modelos de família, que passam a ser, ao menos do ponto de vista legal, aceitos.

A partir de então, a família passa a ter um papel fundamental para as políticas públicas e no fortalecimento desta instituição em face das expressões da questão social. Em seu artigo 226 a Carta de 1988 estabelece: “[...] A família é considerada a base da sociedade e tem especial proteção do Estado. § 4º Entende-se também, como entidade familiar à comunidade formado por qualquer dos pais e seus descendentes.” (BRASIL, 2006).

Perceber a família como sistema de interação é considerá-la como um espaço aberto de convivência e inter-relações com outros sistemas. Essas interações nem sempre são tranqüilas e equilibradas e, em grande proporção, são determinadas pelos valores e pelas normas estabelecidas culturalmente pela sociedade ou pelo contexto social, demonstrando o movimento dialético que realizam. “A maior expectativa é que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor qualidade de vida a seus membros e efetiva inclusão social na sociedade em que vivem. No entanto, essas expectativas são possibilidades, e não garantias”. (CARVALHO, 2000, p. 13).

Essa realidade se deve ao fato de que milhões de famílias ainda não conseguiram alcançar um patamar digno de vida, cuja sobrevivência está condicionada ao sistema de proteção social, que na sociedade capitalista resulta da confluência do mercado e da democracia. Esse “mercado não pode ser a última instância do ser humano” (DEMO, 2001, p. 44), pois não absorve a todos, deixando ao Estado o compromisso de assegurar a sobrevivência do ser humano.

O ideário de que a política social só contribui para a emancipação humana se for capaz de redistribuir renda e poder não se consolidou positivamente; pelo contrário, contribuiu para a acomodação e não resistência de muitos sujeitos. Segundo Silva, “os Sistemas de Proteção Social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros”. (2004, p. 15). O entendimento sobre o sistema de proteção social brasileiro é possível com base no reconhecimento da sua formação e do seu percurso histórico.

Esse sistema se apresenta em dois momentos distintos, ou seja, o período de 1930 a 1943, fase da formação do sistema, e a Constituição de 1988, quando aconteceram importantes alterações no padrão de seguridade social. Estudos apontam que, no período anterior a 1930, a presença do Estado na área social era quase inexistente e realizada em situações emergenciais, de forma tópica e muitas vezes repressiva; a proteção à população mais empobrecida era realizada por instituições não estatais e de forma descontínua.

No período de vigência do Welfare State<sup>5</sup> a família esteve no anonimato, pois “a proteção e reprodução social transformou-se em missão ‘quase total’ de um Estado social de direito dos cidadãos. Parecia que o indivíduo ‘promovido’ a cidadão podia trilhar sua vida apenas dependente do Estado e do trabalho, e não mais das chamadas sociabilidades comunitárias e familiares”. (CARVALHO, 2000, p. 14). Verificaram-se nesse período grande desenvolvimento econômico, conquistas socioculturais, avanços da ciência e tecnologia, porém esse progresso permaneceu muito distante das famílias mais vulnerabilizadas.

No entanto, “no imaginário coletivo ficou reforçada a aposta num projeto de Estado suficientemente forte para assegurar políticas sociais e operar a partilha da riqueza produzida;

---

<sup>5</sup> “Muito do que hoje se conhece do *Welfare State* tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado.. Por essa perspectiva oferece sobejas evidências de que não é propriamente um Estado, mas um tipo histórico, de sociedade que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do estado, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral). [...] é um fenômeno também contraditório, porque ao mesmo tempo em que tem que atender necessidades sociais, impondo limites às livres forças do mercado, o faz preservando a integridade do modo de produção capitalista”. (PEREIRA, 2008, p. 87).

suficientemente forte para conter os apelos selvagens do capital e garantir pleno emprego”. (CARVALHO, 2000, p. 14). Segue o autor:

Nas últimas décadas, quando a família ficou no limbo, era quase um consenso que o Estado ou mercado poderiam substituir a família no seu papel formador. A escola, os clubes esportivos, os acampamentos possibilitaram a emergência de sujeitos como “a tia ou o tio” enquanto fontes precípua de formação, e não mais os pais. (CARVALHO, 2000, p. 17).

Na atualidade, a família retoma um lugar de destaque na política social, apresentando-se como principal socializadora de seus membros, porém precisa de proteção para protegê-los. (CARVALHO, 2000). No Brasil o sistema de proteção social surgiu, inicialmente, nas décadas de 1930 e 1940, acompanhando o processo de urbanização e industrialização da sociedade. Nesse período, o “Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento e transporte coletivo”. (SILVA; YAZBECK; GIOVANINNI, apud NEPP, 2004, p. 21-22).

O Estado apresenta-se como principal responsável pelo desenvolvimento econômico. “Todavia, mesmo priorizando o mercado, se constituiu também numa fonte de solidariedade social, assumindo o papel promotor de comunidade de interesses e de responsável pela promoção do bem estar- social”. (SILVA; YASBECK; GIOVANINI, 2004, p. 22).

A cidadania encontrava-se atrelada ao mercado de trabalho. Nas décadas de 1970 e 1980, sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar,<sup>6</sup> houve a expansão desse sistema de proteção social. Evidenciou-se, então, a formação de dois modelos de proteção social, ou seja, um modelo de seguro social que ocupa uma determinada posição na estrutura produtiva, em que se realiza uma prévia contribuição para assegurar direitos sociais especialmente na área previdenciária e de saúde, e outro modelo caracterizado como assistencial, destinado à população não atendida pelo anterior, por não estar vinculada ao mercado formal de trabalho, recebendo atendimento emergencial e pontual, realizados por políticas públicas do Estado caracterizadas como compensatórias e estigmatizantes, sem nenhuma relação com direito social.

---

<sup>6</sup> “Nesse período os programas e serviços sociais funcionavam como compensação à repressão e arbítrio, aliada à grande demanda posta na conjuntura anterior”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 22).

Mesmo com tamanha intervenção do Estado, a sociedade civil, na década de 1970, começou a se reorganizar em movimentos sociais e partidos políticos, bem como sofreu influência da Igreja. Com a Constituição brasileira de 1988 surgiu o conceito de “seguridade social”, composto pelo tripé saúde, previdência e assistência social. Contudo, os direitos assegurados em lei não são garantias de equidade e consolidação da cidadania, pois se encontram distantes de sua efetivação.

Estudos revelam que se chega aos anos 1990 com um Sistema de Proteção Social marcado por superposições de objetivos, competências, clientela – alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidades dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos... (Draibe et al, 1995), além do avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação de do estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 23).

Observa-se o empobrecimento de uma população que necessita cada vez mais de proteção social. As pressões oriundas da esfera econômica e das relações de trabalho foram determinantes no processo de transformação das funções da família, entendida como “um sistema aberto, cujas partes são interdependentes e devem ser consideradas em sua globalidade. No sentido mais restrito, podemos classificá-la como um grupo autônomo de pessoas, não necessariamente de sexos opostos, vinculadas através da luta pela sobrevivência, afetividade, solidariedade e convivência estreita”. (PNAS, 2005)<sup>7</sup>.

A formação da sociedade e a ação do Estado no Brasil foram, desde o surgimento da nação até praticamente final de século XX, grandes concentradoras de renda e de oportunidades e, assim, também geradoras de desigualdade e exclusão social.

Com a centralidade na família, verifica-se a partir de 2001 uma grande expansão dos programas de transferência de renda como possibilidade de proteção e de desenvolvimento social aos beneficiários. Conforme apresentamos a seguir, a década de 1990 foi fortemente marcada pelos programas de transferência de renda e pelas inúmeras experiências implantadas no período, sendo considerados como uma das principais estratégias para o eixo do sistema brasileiro de proteção social.

---

<sup>7</sup> Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília/DF, nov. 2004).

## 1.2 Os programas nacionais de transferência de renda

No Brasil é evidente a concentração das riquezas, que é produzida por muitos, mas apropriada por poucos. Como decorrência dessa situação, constatamos a desigualdade social e as diferentes formas de exclusão que permeiam o cotidiano de milhões de brasileiros. Numa tentativa de combater e/ou amenizar essa realidade surgem os programas de transferência de renda<sup>8</sup> como resposta do poder público para a realização de ações afirmativas de combate à pobreza.

A discussão sobre os programas de transferência de renda remete-nos à década de 1970, quando se iniciaram as primeiras propostas desta natureza encontradas no artigo “Redistribuição de Renda” e no livro *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil* (FONSECA, 2001). Porém, essas discussões não despertaram maior interesse, por não ser um momento propício para o debate.

Segundo Silveira (1975), na economia capitalista a distribuição de renda não garante a todos a sobrevivência; nem mesmo o bem-estar é garantido somente pelo crescimento econômico, necessitando-se da intervenção do Estado por meio de programas governamentais. Apresentou-se nesse período o imposto de renda negativo como um modelo de programa de transferência de renda a ser atribuído a todos os indivíduos pobres por meio de repasse financeiro, iniciando-se pelos mais idosos, não somente por questões humanas, mas também pela não incidência desses sobre o mercado de trabalho.

O censo realizado em 1970 apontava para o alto grau de desigualdade presente na sociedade brasileira. Isso influenciou nas primeiras discussões sobre os programas de transferência de renda mesmo que de forma lenta, mas apresentando elementos que influenciariam os futuros programas. Em especial, destacam-se características que se mantêm na atualidade, como a perspectiva redistributiva, a transferência de renda às famílias mais empobrecidas e a focalização, ou seja, a definição de um patamar de renda para acesso aos programas de transferência de renda.

A partir da Constituição Brasileira de 1988 instituiu-se o conceito de proteção social, que incorporou a assistência social, juntamente com a Previdência Social e a saúde, como

---

<sup>8</sup> “Os Programas de Transferência de Renda são aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou as famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza”. (SILVA; YASBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 19).

políticas constitutivas da seguridade social no país. Entre os avanços na questão dos mínimos sociais destacamos a elevação dos benefícios mínimos da Previdência Social, sendo equiparado o salário mínimo na zona rural e urbana, e, ainda, a renda mensal vitalícia vinculada à Previdência Social, atribuindo aos brasileiros com mais de setenta anos de idade e a pessoas portadoras de deficiência o valor de um salário mínimo, desde que não possuíssem meios de prover seu próprio sustento. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004).

Ainda, na Constituição Federal de 1988, em especial nos artigos 203 e 204, instituiu-se o direito do cidadão e dever do Estado para com os idosos e pessoas deficientes, que foram mais tarde regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei n. 8742, de 07/12/1993, a qual fixou um salário mínimo a estes, conforme critérios de acesso. Este benefício entrou em vigor somente a partir de janeiro de 1996. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINI, 2004).

O marco histórico do surgimento das políticas de combate à pobreza é da década de 1990, sendo fortemente influenciado em 1992 pela Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Sousa. Este movimento contribuiu consideravelmente para o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, colocando em destaque a temática da fome e da pobreza. Nesse período, as atenções e interesses estavam voltados para o combate à inflação crescente e para os problemas decorrentes da dívida externa. A preocupação era o crescimento econômico, “não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, até porque a superação da pobreza era percebida como mera decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento da economia”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 89).

Os programas de transferência de renda surgiram no contexto do sistema de proteção social com maior evidência com o projeto de lei nº 80 de 1991, apresentado pelo então senador Eduardo Suplicy, o qual foi obstruído no Congresso Nacional, sendo mais tarde modificado e aprovado em junho de 2001. O projeto previa uma complementação na renda dos indivíduos com mais de vinte e cinco anos que recebessem abaixo de um valor estabelecido. A complementação seria de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido.

Entre 1991 e 1995 vários autores manifestaram-se sobre o tema trazendo suas contribuições e, especialmente, substituindo o conceito de indivíduo pelo de família e atrelando o recebimento do benefício à frequência dos filhos à escola, na perspectiva de

romper com um elemento estrutural da pobreza, ou seja, com o analfabetismo e a baixa escolaridade. Diante disso, Fonseca faz o seguinte comentário:

No projeto de lei de autoria do senador Suplicy, a unidade de referência é o indivíduo (pobre) e a renda é um direito [...]. Nesse sentido, nas mudanças são promovidas discriminações, pobres sem filhos em idade escolar, adultos pobres sem filhos, idosos pobres, etc. [...]. Também nesse sentido, uma renda mínima não é direito de todos os cidadãos pobres, mas de um grupo bem específico, famílias com crianças, e uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar. (2001, p. 106).

Retomando a história dos programas de transferência de renda, observamos que os mínimos sociais<sup>9</sup> têm sua primeira iniciativa com a instituição do salário mínimo (1934-1940). Outras formas de mínimo social no âmbito do sistema brasileiro de proteção social foram o seguro desemprego, abono salarial, benefícios da Previdência a partir da Constituição de 1988, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os PTR<sup>10</sup> implementados pelo governo federal a partir de 2001. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004).

As primeiras experiências exitosas surgiram em 1995, quando foram implantados os programas de renda mínima ou bolsa-escola nos municípios de Ribeirão Preto, Santos e Campinas, no estado de São Paulo, e em Brasília, Distrito Federal. Os dois últimos serviram de modelos inspiradores a experiências subsequentes, nas quais a família passa a ser entendida como a unidade beneficiária e articula-se a transferência de renda à política de educação

O Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, preocupado com a situação da infância (trabalho infantil, baixa escolaridade, etc.), iniciou em 1986 as primeiras discussões sobre o Programa do Distrito Federal, o qual mais tarde se tornaria referência para os demais programas de transferência de renda. Essas discussões foram sistematizadas em 1990 e transformadas no texto intitulado “A revolução das prioridades”, que se tornou, em 1994, o livro *A revolução das prioridades da modernidade-técnica à modernidade-ética*.

A partir de então, a proposta de transferência de renda associada à educação foi implantada em Brasília pelo governo de Cristóvam Buarque, denominado Bolsa Familiar para

---

<sup>9</sup> Para aprofundar o detalhamento da história e a evolução dos mínimos sociais ver Silva, Yazbek, Giovaninni, 2004, p. 28-33.

<sup>10</sup> Programas de transferência de renda.

a Educação. Por este, cada família pobre recebia um salário mínimo pela manutenção dos filhos na escola. Cristóvam Buarque afirmava que, “se há crianças que não vão a escola é porque têm que trabalhar ou porque suas famílias, prisioneiras da pobreza, não dão importância à educação, e a sociedade pode atraí-los à escola pagando-lhes um salário”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI, 2004, p. 68).

Esses programas entraram para a agenda pública brasileira como um mecanismo eficaz de complementação de renda associado a uma política educacional para os excluídos. Assinalam Silva, Yazbek e Giovaninni:

Ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com a articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural. Além da busca de introdução social, tendo em vista elevar os padrões de vida ao nível de uma vida economicamente as gerações futuras, com elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento da família. (2004, p. 48).

A partir de 2001, o governo de FHC, em seu penúltimo ano de governo do segundo mandato, propôs uma rede de proteção social instituindo os PTR Bolsa Escola (vinculado à educação) Bolsa Alimentação (vinculado a saúde) e Auxílio Gás (vinculado ao Ministério de Minas e Energia), além da ampliação dos programas já existentes e implantados em 1996, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI).

Essas primeiras experiências de PTR parecem ter se desenvolvido num contexto muito desfavorável, no qual a prioridade do governo sempre foi voltada para o equilíbrio da economia e a questão social era tratada de forma focalista e fragmentada, desenvolvida somente em alguns municípios brasileiros em razão do Programa Comunidade Solidária. A conjuntura desse período apresenta um cenário com elevação dos índices de desemprego, precarização das relações do trabalho, aumento da violência e do trabalho infantil, baixa qualificação do trabalhador e elevação dos índices de pobreza. (SILVA; YAZBEK; GIOVANINNI 2004, p. 91-92).

Em 2003, primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como o Cartão Cidadão, para substituir os diversos cartões que os

beneficiários possuíam e facilitar o recebimento do benefício no banco. A lei federal 10.836, de 09/01/04, unificou todos esses programas dando origem ao Bolsa Família.

### **1.3 O processo de construção do programa bolsa família**

O Programa Bolsa Família foi implantado pelo governo federal brasileiro em outubro de 2003 a fim de combater a pobreza e a fome no país e impulsionar ações inovadoras de intervenção na área social. Mudanças importantes foram introduzidas nesse redesenho do PBF em relação aos programas de renda mínima implantados no governo anterior (1995 a 2002). Reconhecendo que a fome existia no Brasil não pela falta de alimentos, mas pela inexistência e ou insuficiência de renda para obtê-los em quantidade e qualidade apropriada, foi criado antes do Programa Bolsa família o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação (PNAA), conforme a lei 10.889, de 13 de junho de 2003. Este benefício era destinado às famílias consideradas em situação de insegurança alimentar e teve como objetivo “propiciar a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidades suficientes e com qualidade”

O Cartão Alimentação foi integrado ao Programa Fome Zero<sup>11</sup> e foi criado para combater a fome e “promover a segurança alimentar a todos os brasileiros” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 111), visando garantir a situação de segurança alimentar com benefício de R\$ 50,00 por família. O Fome Zero foi o primeiro programa implantado pelo governo federal, em 2003, lançado como carro-chefe da política do governo Lula, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com apoio da sociedade civil no combate à pobreza.

O Cartão Alimentação apresentava-se em caráter temporário com uma expectativa de que produzisse efeitos positivos. Enquanto isso, construía-se uma “nova” política social, de caráter permanente, denominada Bolsa Família.

---

<sup>11</sup> O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 02 set. 2008.

O Programa Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2007).

O Bolsa Família unificou os procedimentos de gestão e execução dos programas Bolsa Escola, instituído pela lei n. 10.219, de 11.04.01; o Bolsa Alimentação, instituído pela MP n. 2.206, de 06.09.01; o Auxílio Gás, instituído pelo decreto n. 4.102, de 24.01.02; o Cartão Alimentação, instituído pela lei n. 10.689, de 13.06.03 PETI, portaria n. 666 de 2005, e, também, o Formulário do Cadastramento Único,<sup>12</sup> decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001. Esses programas passaram a se chamar “remanescentes”,<sup>13</sup> e essa unificação, que ocorreu por meio da medida provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, tinha como objetivo ter uma visão de conjunto das famílias receptoras da renda mínima e o acompanhamento destas em relação às contrapartidas e dos recursos direcionados à política social.

A medida provisória que estabeleceu a primeira versão do Programa Bolsa Família foi transformada na lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004, com algumas mudanças e adendos. Todavia, o modelo atualmente em vigor, de acordo com o decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, sofreu novas alterações. Assim, a gestão do Programa Bolsa Família está hoje sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), regulamentado pelo decreto n.º 6.135, de 36 de junho de 2007, é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou seja, R\$ 207,50 (duzentos e sete reais e cinquenta centavos). Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, Estados ou Municípios. O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, e sua base de informações pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. Dessa forma, o CadÚnico possibilita a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxilia o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população ( <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>) 02/09/2008.

<sup>13</sup> A lei n. 10836/2004, art. 1.º “Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o **caput** tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001”. (BRASIL, MP n.º. 132, art. 1.º, parágrafo único).

<sup>14</sup> Este ministério foi criado pela medida provisória n. 163, de 23 de janeiro de 2004, e regulamentado pela lei n. 10.868, de 13 de maio de 2004, com o objetivo de promover o desenvolvimento social, tendo como centralidade a articulação e a execução do Fome Zero, a implementação de políticas, programas e ações que compõem a estratégia do governo federal de enfrentar o problema da fome e da exclusão social como questões de política nacional. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 02 set. 2008.

Ainda foi criada dentro do MDS uma Secretaria de Renda de Cidadania (Senarc), composta de três departamentos: Departamento de Operações, Departamento de Cadastro Único e Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda, no qual se encontra uma coordenação geral do Programa Bolsa Família. A unificação desses programas proporcionou uma maior racionalidade e eficiência à política de enfrentamento da pobreza, porque reduziu os custos gerenciais e as duplicidades de pagamento, possibilitando melhoras significativas na gestão.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda para as famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$60,00), de acordo com a lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o decreto n 5.749, de 11 de abril de 2006 (MDS). Conforme o que preconizam as políticas sociais atuais, o PBF prioriza a família como unidade de intervenção, com acesso voltado àquelas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. A linha de pobreza é delimitada a partir da renda familiar *per capita* de, no máximo, R\$ 120,00.

As famílias que se encontram em situação de extrema pobreza poderão receber, além do benefício básico, no valor de R\$ 62,00, o benefício variável, desde que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos. O valor do benefício variável é de R\$ 20,00 por beneficiário e cada família poderá receber até o limite de R\$ 122,00, o que corresponde a, no máximo, três beneficiários. Porém, as famílias em situação de pobreza só poderão receber o benefício variável, o que significa que as consideradas pobres, com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, só serão incluídas no PBF se tiverem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos. A partir de 2008, o benefício foi estendido para adolescentes de 16 e 17 anos. Assim, o programa articula-se com o Projoven, inclusive prevendo pagamento de bolsa diferenciada para esta faixa etária, no caso, R\$ 30,00 por filho, até o limite de dois por família.

Tabela 1 - Famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) (agosto de 2008).

Tabela 2 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) (agosto de 2008).

O Programa Bolsa Família também concede o benefício variável de caráter extraordinário- BVCE15, dado somente às famílias que pertenciam aos programas remanescentes, cuja migração para o Bolsa Família poderia causar perdas financeiras. O recebimento do benefício é realizado mediante cartão magnético do programa na Caixa Econômica Federal, em casas lotéricas e demais estabelecimentos autorizados pelo governo. Recentemente (junho/2008), as famílias passaram a fazer parte da “inclusão bancária”, que é

<sup>15</sup> O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. Nestes casos, o valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago, nos termos da portaria MDS/ GM n. 737, de 15/12/2004. (BRASIL, 2004).

uma ação conjunta do Ministério de Desenvolvimento Social e da Caixa Econômica Federal para incentivar a abertura e a utilização de contas bancárias pelos beneficiários do programa.

A partir da “inclusão bancária” as famílias poderão ter acesso aos seguintes serviços bancários: realização gratuita de até quatro saques e extratos por mês, consulta ao saldo da conta, depósito de valores, pagamentos de faturas, compras no comércio local com débito direto na conta e acesso a crédito e a seguros. Tal iniciativa se justificou pelo fato de que muitas famílias empobrecidas recorrem a pessoas conhecidas ou instituições informais quando necessitam de crédito, pagando juros mais altos. A conta Caixa Fácil, que é utilizada pelos beneficiários do PBF, é a possibilidade de acesso a uma instituição financeira formal.

O PBF possui cinco objetivos básicos em relação aos seus beneficiários, quais sejam:

Promover o acesso á rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004).

Para alcançar esses objetivos, o PBF baseia-se na articulação de três dimensões:<sup>16</sup> alívio imediato da pobreza, contribuição para a redução da pobreza para a geração seguinte e articulação com os programas complementares. Assim como nos programas remanescentes, no PBF foram estabelecidas algumas condicionalidades para a permanência da família no programa, como frequentar a escola e a unidade de saúde. Essas condicionalidades devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público. Ao mesmo tempo em que são compromissos a serem cumpridos pelo núcleo familiar para poder receber o benefício mensal, fortalecem o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro.

O objetivo dessas condicionalidades é contribuir no acesso das famílias mais excluídas aos serviços de saúde e de educação, com possibilidades de redução da pobreza na próxima geração, assegurando, assim, o acesso às políticas sociais básicas.

---

<sup>16</sup> Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos. (BRASIL, 2004).

O inciso II do art. 2 da portaria MDS n. 551/2005 define as condicionalidades na área de saúde. Por sua vez, o inciso II do art. 3 estabelece as atividades a serem realizadas pelas famílias para o cumprimento das condicionalidades da saúde<sup>17</sup>, em especial o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

As condicionalidades da educação<sup>18</sup> estão expressas no inciso I do art. 2 da portaria MDS n. 551/2005, e o inciso I do art. 3 da mesma portaria estabelece as atividades a serem realizadas pelas famílias para cumprimento dessas condicionalidades. Em especial, destaca-se a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Em relação à assistência social, as famílias devem retirar todos os filhos menores de 16 anos de atividades de trabalho infantil e encaminhá-las para as atividades socioeducativas e de convivência proporcionadas pelo PETI, com frequência mínima de 85%, além de participar de programas e projetos de qualificação profissional e de geração de emprego e renda, conforme portaria MDS n. 666/2005.

Para realizar o registro das informações de saúde e educação, os Municípios dispõem de sistemas específicos para cada área, acessíveis pela internet. São eles:

Tabela 3 - Sistema de informações on-line

Área/Setor	Sistema/URL	Período de acompanhamento
Saúde	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) <a href="http://sisvan.datasus.gov.br">http://sisvan.datasus.gov.br</a>	Semestral
Educação	Projeto Presença On-Line <a href="http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br">http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br</a>	Bimestral
Assistência Social	Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti) (em fase piloto)	Bimestral

<sup>17</sup> Em relação à saúde, as famílias devem levar as crianças até sete anos para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas conforme calendário do Ministério da Saúde; levar as gestantes a participar do pré-natal; garantir o acompanhamento e a participação das nutrizes em atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. (BRASIL, 2004).

<sup>18</sup> Em relação à educação, as famílias devem matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das crianças de 6 a 15 anos nas aulas a cada mês; garantir a frequência escolar mínima de 75% dos adolescentes de 16 e 17 anos; informar a escola quando o aluno faltar à escola e explicar o motivo; informar ao gestor do PBF sempre que algum aluno mudar de escola, para que os técnicos da Prefeitura possam continuar acompanhando a frequência escolar desses alunos. (BRASIL, 2005).

As portarias interministeriais MS/MDS n. 2.509 e MEC/MDS n. 3.789, de novembro de 2004, estabeleceram as normas e diretrizes para o monitoramento das condicionalidades, dispondo sobre as competências dos diversos níveis de governo nas áreas de saúde e educação, cabendo ao MDS a articulação intersetorial, o apoio institucional e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Também ficam sob responsabilidade do MDS a base do CadÚnico e informações sobre o pagamento aos beneficiários.

A adesão ao Programa Bolsa Família acontece por meio de termo específico ou termo de cooperação firmado entre os entes federativos, sendo a sua execução realizada de forma descentralizada. Nesse termo devem constar as ações que os Estados e Municípios pretendem realizar aos beneficiários do PBF no sentido de favorecer a emancipação sustentada, bem como a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania.

A unificação dos programas que se encontravam dispersos em vários ministérios possibilitou a articulação entre as diversas esferas e instâncias governamentais, delimitando responsabilidades para Estados, Municípios, Ministérios Setoriais e Caixa Econômica Federal, proporcionando, assim, maior eficiência na gestão e execução do PBF.

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e realizam-se de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observados a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Esse controle social foi instituído pela lei n. 10836, de 9 de janeiro de 2002, e representa “a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos”. (BRASIL, 2008).

No próprio termo de adesão que os Municípios assinam estão expressas a designação do gestor municipal do PBF e a comprovação da existência de uma instância de controle social<sup>19</sup> formada por representantes da sociedade civil e do governo municipal, com atribuição de acompanhar a execução do PBF, assim como auxiliar na identificação de potenciais beneficiários do programa. Pode ser própria do programa ou delegada a uma instância anteriormente existente, como, por exemplo, os conselhos municipais já criados, em especial o Conselho Municipal de Assistência Social.

---

<sup>19</sup> As atribuições da ICS encontram-se na instrução normativa Senarc, n. 01, de 20 de maio de 2005.

O governo federal tem como atribuições implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias beneficiárias; disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do PBF; tornar disponível ao Município a base de dados referentes ao PBF. O Estado compromete-se a: desenvolver atividades de capacitação aos Municípios; desenvolver atividades de apoio técnico aos municípios, segundo demandas específicas. Cabe ao Município: proceder à inscrição das famílias no Cadúnico, mantendo essas informações atualizadas e organizadas; realizar a gestão dos benefícios, compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou cancelamento de benefícios; verificar as denúncias de irregularidades; possibilitar o cumprimento das condicionalidades. (BRASIL, 2008).

O sistema de gestão de benefícios do Programa Bolsa Família encontra-se disponível, além dos gestores estaduais e instâncias estaduais e municipais de controle social, à rede pública de fiscalização: Controladoria Geral da União- CGU, Tribunal de Contas da União- TCU, Procuradores do Ministério Público Federal e Promotores do Ministério Público Estadual.

Diante das responsabilidades de cada esfera de governo, cabe ao gestor municipal proporcionar às famílias beneficiárias o cumprimento de suas contrapartidas, oferecendo serviços de saúde, educação e assistência social. Caso os beneficiários não cumpram suas condicionalidades, o gestor poderá tomar iniciativas para promover esse cumprimento; porém, não havendo disponibilidade das famílias em cumpri-las, somente o Senarc poderá realizar o bloqueio e o cancelamento do benefício.

O município tem autonomia para bloquear benefícios diante dos seguintes procedimentos de averiguação: duplicidade cadastral, renda familiar por pessoa superior, falecimento de toda família, não localização da família no endereço informado, trabalho infantil na família, acúmulo de benefício PETI e PBF, decisão judicial. São motivos para que o Município realize o cancelamento do benefício: trabalho infantil na família, acúmulo de benefícios PETI e PBF, decisão judicial e desligamento voluntário da família.

A Senarc realiza o bloqueio e a suspensão do benefício pelo descumprimento reiterado de condicionalidade, e o cancelamento se dá pelos seguintes motivos: reiterada ausência de saque de benefícios, vencimento do prazo para o benefício ficar bloqueado, descumprimento reiterado das condicionalidades, esgotamento do prazo para retirada do cartão magnético, quando cancelar o benefício variável e a família não receber o benefício básico, prescrição do período do BVCE e a família não possuir outros benefícios. O desbloqueio de benefícios pode ser realizado pelo Município e Senarc assim que houver a elucidação e finalização da situação que deu origem ao bloqueio.

O índice de gestão descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família é o “instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF em nível municipal e, com base na mesma, de referência para o cálculo dos recursos financeiros a serem repassados aos municípios” (portaria MDS n. 148/2006, alterada pela portaria MDS n. 256/2006). Este índice reflete a qualidade da atualização das informações do Cadúnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos. Também reflete a qualidade e integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação.

Para o Município receber os recursos do IGD deverá ter assinado o termo de adesão, ser habilitado na gestão da assistência social e atingir, pelo menos, 0,4 no valor do IGD. Conforme o índice alcançado pelo Município, será o valor do repasse, o qual poderá ser investido em gestão de condicionalidades, gestão de benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no Cadastro Único, implementação de programas complementares, fortalecimento da ICS e demandas de fiscalização do PBF.

Cabe salientar a responsabilidade do MDS na articulação intersetorial, no apoio institucional e na supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do PBF. Na portaria interministerial MEC/ MDS n. 3.789, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar do PBF, a escolaridade é apontada como um elemento fundamental para a inclusão social das famílias beneficiárias. Os baixos índices de frequência e o alto percentual de evasão escolar no ensino fundamental são relacionados com a situação socioeconômica e cultural das famílias e percebidos como um dos indicadores de situação de risco que devem ser considerados na definição de políticas públicas.

Em relação à educação foi criado um sistema informatizado de acompanhamento da frequência escolar do PBF na perspectiva de consolidação do Projeto Presença<sup>20</sup>, que envolve as três instâncias da administração pública, federal, estadual e municipal no levantamento de informações e acompanhamento do aluno e do professor. Essa trajetória representará um avanço que irá viabilizar a oferta de dados precisos e atualizados para subsidiar a

---

<sup>20</sup> Esse projeto tem como objetivos: “Garantir às famílias que recebem esse benefício o direito ao acesso a uma política pública básica que é a educação; Proporcionar condições mínimas necessárias para a permanência das crianças e adolescentes na escola; Criar condições para que as famílias entendam o valor da educação como meio para superar as condições da pobreza; Colocar a questão da escolarização no bojo de uma política social que busca a emancipação das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco socioeconômico; Construir a consciência e a convicção nas famílias de que a escolarização constitui forte componente para a quebra da reprodução intergeracional da pobreza; Contribuir com essa medida no combate à evasão escolar”.

implementação e o monitoramento das políticas públicas em educação. Possibilitará mecanismos para uma gestão mais eficiente, bem como possibilitará informações precisas para os programas sociais do Governo Federal, como o PBF. (BRASIL, 2004).

Esse sistema possibilita o monitoramento bimestral da frequência escolar nas instituições públicas e privadas, sob a responsabilidade do gestor do órgão municipal da educação. A frequência escolar deve ser apurada mensalmente pelos estabelecimentos regulares de ensino para verificação do índice mínimo de 85% da carga horária mensal e, caso haja alunos beneficiários do PBF, os dirigentes desses estabelecimentos deverão informar ao gestor municipal as justificativas apresentadas pelos responsáveis dos alunos. (BRASIL, 2004).

Registros apontam que o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF supera 84% de informação.<sup>21</sup> Isso significa o acompanhamento<sup>22</sup> de 13,1 milhões do total de 15,5 milhões de alunos acompanhados, ou seja, mais de 82% cumpriram a exigência do programa e apenas 2,58%, em outubro de 2007 e 2,29%, em novembro de 2007, deixaram de atender à contrapartida. (BRASIL, 2007). Ao descumprirem as condicionalidades por cinco períodos consecutivos, o benefício é cancelado. No entanto, nesse período são apresentadas estratégias diferenciadas (advertência, bloqueio, primeira suspensão, segunda suspensão, cancelamento) para que não sejam retiradas do programa, por se tratar de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Evidencia-se, assim, que o sistema de frequência escolar, tanto em relação aos alunos como das escolas em que estão inseridos aqueles que apresentam baixa frequência escolar, pode contribuir com informações capazes de subsidiar o planejamento de políticas e ações educacionais. A expansão educacional ocorrida ao longo da última década<sup>23</sup> foi mais de duas vezes o observado nos dez anos anteriores.<sup>24</sup> Com isso, também a desigualdade de renda começou a diminuir. (IPEA, 2007).

Cabe salientar que essa recente melhoria deve-se a diversos fatores, mas também se observa a contribuição do sistema de proteção social, atualmente apresentando em evidência o PBF como possibilidade de desenvolvimento social e humano dos beneficiários, não só pelo

---

<sup>21</sup> O acréscimo na informação de frequência escolar referente ao período de outubro e novembro de 2007 foi de 22% em relação ao mesmo período de 2006. Os resultados mostram o empenho do MEC, do MDS, dos Municípios e dos Estados em aprimorar o monitoramento das condicionalidades do PBF. (BRASIL, 2008).

<sup>22</sup> Esse acompanhamento se refere ao bimestre de outubro e novembro de 2007. (BRASIL, 2008).

<sup>23</sup> Refere-se ao período entre 1995/2005.

<sup>24</sup> Estimativas obtidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelam que na última década a escolaridade média dos ocupados no Brasil aumentou quase dois anos, ao passo que, na década anterior, o crescimento foi de apenas 0,7 ano (PNAD/IBGE in IPEA/ setembro 2007).

acesso ao ensino fundamental, mas pela participação em outros processos de emancipação do sujeito.

## **2 CONTEXTUALIZANDO O PBF: UM ESTUDO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE MARAU/RS**

“Digo: o real não está na saída e nem na chegada:  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”  
Guimarães Rosa

Considerando o município de Marau/RS como lócus da presente pesquisa, pretende-se apresentar sua constituição sócio-histórica, econômica e social, apontando seu visível crescimento populacional e desenvolvimento econômico, mas também as contradições que se expressam em questões sociais. Neste espaço destaca-se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a qual tem a atribuição de gerenciar a Política de Assistência Social no Município, atuando de forma integrada às demais políticas, com a sociedade civil e o terceiro setor para promover o enfrentamento da pobreza.

Observa-se que a pobreza está presente mundialmente e não é um fenômeno novo, mas fruto das desigualdades produzidas historicamente; não é somente ausência de renda, mas também ausência nos processos de participação, o que impossibilita a inclusão e garantia de direitos aos sujeitos. Busca-se uma breve definição da pobreza, como se materializa, se desenvolve e avança de forma negativa na sociedade, traduzindo-se em exclusão social.

Com o intuito de combater a pobreza e ou amenizá-la, está implantado em 99% dos municípios do Brasil o programa de transferência de renda Bolsa Família, considerado como eixo central da política social brasileira. Assim, pretendemos reconhecer o perfil das famílias beneficiárias desse programa no município de Marau por meio das informações contidas nos formulários do Cadastro Único. Diante da impossibilidade de verificar 842 cadastros, optamos pela realização de uma amostra quantitativa de 250 cadastros, os quais apresentam aspectos relevantes para esta pesquisa, a saber: responsável pelo benefício, idade, escolaridade, estado civil, localidade onde reside, situação de moradia, número de filhos e filhas, escolaridade dos filhos e filhas e renda familiar.

### **2.1 Constituição sócio-histórica, econômica e social**

O município de Marau tem sua origem em razão de tribos de índios coroados que habitavam a região, aproximadamente, em 1840, cujo cacique se chamava Marau e

comandava os constantes ataques e saques nas lavouras, travando uma batalha constante com os brancos. Dessa luta resultou a morte do cacique Marau e, como aconteceu às margens do rio, este passou a se denominar rio Marau. A partir de então, os índios afastaram-se dessa região e deu-se início à colonização pelos primeiros moradores que ali se estabeleceram.

Durante muito tempo Marau foi apenas território para tropeiros de gado, porém a vinda de imigrantes dos mais diversos lugares fez surgir os primeiros núcleos populacionais. Por volta de 1904 começaram chegar as primeiras famílias de imigrantes italianos e, em 1916, pelo ato municipal n. 258, de 10 de janeiro, elevou-se a região à categoria de 5º distrito de Passo Fundo. Com o progresso da região, em 1924 já se registrava a existência de 850 famílias, sendo 75% de origem italiana, a qual ainda predomina na atualidade. Com o trabalho árduo dos colonizadores, descendentes dos imigrantes italianos vindos das regiões do Vêneto, Lombardia e Trentino, a região foi se desenvolvendo, também sob forte influência e estímulo dos freis Capuchinhos, a partir de 1934.

A emancipação de Marau aconteceu em 28 de fevereiro de 1955, pela lei n. 2.550, de 18 de dezembro de 1954. Contava, então, com quatro distritos - Vila Maria, Camargo, Nicolau Vergueiro e Frei Gentil, os quais atualmente estão emancipados.

O município de Marau localiza-se na região do Planalto Médio, apresentando uma altitude média de 650 m do nível do mar; possui uma área de 649,30 Km e conta com os distritos de Laranjeira e Veado Pardo. A população, segundo IBGE 2007, é de 33.778 habitantes, e a estimativa para 2008 é de 35.000 habitantes, estando a maioria localizada na zona urbana. Destaca-se por sua capacidade produtiva, em razão de grande número de indústrias e do crescimento populacional, motivado pela oferta de trabalho formal. A economia do município está dividida em três setores: primário: agricultura; secundário: indústria; terciário: comércio.

Registram-se no município cerca de duzentas empresas, que geram aproximadamente 6.500 empregos, sendo 12 de grande porte e as demais de médio e pequeno porte, destacando-se os setores de alimentos, couros, metal-mecânico e equipamentos para avicultura e suinocultura. Neste se encontra o maior número de postos de trabalho disponibilizados pelas empresas: Grupo Perdigão, Fuga Couros, Metasa e GSI Group (IBGE, 2000). Apresenta como produto interno bruto, segundo IBGE 2005, o valor de R\$ 34.315,000 adicionado na agropecuária, R\$437.845,000 na indústria e R\$ 273.240,000 nos serviços. O PIB geral do município é de R\$ 836.460,000.

Encontra-se em plena expansão o Distrito Industrial Ângelo Pilatti, dotado da infraestrutura necessária para receber as empresas marauenses e outras que queiram se instalar no

município. Constatase que o município encontra-se em 47º lugar no *ranking* de IDH (índice de desenvolvimento humano) no Rio Grande do Sul e no 137 lugar no Brasil. Possui o IDH-M (índice de desenvolvimento humano municipal) de 0,83, conforme *Atlas de desenvolvimento humano*. (PNUD, 2000).

No município de Marau são visíveis o crescimento e desenvolvimento nos mais diversos setores, estando em 35º lugar no país e em primeiro no estado em desenvolvimento municipal, segundo o índice Firjan<sup>1</sup>. Esses avanços, importantes e necessários para uma cidade com tamanho potencial, trazem consigo uma realidade que expressa as mais diversas formas da questão social e demonstra a necessidade de conhecimento da realidade social e de intervenções no sentido de garantia da cidadania a caminho da emancipação humana.

Iamamoto, ao descrever sobre desenvolvimento desigual, com base no referencial marxista, assinala:

Desigualdade entre o desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista. Revela-se como reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais, fazendo crescer a pobreza relativa à concentração e centralização do capital, alijando segmentos majoritários da sociedade do usufruto das conquistas do trabalho social. (IAMAMOTO, 2008, p. 129).

Historicamente, o município de Marau, assim como quase todos os demais municípios brasileiros, teve um departamento específico para atender às demandas da população mais empobrecida, denominado LBA,<sup>2</sup> a qual esteve ativa até 1996. A partir desse ano, a assistência social passou a ser garantida como um direito, conforme prevê a Constituição de 1988, suprimindo tanto a lógica assistencialista voltada aos pobres quanto a perspectiva de proteção social que condicionava o acesso aos direitos vinculados ao mercado formal de trabalho. Foram criados nesse período o Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social. Porém, o Departamento Municipal de Assistência Social

---

<sup>1</sup> Índice criado no Rio de Janeiro para medir e acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social do interior do estado, envolvendo os demais municípios brasileiros. Possibilita o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social dos municípios, apresentando uma série anual de cálculo simplificado e com base em dados oficiais, especificamente sobre emprego e renda, educação e saúde. (Disponível em: [www.firjan.org.br](http://www.firjan.org.br))

<sup>2</sup> Legião Brasileira de Assistência Social, criada no período do governo Vargas com o objetivo de “assistir, primeiramente, às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado a benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira”. (COUTO, 2006, p. 103).

ainda permanecia vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e suas ações eram desenvolvidas por funcionários sem formação específica na área.

Com a consolidação da constituição, a assistência social passou a ser instituída como política pública e, portanto, como direito social, prevendo a universalidade do acesso, reconhecendo a legitimidade das demandas de seus beneficiários e usuários e sendo articulada com as demais políticas de garantia dos direitos. É tratada especialmente nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social,<sup>3</sup> que promoveu nos três níveis federativos três condições para sua eficácia, ou seja, elaboração da Política de Assistência Social por meio de conselhos, Plano de Assistência Social e Fundo de Assistência Social. (SIMÕES, 2008).

A assistência social, pela primeira vez em sua história, foi erigida como uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social. Esse fato expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para a profissionalização da atividade pública não somente no atendimento às necessidades básicas da população em situação de risco e vulnerabilidade social, pela reconstituição das relações familiares, habilitação e reabilitação profissional e por programas e projetos de enfrentamento da pobreza. (SIMÕES, 2008, p. 186).

Marau passou a fazer parte desse cenário a partir de 2000, quando aderiu à Política Nacional de Assistência Social, criando uma secretaria específica para operacionalizar essa política e contratando um técnico (assistente social) responsável para que, segundo a LOAS, possa orientar a organização da gestão por meio de benefícios e serviços socioassistenciais e formulação de políticas sociais a serem implementadas por programas e projetos em conformidade com os planos assistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social destaca-se pelo atual direcionamento político-administrativo da assistência social, conforme apresentado ao país em 2004. Essa política atualmente caminha na direção da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, o qual

---

<sup>3</sup> Segundo Couto (2006, p. 171), “a assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulada. A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (lei 8.080), a previdência social teve a lei que instituiu os Planos de Custeio e Benefícios aprovada em julho de 1991 (leis n. 8.2212 e n 8.213), e a assistência social só foi regulada em 1993”.

regula, em todo território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, de caráter continuado, prestados diretamente- ou- através de convênios com organizações sem fins lucrativos – por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público e em articulação com iniciativas da sociedade civil. (BRASIL, 2006).

Reconhecendo as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre a família, muitas vezes acentuando seus conflitos, e sendo esta considerada a base da sociedade, justifica-se a relevância da proteção do Estado. Essa visão inovadora, inaugurada com a CF 1988, com a LOAS de 1993 e, na mesma direção, o SUAS, busca a efetivação da assistência como direito de cidadania e dever do Estado. Trata-se de uma visão social de proteção pautada na dimensão ética de incluir os invisíveis, analisar as disparidades e desigualdades, conhecendo os riscos, as vulnerabilidades e os recursos disponíveis para o enfrentamento de cada situação apresentada. (BRASIL, 2004).

A construção da política pública de assistência social necessita discutir a proteção social em três aspectos: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem”. (BRASIL, 2004, p. 10).

A assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e de espaço de ampliação de seu protagonismo. Nesse ínterim, a família assume um papel de destaque e precisa de proteção para promover e incluir seus membros. “A proteção social tem caráter preventivo, buscando sua inclusão social, com o objetivo de assegurar direitos e propiciar-lhe a autonomia de convivência”. (SIMÕES, 2008, p. 193).

A assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, destina-se tanto a prover, de certa forma, um recebimento quanto a desenvolver capacidades para maior autonomia. Dessa forma, propõe um desenvolvimento humano e social, não sendo

tuteladora, assistencialista ou somente voltada às vulnerabilidades sociais<sup>4</sup>; rege-se pelos princípios de atendimento às necessidades básicas sociais sobre a exigência de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão e sua autonomia; igualdade de acesso ao atendimento e divulgação ampla dos serviços; determina diretrizes de descentralização político-administrativa, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características socioterritoriais locais; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo e a centralidade na família.

Prevê que seus objetivos se realizem de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando à garantia dos mínimos sociais, à universalização dos direitos sociais; provendo atendimento de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade); ampliando o acesso às áreas urbanas e rurais com a centralidade na família, garantindo, assim, a convivência familiar e comunitária.

Os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social são definidos pelo Sistema Único de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos<sup>5</sup> estruturantes: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social e desafio da participação popular/cidadão usuário, política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação.

Segundo o pensamento de Yasbek, (2004), compreende-se que, mesmo com os avanços trazidos pela Constituição de 1988 e regulamentada pela LOAS (1993), com os quais a assistência social passa a ser “política pública”, faz-se necessário um constante refletir sobre sua identificação com assistencialismo e filantropia, pois sua trajetória histórica consolidou uma cultura tuteladora que encontra dificuldades em proporcionar o pleno protagonismo e a emancipação de seus usuários.

Levando em conta essa referência, é visível o desafio da efetiva concepção de uma política social pública voltada às necessidades sociais para se afirmar e se concretizar no

---

<sup>4</sup> Essas vulnerabilidades dizem respeito a “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social”. (PNAS, 2004, p. 27).

<sup>5</sup> Para melhor compreensão dos eixos estruturantes ver a PNAS; 2004 e NOB/SUAS.

campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, com seu caráter não contributivo, de participação popular e exercício do controle por parte da sociedade na gestão e execução dessas políticas. A tendência é que, sem o reconhecimento dos direitos sociais, em especial, da participação dos usuários, o espaço de interferência da assistência social permanece isolado, com o comando único, apesar de constituir a estratégia fundamental, mantendo ações sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, sem impacto ou efetividade. “Assim, a assistência social tanto pode constituir-se em direito social como mecanismo de inclusão, como pode reforçar a exclusão social pelo favor e pelo enquadramento, onde esses limites são difusos.” (YAZBEK, 2004, p. 13).

Observa-se que os avanços constitucionais possibilitam aproximar a questão da pobreza e exclusão da esfera pública, abrindo espaço para a participação política, porém de forma mais contundente com a incorporação da política econômica neoliberal do Estado brasileiro influenciada por interesses financeiros internacionais, promovendo o desmonte dos direitos sociais e traçando os contornos da assistência social de forma focalizada, despolitizada, privatizada e *refilantropizada*.

As ações são compartilhadas entre o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil, articulando uma parceria com a família. Assim,

a responsabilidade pública direcionada ao bem-estar dos cidadãos vai sendo gradativamente diminuída [...]. Paralelamente, vem sendo aumentada a relevância das redes de serviços do voluntariado e reforçada a idéia da solidariedade familiar. Assim as redes primárias, particularmente as famílias, são recolocadas em cena. Elas ressurgem muito mais vinculadas ao apelo moral sobre as suas funções, do que sobre as análises objetivas de cumprirem as expectativas sociais. Elas são vistas como possibilidade de substituição ao sistema de direitos sociais. (MIOTO, 2002, p. 53).

Cabe ressaltar que, apesar desse modelo de proteção do Estado, de recorte neoliberal, apresentando centralidade na família, ambos possuem papéis diferentes na sociedade. Segundo Carvalho,

é bom lembrar que tanto a família quanto o Estado são imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas. Os indivíduos que vivem em sociedade necessitam consumir, além de bens e mercadorias, serviços que não podem ser obtidos pela via do mercado. Para alguns destes, dependem dos serviços públicos ofertados pelo Estado; outros bens e serviços dependem da família, pela via de sua condição de provedora de afeto, socialização, apoio mútuo e proteção. (2007, p. 268).

A família, no seu espaço privado, e o Estado, como gestor público, possuem seus respectivos âmbitos de abrangência na garantia de direitos e deveres de proteção. “Pode-se dizer que família e políticas públicas têm funções correlatas e imprescindíveis ao desenvolvimento e a proteção social dos indivíduos”. (CARVALHO, 2007, p. 268).

O Sistema Único de Assistência Social organiza e regulamenta as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco principal a atenção à família, seus membros e indivíduos. Para isso, está organizada em níveis de proteção. A proteção social básica visa potencializar a família cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, por meio de um conjunto de serviços socioassistenciais. A proteção social especial prioriza a atenção de média e alta complexidade e é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, necessitando de maior acompanhamento e de encaminhamentos monitorados para sua reinserção. (BRASIL, 2004).

O município de Marau ainda não implantou o CRAS<sup>6</sup>; por isso, as ações são todas desenvolvidas pela própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento, a qual possui sob sua responsabilidade a execução da Política de Assistência Social e Habitação, sendo a atenção da gestão municipal voltada prioritariamente para esta segunda.

O orçamento municipal de R\$ 42.534.000,00 é dividido entre as políticas, conforme a Figura 1.

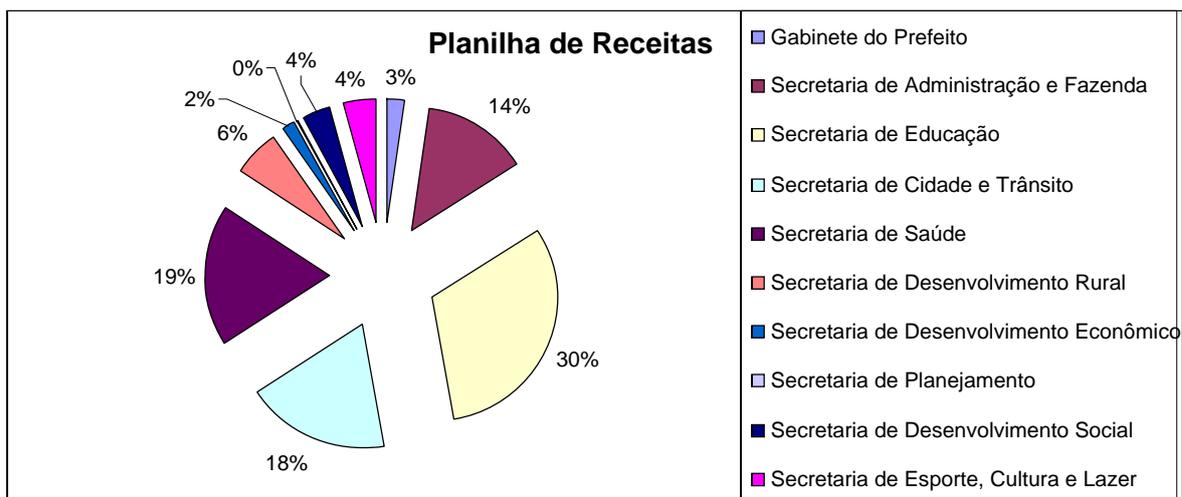


Figura 1 - Planilha de Receitas

<sup>6</sup> O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. (PNAS, 2004, p. 29).

Os recursos destinados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social são identificados nas Figuras 2 a 4.

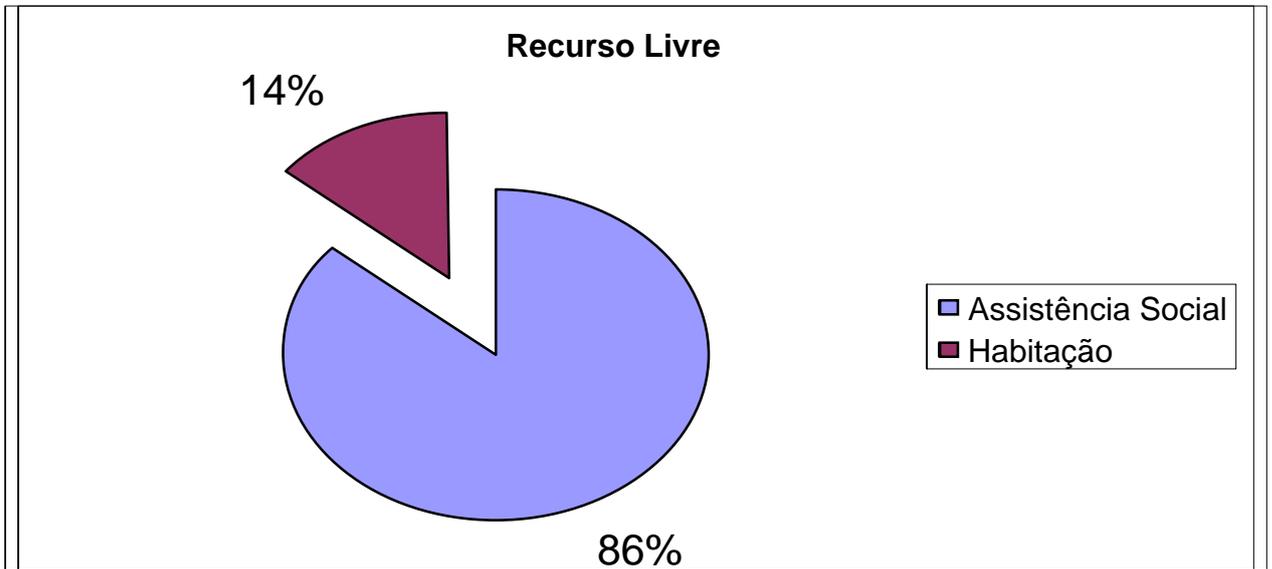


Figura 2 - Recurso Livre

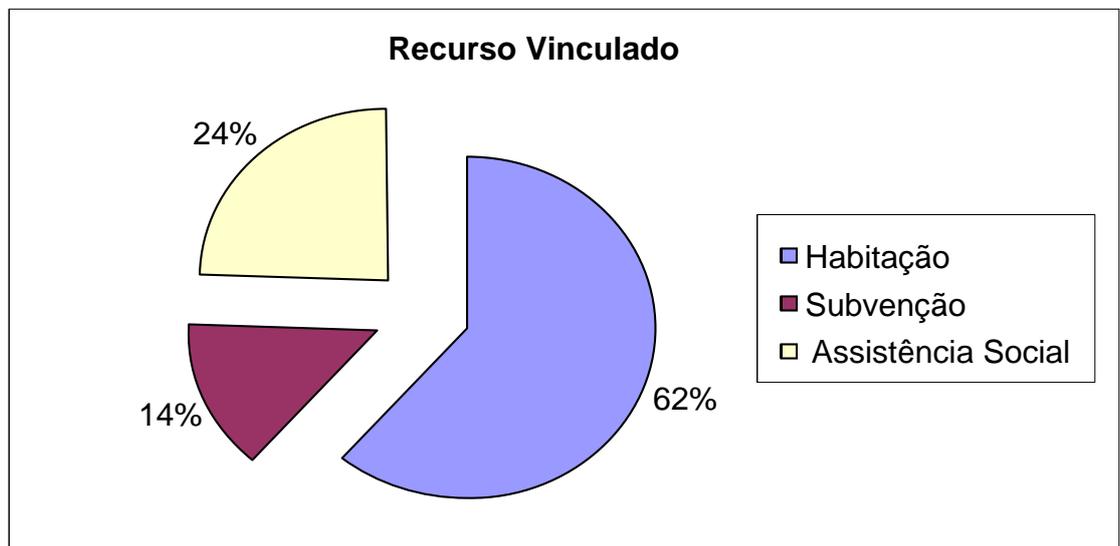


Figura 3 - Recurso Vinculado

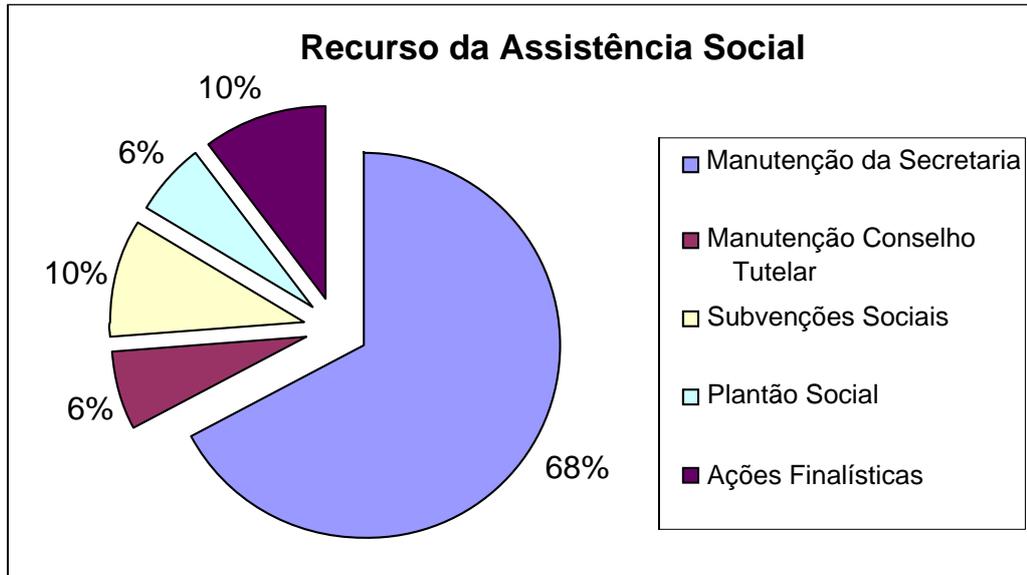


Figura 4 - Recurso da Assistência Social

Diante das demandas e recursos apresentados, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social desenvolve as seguintes ações<sup>7</sup>:

- **Rede de Proteção Social Básica:** visa ao acompanhamento das famílias e à garantia de acesso aos direitos sociais
- **Asema:** apoio socioeducativo em meio aberto destinado a crianças e adolescentes de 07 a 18 anos em turno inverso à escola, sendo realizado em parceria com o projeto AABB Comunidade. O projeto é desenvolvido com crianças e adolescentes que frequentam a rede municipal de ensino, proporcionando um espaço de inclusão social.
- **Centro de Convivência Maria Brancher Rigo:** local destinado à permanência diurna dos idosos, onde são desenvolvidas diversas atividades em turno integral. Coordena os demais grupos de convivência destinados a pessoas idosas que se realizam em diversos bairros, visando à convivência social, à valorização pessoal, à descoberta de potencialidades e à integração com a família e a comunidade.

<sup>7</sup> Essas ações têm como referência o Plano Plurianual da Assistência Social 2006-2009 e planos de ação em exercício em 2008.

- **Bolsa Família:** tem como objetivo combater a fome e a miséria, promovendo a emancipação das famílias de baixa renda. Este programa será analisado mais profundamente adiante por ser o foco central da pesquisa.
- **Salão de Beleza Social:** espaço de qualificação profissional onde as famílias em situação de vulnerabilidade social, em especial as beneficiárias do Programa Bolsa Família, aprendem técnicas de cabeleireiro e manicure, além de trabalharem questões como autoestima e relacionamento interpessoal.
- **Oficina de Inclusão Produtiva:** oficinas de artesanato criadas com o intuito de qualificação profissional, aumento da renda e promoção social.

Além dessas ações, existe o financiamento de outras que são executadas diretamente por entidades socioassistenciais, voltadas ao atendimento das pessoas portadoras de deficiência e crianças e adolescentes por meio de subvenções sociais e recursos do fundo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (Condica).

## **REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

**Proteção Social Especial de Média Complexidade:** Em relação a esta modalidade, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social atende a famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos.

**Projeto Sementes do Amanhã:** projeto voltado para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto em oficina de papel reciclado.

**OASF:** programa de orientação e apoio sociofamiliar destinado às famílias cujos vínculos se encontram fragilizados e/ou em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de oportunizar o fortalecimento da função primordial de proteção, segurança e socialização dos seus membros.

**Benefícios eventuais:** são destinados a famílias e indivíduos que, em situação emergencial, buscam auxílio material ou em espécie e orientação. Os benefícios eventuais encontram-se no município em fase de regulamentação, conforme as exigências do SUAS.

**Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:** voltado à garantia de proteção integral a famílias e indivíduos que se encontrem sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário. Essas ações não são executadas diretamente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento social, mas apenas financiadas.

- **Abrigo:** espaço de acolhida e moradia de caráter temporário. Esta modalidade de atendimento oferecida é executada pela Associação Marauense de Integração Social.
- **Casa Lar Solar Sossego Cristo Rei:** instituição que presta serviço de abrigo em regime de internato, por tempo indeterminado, a idosos de semidependência em diferentes áreas, sem vínculo familiar ou sem condições de prover sua própria subsistência, ou tê-la provida por sua família.

A realidade apresentada no município demonstra um crescente índice de exclusão social, motivada pela demanda de famílias que vivenciam situação de vulnerabilidade social. A assistência social passa por um período de mudanças, visto que se faz necessária a organização da gestão de acordo com o Sistema Único de Assistência Social. Isso exige uma nova leitura dessa política, que passa de assistencialista e pronto socorro das demais políticas para uma concepção de direitos de cidadania e promoção social.

O foco principal de atendimento é a família, seus membros e indivíduos, tendo o território como base de organização. O maior desafio que se apresenta é a implantação do CRAS, o qual é destinado ao atendimento da proteção social básica, visando à prevenção de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades, bem como pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários às famílias em situação de vulnerabilidade social, em especial aquelas decorrentes da pobreza.

## **2.2 (Re) conhecendo a situação de pobreza**

O tema da pobreza na atualidade vem conquistando espaços e despertando interesse dos mais diversos cientistas sociais, até mesmo daqueles que se preocupavam somente com o desenvolvimento econômico, a modernização, política, entre outros, que viam a pobreza apenas como decorrência de problemas ou desajustes na ordem econômica, política e social.

Os processos de exclusão mostram, de um lado, uma economia moderna e, de outro, milhões de pessoas excluídas de seus benefícios e dos serviços proporcionados pelo governo para seus cidadãos. A concentração populacional nas metrópoles e nas áreas urbanas e a reestruturação do setor industrial aumentam consideravelmente o problema do desemprego, que se traduz em insegurança, violência, etc.

Observa-se a exclusão pela ótica do desenvolvimento histórico brasileiro, visto que até a década de 1930 a economia baseava-se em dois tipos predominantes da atividade agrícola,

ou seja, o café produzido para o mercado internacional e a agricultura e pecuária de baixa produtividade para o mercado interno. A terra pertencia a uma pequena elite descendente dos antigos colonizadores portugueses e a mão-de-obra originava-se dos escravos até o século XIX, ou seus descendentes, após a abolição da escravatura.

Essa situação passou a se modificar a partir da virada do século XIX para o XX com a vinda dos imigrantes para trabalhar nas plantações do café, mas que acabavam, em sua maioria, morando no entorno das grandes cidades e trabalhando nas indústrias de tecidos ou em pequenos comércios.

O século XIX apresenta-se como marco do surgimento de um *Welfare State*, especialmente para as populações urbanas, pois as rurais levariam mais tempo para ter acesso a essa legislação. As mudanças na estrutura econômica e no sistema político das sociedades capitalistas centrais passaram a exigir inéditas intervenções do Estado, inaugurando uma nova época de proteção social. Esse século foi marcado por três grandes acontecimentos: “a transformação qualitativa das técnicas de produção iniciadas no século XVIII, que recebeu o nome de Revolução Industrial; a eclosão da democracia de massas e a constituição dos estados nacionais”. (PEREIRA, 2008, p. 31).

Esses acontecimentos influenciaram diretamente a construção de um novo perfil de Estado e de política social, diferenciando-se do modelo autoritário e paternalista em vigor até esse momento. Segundo Pereira,

esse Estado, por sua vez, deveu a sua transformação não às mudanças estruturais produzidas por revoluções na agricultura, nos processos de trabalho, na comunicação e no transporte, mas também às modificações no conjunto das relações econômicas, políticas e sociais, no seio da sociedade em mutação. Em consequência, tais mudanças impuseram uma nova lógica de exploração, resultando na divisão de toda a sociedade em duas classes diretamente contrapostas: a burguesia e o proletariado. (2008, p. 31).

Esse entendimento é construído com base em Marx e Engels (1975), que compreenderam a Revolução Industrial como o período anterior da luta de classes e gestora de novas condições de opressão, dando início à era burguesa. A partir da Revolução Industrial a apropriação da riqueza em detrimento do pauperismo e da alienação do trabalho pelo proletariado tornou-se mais visível. Para muitos autores foi nesse período que surgiu a chamada “questão social”, sendo necessária a intervenção do Estado. (PEREIRA, 2008).

Ainda essa autora, recorrendo a Robert Castel (1998), afirma que mais ou menos nesse período

o social passou a ocupar um lugar mais preciso entre a organização política e o sistema econômico com a finalidade de regular as forças livres do mercado e as questões sociais de novo estilo. [...] Foi no século XIX em que pareceu ser quase total o divorcio entre uma ordem jurídico-política, fundada no reconhecimento dos direitos do cidadão, e uma ordem econômica que acarreta uma miséria em desmoralização de massa - que este social se fez notório. (PEREIRA, 2008, p. 32).

Nessa perspectiva, a questão social surge para dar conta das precárias condições de vida de parte da população que, pela primeira vez, cresce numa relação direta com a capacidade social de produzir riquezas. “A dimensão essencial da emancipação humana torna-se um legado do proletariado, herdeiro das tradições libertárias e humanistas da cultura ocidental”. (NETO, 1998 apud, IAMAMOTO, 2008, p. 187).

Hoje o Brasil é um país com aproximadamente 182 milhões de habitantes, a maioria vivendo nos centros urbanos. Apresenta uma economia, em termos *per capita*, entre as mais desenvolvidas socialmente, porém os níveis de exclusão e desigualdade são muito maiores, estando entre os piores do mundo. O país encontra-se hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massas, pela tecnologia, transportes e pelo mercado, e verifica-se uma pobreza constituída por pessoas que não conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. Essas pessoas, em grande parte originárias do campo, estão vivendo em condições subumanas nos entornos das grandes e pequenas cidades e, apesar de estarem envolvidas no mercado de consumo, não têm correspondência alguma com o mercado de trabalho.

Esses altos níveis de pobreza e exclusão são fruto de heranças históricas, de condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. A pobreza pode ser compreendida de várias formas, especialmente como carência material, a qual diz respeito às necessidades da vida cotidiana (alimentação, vestuário, moradia, etc.); carência econômica, privação de renda; carência social, entendida como a exclusão social, como a incapacidade de participar ativamente da sociedade, e a carência energética, que é considerada a forma de se colocar perante o mundo com otimismo e determinação.

A exclusão e, por consequência, a pobreza e desigualdade são antigas no Brasil e perpetuam-se por fatores históricos e culturais, consolidando-se pela omissão do Estado em

enfrentá-la como questão social de enorme gravidade e relevância, por meio de políticas públicas emancipatórias.

De acordo com a LOAS (art. 2), a carência pode ser basicamente definida como a incapacidade econômica do cidadão de prover, por si ou sua família, os meios materiais de sobrevivência, denominados “mínimos sociais”; são os bens considerados imprescindíveis à sobrevivência, a que outros têm acesso por apresentarem renda auferida por seu trabalho. As pessoas carentes, segundo a lei, são aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza. O art. 25 da LOAS aponta o conceito de pobreza como o acesso precário a esses mínimos sociais. Pode ser considerado aquele cidadão que recebe renda própria, da família ou de terceiros, mas que apenas lhe permite o acesso aos bens básicos de sobrevivência social.

Segundo Pereira,

mínimos e básicos são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada como patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela acrescenta. (2008, p. 26).

Assim, para atender o mínimo das necessidades básica do cidadão na ótica neoliberalista fazem-se necessários os mínimos sociais, ao passo que os básicos requerem garantia de direitos e cidadania. O conceito legal de “carência” expressa somente a concepção de um sujeito passivo diante da sua situação social, desconsiderando suas possibilidades de enfrentamento e superação. A partir do SUAS a carência é concebida como baixa ou nenhuma renda, ou como situação de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2004).

O conceito de exclusão é bem mais amplo, pois abrange o rompimento das relações sociais e comunitárias, abrangendo diversas situações socioeconômicas e culturais de indivíduos ou famílias, que induzem à violação de direitos de seus membros. Embora no contexto brasileiro a exclusão predomine em decorrência da privação econômica, esse processo pode ser compreendido como a impossibilidade de acesso de grande parte da população aos bens e recursos disponibilizados pela sociedade, gerando privação, abandono e a expulsão dessa população da convivência social. (SIMÕES, 2008).

O Banco Mundial define a “pobreza extrema” como viver com menos de um dólar por dia e “pobreza” como viver com um e dois dólares. Nessa ótica, estima-se que um bilhão e

cem milhões de pessoas no mundo encontrem-se em situação de extrema pobreza e dois bilhões e setecentos milhões, em situação de pobreza. Essas resultam de um conjunto de fatores<sup>8</sup> político-legais, econômicos, socioculturais, naturais, problemas de saúde, fatores históricos e insegurança, trazendo como consequência a fome, baixa expectativa de vida, doenças, desemprego, riscos de instabilidade política e violência, emigração, entre outros.

Nos resultados obtidos no relatório 2000/2001 sobre o desenvolvimento mundial dedicado ao combate à pobreza observa-se, paradoxalmente, que nunca se produziu tanto e em nenhum momento se investiu tanto em ciência para a produção de bens e serviços. Contudo, 2,8 bilhões de pessoas, ou seja, quase metade da população mundial, vive com menos de dois dólares por dia.

A pobreza é um fenômeno mundial. Assim, a Organização das Nações Unidas, ao analisar os problemas mundiais, estabeleceu os “objetivos de desenvolvimento do milênio,”<sup>9</sup> conhecidos também como “os oito jeitos de mudar o mundo”. Reflete o compromisso de 191 Estados membros das Nações Unidas que assumiram erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esse conjunto de oito macroobjetivos está dividido em 18 metas e em 48 indicadores a serem atingidos pelos países signatários até o ano de 2015, por meio de ações dos governos e da sociedade para melhorar a condição da vida humana.

---

<sup>8</sup> Fatores político-legais: corrupção, inexistência ou mau funcionamento de um sistema democrático, fraca igualdade de oportunidades. Fatores econômicos: sistema fiscal inadequado, representando um peso excessivo sobre a economia ou sendo socialmente injusto; a própria pobreza, que prejudica o investimento e o desenvolvimento, economia dependente de um único produto. Fatores socioculturais: reduzida instrução, discriminação social relativamente ao gênero ou à raça, valores predominantes na sociedade, exclusão social, crescimento muito rápido da população. Fatores naturais: desastres naturais, climas ou relevos extremos, doenças. Problemas de Saúde: adição a drogas ou alcoolismo, doenças mentais, doenças da pobreza como a SIDA e a malária; deficiências físicas. Fatores históricos: colonialismo, passado de autoritarismo político. Insegurança: guerra, genocídio, crime. Disponível em: [www.wikipedia.org.br](http://www.wikipedia.org.br). Acesso em: 23 out. 08.

<sup>9</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. Trabalhando ao lado de governos, iniciativa privada e sociedade civil, o PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros. Em 2000, líderes mundiais assumiram o compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que incluem reduzir a pobreza extrema pela metade até 2015. No PNUD Brasil há um enfoque especial para encontrar e compartilhar soluções em três áreas principais: governança democrática, redução da pobreza e energia e meio ambiente. Disponível em: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em: 23 out. 08.

Considera-se importante discutir a pobreza com base nos fatores apresentados, especialmente nas suas dimensões econômica, social e política. Para isso utilizam-se as reflexões de Demo, que a considera como sendo um processo político de exclusão injusta, além de outros autores que a definem por uma multiplicidade de privações.

O IPEA/PNUD<sup>10</sup> aponta a pobreza como insuficiência de renda. O segundo Relatório Nacional de Acompanhamento demonstra que o Brasil ampliou o alcance da primeira meta, propondo reduzir a um quarto (e não pela metade), entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia, ajustado pelo método de paridade do poder de compra. O texto revela que, entre 1990 e 2003, a pobreza extrema quase caiu à metade (passou de 9,9% da população para 5,7% – redução de 42,4%), apesar de o número de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza ainda ser alto: cerca de dez milhões.

Demo vai além dessa definição trazendo para o debate a questão da pobreza política, argumentando que pobreza não é apenas insuficiência de renda, mediada pela inserção desigual no mercado, mas exclusão política. A pobreza política aponta a dimensão da desigualdade, a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida e cultivada. A pobreza mais comprometedoras é a ignorância<sup>11</sup>, que não lhe permite sair da pobreza porque é objeto dela. Constrói a riqueza do outro sem dela participar, sem perceber sua exploração; assim, não sairá dessa pobreza se não perceber criticamente que é injustamente pobre. (DEMO, 1996).

A exploração do trabalho pelo capital é uma das causas estruturantes da pobreza causadoras de alienação nas pessoas, pois impede que elas tenham consciência de seus próprios problemas e necessidades. Isso está presente na sociedade desde sua formação cultural colonialista, com domínio patriarcal e latifundiário, os quais representam ainda o modelo político na atualidade. Porém, os proprietários hoje são aqueles que formam um conjunto ideológico, estabelecendo relações de mando e subserviência, nascida ainda no passado colonial escravista, trazendo como conseqüências diretas e graves a pobreza e as desigualdades sociais estabelecidas. Refere-se ao domínio das estruturas produtivas presentes no capitalismo e que alteram profundamente os requisitos da força de trabalho (qualificação, aumento da escolaridade...) e ampliam o desemprego e, conseqüentemente, a pobreza.

---

<sup>10</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: out. 2008.

Demo (1996) propõe três eixos centrais para o combate à pobreza em sua dimensão política e de desigualdade social: assistência social, inclusão econômica, inclusão política que representam em seu conjunto a cidadania organizada, autogerida e o desafio da emancipação e consolidação da democracia.

O autor afirma ser mais fácil reconhecer a pobreza socioeconômica,<sup>12</sup> retratada pela fome, pelo desemprego, pela ausência de renda e de moradia. No cotidiano não se considera pobre a pessoa que não exerce sua cidadania, ou seja, que é manipulada ou não tem consciência de sua opressão, ou, ainda, que não se organiza na busca por seus direitos. Assim, evidencia-se duplamente a pobreza: “é pobre materialmente, porque não tem acesso aos meios materiais para sobreviver; é pobre politicamente, porque não tem liberdade para se autodeterminar”. (DEMO, 1991, p. 7).

A pobreza política<sup>13</sup> é considerada por Demo “como uma tragédia histórica, na mesma dimensão da pobreza socioeconômica, e se retrata, entre outras coisas, na dificuldade de formação de um povo capaz de gerir seu próprio destino e na dificuldade de institucionalização da democracia” (1991, p. 8). Porém, é menos visível e de difícil mensuração, ao passo que a pobreza material é facilmente quantificada e diversos estudos são apresentados sobre ela, mostrando não raramente alguns ganhos de renda.

No entanto, as desigualdades são gritantes e demonstram que o espaço do poder é o cerne dessas desigualdades, pois não há poder sem a presença de desigualdades. O poder persiste historicamente nas relações, trazendo vantagens a uns em detrimento de outros. A própria convivência se organiza em forma de poder, “não precisa ser guerra, mas há vantagens, há preferências, há manipulações, há segregações, é um campo de força, magnetizado”. (DEMO, 1991, p. 13).

É no campo político que surgem as possibilidades de mudança nas relações sociais, pois as desigualdades, apesar de estruturalmente construídas na sociedade, são também obra humana. Segundo Demo, “homem político é aquele que tem consciência histórica. Sabe os problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. E amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não espectador.

---

<sup>12</sup> Por pobreza socioeconômica compreendemos a carência material imposta, traduzida na precariedade comumente reconhecida do bem-estar social: fome, favela, desemprego, mortalidade infantil, doença... Esse horizonte é mais tratado e possui a vantagem metodológica de caber facilmente nos trâmites acadêmicos, do tipo “indicadores sociais”, porque quantificáveis. (DEMO, 1994, p. 19).

<sup>13</sup> Por “pobreza política” compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses. Manifesta-se na dimensão da qualidade, embora seja sempre condicionada pelas carências materiais, mas a essas jamais se reduz, apontando para o déficit de cidadania. (DEMO, 1994, p. 20).

Criativo, não produto. [...] é aquele politicamente competente, ou seja, não se ilude sobre suas limitações; exatamente por causa disso consegue enfrentá-las”. (1991, p. 15).

Dentro dessa lógica, o combate à pobreza passa pela sua organização política, pois o ser humano constitui-se como ser de oportunidades, enquanto se organiza como sujeito, não aceitando ser um mero objeto. Para Demo (2003), a politicidade refere-se à capacidade do homem de alcançar a autonomia, seja individual, seja coletiva, pois compreende que ser político faz parte de um processo de ação através do planejamento e de oportunidades na constituição do sujeito no exercício de sua liberdade. A compreensão do processo econômico e político como integrantes de um todo exige respostas às questões materiais, mas também de participação política, pois no enfrentamento da pobreza ambas precisam ser consideradas.

Nessa direção, Demo (2003) faz referência a Santos (2002), com notoriedade à questão da emancipação social, lembrando que a política social vai muito além da assistência e na contramão do assistencialismo. Aponta que, mesmo as famílias necessitando do direito à assistência por uma questão de sobrevivência, o objetivo da política vai além, pois instiga os sujeitos a desenvolverem capacidades próprias em direção à emancipação. Ainda, afirma que “a política social precisa ser estratégica, concebida e praticada como projeto social global, envolvendo Estado, governo e toda população, em luta comum e articulada, jamais relegada a instituições tradicionalmente fracas ou marginais, sem orçamento mínimo ou confundido com rendas mínimas e outros mínimos sociais”. (2003, p. 109).

Sobre a questão da política social, Demo (2002) diz que, para atingir o cerne das desigualdades, é preciso que seja verdadeiramente autêntica, ou seja, realizada de forma preventiva, “não somente curativa”; mesmo possuindo um custo mais elevado, é um investimento no futuro, pois evita a proliferação posterior dos problemas. Em segundo lugar, observa que a política social precisa ser redistributiva de renda e poder, não apenas distributiva. Em terceiro lugar, precisa ser equalizadora de oportunidades, proporcionando espaço a todos e, por último, a política social deve, sempre que possível, ser emancipatória, aproximando autonomia econômica e autonomia política.

Refletindo ainda sobre a pobreza socioeconômica, considera-se importante a análise de Sposati (2001), que reconhece a pobreza como fenômeno complexo derivado do modo pelo qual uma sociedade distribui ou concentra a riqueza produzida. Entende que reconhecer a assistência social como política para pobre é considerá-la como uma estratégia para assegurar a concentração de riqueza e reduzir seu impacto negativo, pois não cabe apenas a ela superar a pobreza e a desigualdade, visto que para isso são necessárias mudanças estruturais. A autora diz ainda que para compreender a pobreza e a exclusão social faz-se necessária a utilização de

um termo ainda muito frágil no Brasil, denominado “risco social”, que as culturas liberais entendem como uma questão de preocupação pessoal e individual, a ser enfrentada por todos, desresponsabilizando o Estado e a sociedade.

A assistência social, tradicionalmente, ocupa posição secundária em relação às demais políticas públicas, frequentemente se caracterizando por ações clientelistas. Iamamoto (2008, p. 308) cita Yazbek para, reafirmar que, “sendo a Assistência Social uma das estratégias reguladoras das condições de reprodução social dos subalternos, é campo do acesso a bens e serviços, podendo ser um espaço de reiteração da subalternidade ou meio de avançar na construção da cidadania social”.

Yazbek (2001) apresenta como resultantes da pobreza a exclusão e a subalternidade expressando as relações vigentes na sociedade. Essas relações produzem e reproduzem a desigualdade social, política, econômica e cultural, criando uma população sobrando, que está à margem das decisões, é privada de bens materiais e sua forma de pensar e se expressar não é considerada. Também retrata a pobreza como um fenômeno multidimensional, além da riqueza produzida, e reporta como a categoria política voltada ao campo do direito, possibilidades e esperanças. (IAMAMOTO, 2008).

Ainda Yazbek (2001, apud IAMAMOTO, 2008) revela que os direitos sociais não são reconhecidos pelo pensamento liberal, pois este substitui o discurso da cidadania pelo discurso humanitário da solidariedade e filantropia. “A visão liberal desqualifica a questão social como questão pública, questão política e questão nacional e instaura a refiletropolização ancorada em iniciativas morais, de ajuda aos necessitados, que não produzem direitos, não são judicialmente reclamáveis.” (IAMAMOTO, 2008, p. 189).

A autora observa que o perfil assumido pela questão social na atualidade é a política de governo que favorece a esfera financeira e o capital produtivo, representado pelas instituições, por mercados financeiros e empresas multinacionais, as quais prendem o Estado, deixando o ônus para a sociedade. A questão social, na sua nova configuração, na era de domínio do “capital fetiche”, conduz à banalização do humano e à indiferença perante o outro. (IAMAMOTO, 2008). Nessa perspectiva,

a questão social é mais que as expressões da pobreza, miséria e exclusão. Condena a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social- e dos sujeitos que o realizam- na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas- ao capital dinheiro e ao capital mercadoria, retrata na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social. (IAMAMOTO, 2008, p. 125).

Cabe ressaltar algumas reflexões de Lustosa (2001) sobre a pobreza, que a caracteriza como uma multiplicidade de privações e traz para o debate novamente a questão da exclusão por entender que estão intimamente ligadas. A pobreza envolve exclusão no acesso a bens e serviços essenciais à sobrevivência, e a exclusão aponta para uma dimensão bem mais ampla da pobreza, pois possibilita o entendimento acerca de como a sociedade está estruturada, questionando como alguns têm tanto enquanto outros têm tão pouco e como é possível reverter esse processo. A autora contextualiza a globalização afirmando que, na atualidade, a integração econômica ultrapassa cada vez mais as fronteiras nacionais, elevando a exclusão social para uma reflexão em nível internacional, pois nesse campo se configuram os processos de desenvolvimento que criam as exclusões e inclusões.

Apresenta a relação entre a exclusão social e a segmentação do mercado de trabalho, pois vão além do desemprego; inúmeros trabalhadores estão ligados a empregos sem estabilidade, mal-remunerados e de baixa qualidade. É nesse espaço que se concentra a pobreza. Vale ressaltar que a extrema pobreza não encontra espaço nem mesmo nessa forma de trabalho.

A exclusão constitui-se a partir de um amplo processo histórico, que acompanha, em maior ou menor grau, a evolução da humanidade, bem como se caracteriza como uma marca inquestionável do desenvolvimento capitalista brasileiro. A nova exclusão social passou a ser cada vez mais utilizada como forma de identificar a manifestação de categorias de desigualdade e é decorrente do desemprego de longa duração, mesmo com aumento da escolaridade e formação profissional, isolamento dos jovens, insegurança em relação ao futuro, aumento da violência urbana, entre outros. Essa exclusão é vista de forma mais ampla que as tradicionais, caracterizadas pela baixa escolaridade, por problemas de imigração, privações, diferenças raciais, entre outras. Dessa forma,

a exclusão social manifesta-se crescentemente como um fenômeno transdisciplinar que diz respeito tanto ao não acesso a bens e serviços básicos como a existência de segmentos sociais sobrando de estratégias restritas de desenvolvimento socioeconômico, passando pela exclusão dos direitos humanos, da seguridade e segurança pública, da terra, do trabalho e da renda suficiente. (CAMPOS, 2004, p. 33).

O fenômeno da nova exclusão traz consigo o debate sobre as vulnerabilidades sociais e a pobreza e, conseqüentemente, manifesta-se por uma série de fatores que aumentam

significativamente o contingente da população empobrecida e excluída socialmente. Remete-se aqui à compreensão da pobreza com base naqueles que estão fora do contrato social, com mínimas chances de inclusão no mercado de trabalho, por se encontrarem distantes das novas demandas exigidas pelo mercado. Isso conduz as famílias a buscarem os “mínimos” para sua sobrevivência, mas não lhes possibilita participar da vida social.

É notório que os níveis de pobreza e exclusão são motivados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. Evidencia-se que essa situação dificilmente se resolverá somente com “vontade política” ou com redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. As evidências apontam que há uma relação entre a desigualdade de renda e as diferenças em educação. As famílias que não têm acesso aos processos de escolarização acabam enfrentando maiores dificuldades para custear o sustento e a independentização. Ao ser excluído da escola, o indivíduo certamente encontrará maiores dificuldades e estará ampliando os níveis de miséria.

Ao longo dos anos, as mais diversas ações vêm sendo promovidas pelos órgãos governamentais em relação à superação do analfabetismo, porém ainda se constata dados alarmantes sobre esse fenômeno. “O atraso escolar e a baixa escolaridade são responsáveis pela diminuição das oportunidades de emprego (geralmente, disputando aqueles em que o trabalho é manual ou doméstico) e pelos salários mais baixos, estando entre os fatores que mais reproduzem a pobreza social e a política”. (AMARO, 1997, p. 29).

Reconhecendo que o fracasso escolar ainda está muito associado à situação social, Delors afirma:

Em um período de crise econômica, é preocupante constatar que o fracasso escolar traduz-se no desemprego e, em muitos casos, na incapacidade para o trabalho. Portanto, a luta contra o fracasso escolar continua sendo, do ponto de vista geral, uma prioridade para todos os sistemas educacionais. É a condição prévia indispensável para o êxito de todos os programas que têm como objetivo melhorar a situação dos mais desfavorecidos e, por essa razão, deve figurar entre as prioridades na educação para o século XXI. (DELORS, 2005, p. 30).

A educação encontra-se num momento de profundo questionamento sobre “para que educar”? De um lado, depara-se com as exigências do mercado, que realça a importância do capital humano e o investimento educativo para a produtividade, expondo a necessidade de formar agentes econômicos aptos a utilizar as novas tecnologias, com potencial inovador, criativo e capaz de se adaptar a um mundo em rápida mudança, dominando essas

transformações; de outro, tem a clareza de seu papel na edificação de um mundo mais solidário, com uma nova humanidade, que permita olhar o mundo, olhar o outro e, assim reconhecer melhor a si mesmo, com ética e conhecimento das culturas e valores espirituais das diferentes civilizações para contrabalançar uma globalização em que somente os aspectos econômicos e técnicos são considerados. (DELORS, 2006).

As transformações que ocorrem no mundo todo são motivadas pelos processos de globalização sob a hegemonia do capital financeiro e traduzem a necessidade de o Estado criar ações de proteção à população mais vulnerabilizada, que é diretamente afetada pelo desemprego estrutural, disseminando a pobreza. Cabe ressaltar que as crescentes demandas de proteção social são postas não apenas por “pobres” ou desempregados, mas por muitos cidadãos que se sentem ameaçados em perder sua segurança advinda de seus tutores modernos: o trabalho assalariado e o Estado. (CARVALHO, 2007). Ainda a autora:

Essas demandas ganham novas peculiaridades. É que os processos contemporâneos de globalização da economia, da informação, da política, da cultura, assim como os avanços tecnológicos e a transformação produtiva, vem produzindo uma sociedade complexa e multifacetada, uma sociedade global que, de um lado, mantém seus cidadãos fortemente interconectados e, por outro, extremamente vulnerabilizados em seus vínculos relacionais de inclusão e pertença. (CARVALHO, 2007, p. 269).

Reconhecendo essa realidade, bem como a importância da escolarização orientada por uma concepção de cidadania que inclui a educação como direito fundamental, implementam-se políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à exclusão social. Enquadram-se aqui os programas de renda mínima familiar, provenientes da Política de Assistência Social, oferecidos como uma forma de proteção social às famílias pobres e extremamente pobres, cuja situação não lhes permite superar a linha de pobreza e obter acesso a bens e serviços da sociedade. Em especial, destaca-se o Programa Nacional de Transferência de Renda Bolsa Família, o qual se encontra implantado em todos os municípios brasileiros.

Considera-se relevante dar visibilidade às famílias focalizadas pela assistência social e integrantes do PBF, inserindo-as num contexto político como possibilidade de reverter a exclusão econômica, social e política construídas historicamente, transformando essa pobreza em poder político e cidadania. A reflexão acerca da situação de pobreza e cidadania parece ser o primeiro passo para a participação política para a construção de respostas às demandas sociais apresentadas pelos estratos mais empobrecidos da população na busca de

fortalecimento da cidadania e emancipação social. Estimular essas famílias empobrecidas ao diálogo é, além de possibilitar acesso à participação política, a garantia do exercício do direito à liberdade e expressão, que, somando-se a outros direitos humanos, privilegia o sujeito, sua identidade e autonomia.

Reconhecendo a situação de pobreza expressa mundialmente e que afeta diretamente a vida das famílias, pretendemos a seguir identificar o perfil das famílias beneficiárias do PBF no município de Marau - RS, o qual, apesar de seu visível desenvolvimento econômico, também apresenta índices de desigualdade e pobreza, demonstrando potencial para receber esse benefício.

### **2.3 Perfil das famílias beneficiárias do PBF**

A realidade brasileira revela a existência de profundas desigualdades, sendo o Brasil um dos países mais desiguais do mundo. Da população, estimada em 182.062.687, 11.102.770 são consideradas pobres, de acordo com o perfil do Bolsa Família (IBGE, 2004), e encontram-se, na sua maioria, nas regiões Norte e Nordeste, apresentando um acesso muito restrito a educação, alimentação, saúde, habitação trabalho, geração de renda, fatores que agravam o quadro histórico da exclusão social dessas regiões.

Em contrapartida, as regiões Sul e Sudeste apresentam melhores índices de desenvolvimento social e econômico, diminuindo as exclusões, mas apresentando situações de desigualdades que se mantêm constantes em face das políticas econômicas de caráter liberal. Exemplo disso é o estado do Rio Grande do Sul, onde, de uma população de 10.750.592, 402.962 encontram-se em situação de pobreza.

O município de Marau não se encontra alheio a esse processo e apresenta uma estimativa de 29.784<sup>14</sup> habitantes, sendo 655 considerados pobres, demonstrando, assim, a necessidade de enfrentamento às desigualdades postas pelas contradições do capitalismo. Numa tentativa de reverter e ou amenizar esse quadro social, Marau aderiu ao Programa Bolsa Família através do termo de adesão publicado no *Diário Oficial da União* de 13 de outubro de 2005, o qual ficou sob a gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Assistência Social como instância de controle social. Soma-se a isso a

---

<sup>14</sup> Esse dado se refere à estimativa do IBGE, 2004, mesmo já tendo sido apresentado anteriormente o número de habitantes conforme contagem populacional IBGE, 2007.

articulação com as demais políticas públicas, em especial a Educação e Saúde, no cumprimento das condicionalidades do programa.

Atualmente o município apresenta:

- população total (IBGE, 2004): 29.784;
- estimativa de famílias pobres (IBGE, 2004): 655;
- estimativa de famílias pobres - perfil Cadastro Único (IBGE, 2004): 1.041;
- total de famílias cadastradas: 2.085;
- total de famílias cadastradas - perfil Bolsa Família<sup>15</sup>: 1.872;
- total de famílias cadastradas - perfil Cadastro Único<sup>16</sup>: 2.062;
- número de cadastros válidos: 1.656;
- número de cadastros atualizados a partir de 03/2005: 1.155;
- número de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família: 842;
- número de famílias beneficiárias do Auxílio Gás: 103;

Diante disso, observa-se que o número de famílias beneficiárias é maior que a estimativa prevista em 2004, podendo levar a uma reflexão acerca do aumento da pobreza no município, bem como da sua capacidade de operacionalizar o programa no âmbito de sua gestão, dos recursos humanos e infraestrutura disponíveis. Evidenciam-se problemas relacionados à confiabilidade da informação de renda e à falta de controle público sobre a coleta de dados. A própria participação da instância de controle social, representada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, é frágil na medida em que não exerce seu papel, o que compromete o exercício político em sua dimensão mais ampliada.

O Programa Bolsa Família, desde a sua implantação, apresenta, além do foco na família, renda como principal critério de seleção, exigências de contrapartidas, controle social e a cooperação intersetorial. Porém, esse diálogo entre as distintas secretarias acontece de forma muito lenta, dificultando a intersetorialidade, que se mostra ainda muito incipiente. Exemplo disso é a falta de planejamento para acompanhamento das condicionalidades, como fica evidente nos baixos índices de acompanhamento da condicionalidade da saúde e no recente acompanhamento da educação por meio do projeto Presença.

Considera-se que o foco principal do Programa Bolsa Família situa-se na família e em suas múltiplas expressões, vivências, vulnerabilidades e possibilidades, se observamos a

---

<sup>15</sup> Famílias com renda *per capita* mensal de até R\$120,00 e que atendem aos critérios de concessão de benefícios do Programa Bolsa Família.

<sup>16</sup> Famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: set. 2008.

necessidade de conhecer o perfil das famílias beneficiárias no município de Marau - RS. Para isso, buscamos informações junto aos cadastros dessas famílias beneficiárias disponíveis na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Na impossibilidade de analisar os 842 cadastros, adotamos, inicialmente, os recursos estatísticos para o cálculo do tamanho da amostra, obtendo como resultado a análise de 250 cadastros. Iniciando o processo de coleta de dados, verificamos situações de pobreza, extrema pobreza e as mais diversas formas de vulnerabilidade social. Os dados foram organizados em forma de gráficos de maneira a dar-lhes melhor configuração (visibilidade).

Assim, apresentamos as figuras 5 a 14, respectivamente sobre: Responsável pelo benefício, Idade da (o) responsável pelo benefício, Escolaridade da (o) responsável pelo benefício, Estado civil da (o) responsável pelo benefício, Localidade onde reside a (o) responsável pelo benefício, Situação de moradia da (o) responsável pelo benefício, Número de filhos e filhas, Escolaridade dos filhos e filhas, Renda familiar.

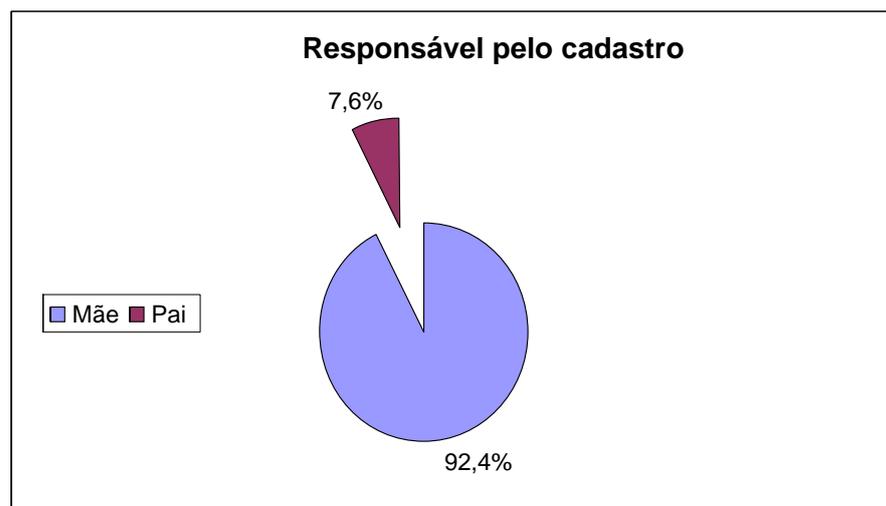


Figura 5 - Responsável pelo cadastro

De acordo com esses dados, verifica-se que o município cumpre com o que preconiza o decreto n 6.135, de 26 de junho de 2007 (art.6, III), do MDS, em colocar, preferencialmente, a mãe como responsável pelo benefício, 92,4% e somente 7,6% pais. Essa orientação de atrelar o recebimento do benefício, sempre que possível, à mãe deve-se a estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e sua capacidade em usar os recursos em proveito de todos, além de serem menos propensas a abandonar o lar.

É certo que há dentro da família uma hierarquia de poderes que vem perpassando a história e as relações sociais de seus membros, condicionando a maneira como está

estruturada e como agem seus membros. As mulheres muitas vezes são duplamente violentadas como mulheres e como cidadãs, mas têm buscado, a partir de suas histórias de vida, o fortalecimento necessário para compreender a si mesmas e buscar formas alternativas para a construção de novas relações.

As desigualdades dentro da família manifestam-se especialmente na divisão sexual do trabalho e no âmbito da cidadania. Evidencia-se que a mulher não está mais isolada, fechada no círculo restrito dos interesses privados da família, mas, sim, faz parte de um contexto geral, ligado a relações humanas mais vastas, que propiciam uma integração positiva na sociedade. O recebimento do benefício mensal pode ser considerado uma espécie de certeza em meio a tantas incertezas em relação ao futuro, especialmente porque essas famílias, em sua maioria, vivem de trabalhos informais e esporádicos, popularmente reconhecidos como “bicos”.

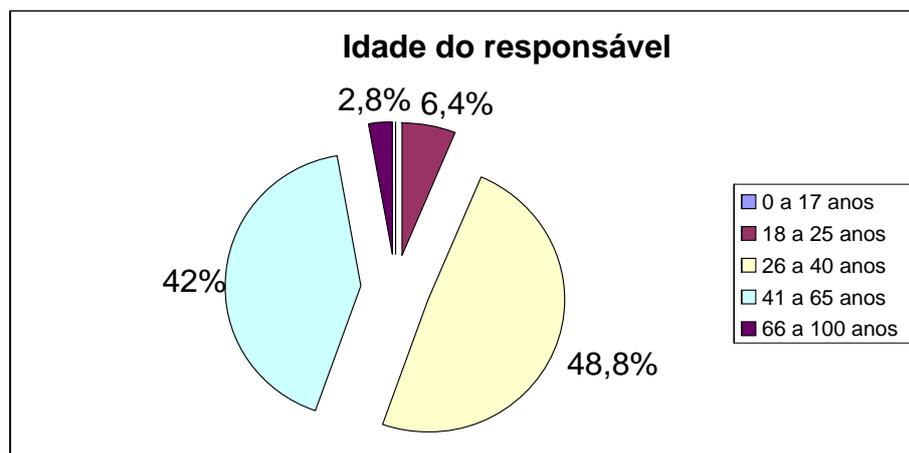


Figura 6 - Idade do responsável

A Figura 6 mostra a idade da responsável pelo benefício, ou seja, a maioria das mulheres, 48,8%, possui de 26 a 40 anos; de 41 a 65 anos, representam 42%; de 66 a 100 anos, 2,8%, e 6,4% representam o percentual de mulheres entre 18 a 25 anos. Não existe nenhuma mulher com menos de dezoito anos, por não ser permitido atribuir essa responsabilidade a adolescentes. Verificamos com esses dados que a maioria das mulheres é jovem e está em idade ativa para o mercado de trabalho, porém somente desempenha o papel de esposa, mãe e dona de casa, realizando eventualmente trabalhos como diarista doméstica.

Há muito tempo se fala em igualdade entre os sexos, porém só muito recentemente alguns casais vêm tentando vivenciar essa situação em suas vidas pessoais e profissionais. Na maioria das famílias ainda predomina a idéia de que os homens, mais que as mulheres, pertencem ao mundo público e elas, ao mundo privado. Isso decorre do fato de que,

culturalmente, o poder e o *status* social são proporcionados pelo trabalho não doméstico, realizado, de modo geral, pelos homens.

A confirmação e a exposição da idéia de que as políticas sociais básicas são imprescindíveis para assegurar a proteção e a efetivação dos direitos das mulheres envolvem todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por estas, sobretudo as que se encontram em situações particularmente difíceis e vulneráveis. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família pode contribuir também na inclusão das mulheres, por meio do seu poder de decisão, autonomia, sentimentos de cidadania proporcionados pelo recebimento e administração do benefício.

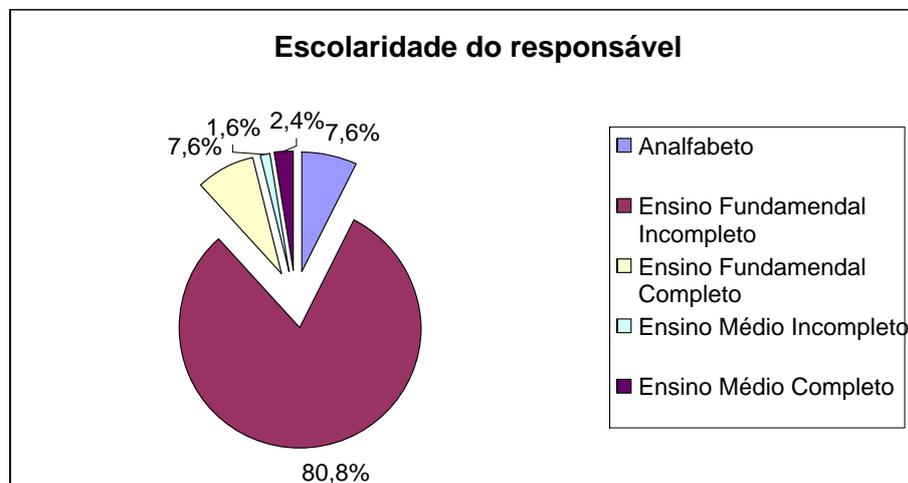


Figura 7 - Escolaridade do responsável

A Figura 7 mostra a escolaridade dos responsáveis pelo benefício, deixando evidente a baixa escolaridade das famílias: nenhuma apresenta curso superior; 1,6% possuem ensino médio; 2,4%, ensino médio incompleto; 7,6%, ensino fundamental completo. Ressalta-se que a maioria expressiva, 80,08%, apresenta ensino fundamental incompleto, estando inseridos nesse dado aqueles considerados analfabetos funcionais e, ainda, 7,6% de analfabetos. Portanto, dado revela-se uma das causas, talvez a mais importante, de essas famílias não estarem incluídas no mercado formal de trabalho, pois a exigência, ao menos das maiores empresas empregadoras no município de Marau, é que o funcionário tenha ensino fundamental completo.

A situação dessas famílias é bastante desfavorável quando são analisados os dados sobre a escolarização, os quais apontam limites importantes na sua trajetória profissional, pois este fator pode determinar menores oportunidades no mercado de trabalho formal e menores

rendimentos em trabalhos informais. A escolarização é um requisito fundamental para inclusão neste âmbito, o qual requer sujeitos especializados. De outro lado, percebe-se ainda que a falta de escolarização é um aspecto que dificulta os beneficiários a exercerem sua autonomia e buscarem seus direitos na esfera pública.

A educação é considerada, segundo Delors,

como a chave da prosperidade econômica futura, como o instrumento privilegiado da luta contra o desemprego, como o motor do progresso científico e tecnológico, como a condição *sine qua non* da vitalidade cultural das sociedades cada vez mais orientadas para o lazer, como ponta de lança para o progresso social e da igualdade, como a garantia de preservação dos valores democráticos, ou como o passaporte para o êxito individual. (2005, p. 20).

Ainda o autor destaca que, apesar de a educação ser um elemento fundamental em relação ao ingresso no mercado de trabalho formal, não pode ser vista como um “remédio para o desemprego”, pois aumenta as possibilidades, mas não dá garantias, nem mesmo cria novos postos de trabalho. (DELORS, 2005).

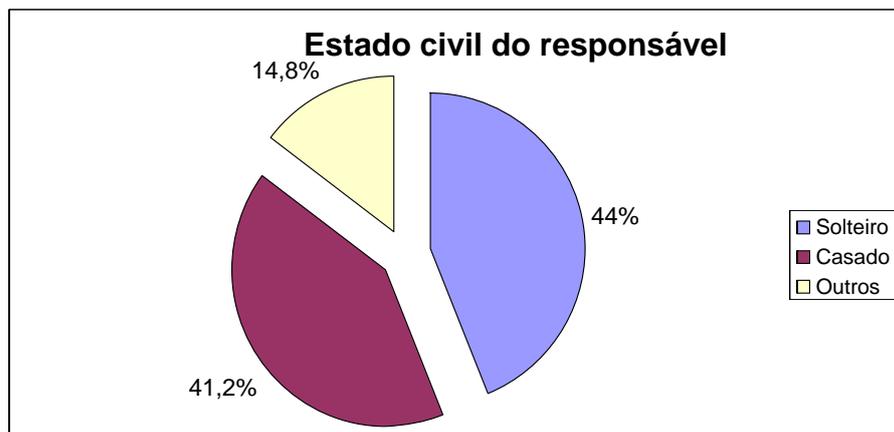


Figura 8 - Estado civil do responsável

Em relação ao estado civil dos responsáveis pelo benefício, 44% são solteiras, 41%, casadas e 14,8% representam outras situações, como viúva, separadas, conviventes em união estável, entre outros. Destaca-se que a maioria não constitui a tradicional família mononuclear formada por pai, mãe e filhos, mas predomina a forma de organização familiar na qual as mulheres são progenitoras solteiras, ou organizam-se com apoio de uma tia, avó, vizinha, etc.

“Muitas mulheres criam seus filhos sem ajuda dos homens. Nem sempre os filhos são do mesmo pai, pois se os homens vão e vêm, as mulheres permanecem como solo, onde se enraíza a família”. (MELLO, 1995, p. 57).

Refletindo sobre isso, Vitale (2002) argumenta que, nas situações em que se apresentam famílias monoparentais, especialmente quando a mulher exerce a chefia da família, existe uma redefinição de autoridade nesse espaço, podendo significar a ausência do pai ou, mesmo, o enfraquecimento dos laços paternos, embora, mesmo assim, outras figuras masculinas possam exercer esse papel.

Os dados apontam para o crescente aumento de famílias chefiadas por mulheres sem a presença masculina. Soares afirma que “a chefia familiar feminina é um fenômeno que cresce em âmbito global, representando a quarta parte de todas as famílias do mundo. O Brasil [...] não fica fora deste padrão, apresentando uma característica comum aos outros, que é o aumento percentual entre as famílias mais pobres”. (apud CARLOTO, 2006, p. 146).

A questão da feminilização da pobreza está atrelada às vulnerabilidades nos âmbitos privado e público, pois retrata as dificuldades vivenciadas por essas mulheres em relação aos cuidados e à manutenção financeira da família. As famílias vivendo nessa situação podem estar submetidas a maior pobreza e vulnerabilidade econômica. Porém, nem todas as famílias chefiadas por mulheres são necessariamente mais pobres. Exemplo disso é o fato de que 41% das famílias constituídas tradicionalmente enfrentam as mesmas dificuldades.

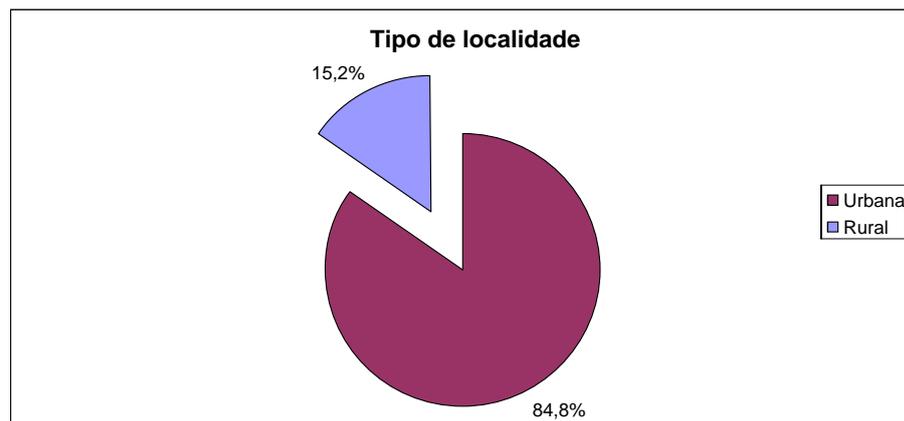


Figura 9 - Tipo de localidade

Em relação a esse dado (Fig. 9) observa-se que a maioria das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Marau reside na zona urbana (84,8%) e somente 15%, na zona rural. Isso se justifica por ser um município basicamente industrial, razão por

que muitas famílias residentes no meio rural acabam migrando para a cidade em busca de trabalho e melhores condições de sobrevivência, o que nem sempre se concretiza.

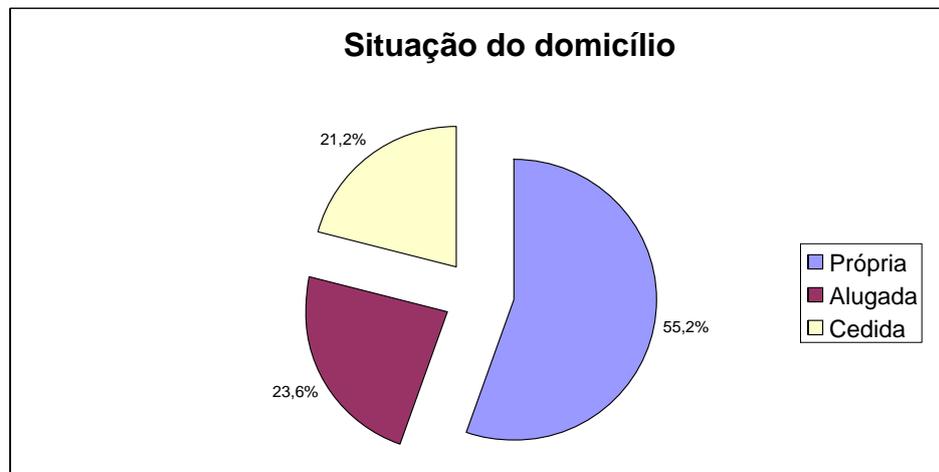


Figura 10 - Situação do domicílio

A Figura 10 apresenta a realidade situacional do domicílio dessas famílias, que, em sua maioria, ou seja, 56,2% residem em casa própria; 23,6%, em casa alugada e 21,2%, em casa cedida. Muitas dessas casas próprias foram conquistadas por meio de programas habitacionais da Prefeitura Municipal, a qual, apesar de investir fortemente nessa área, ainda contabiliza um déficit altíssimo.

Apesar de alguns desses domicílios estarem em situação precária, contam com água encanada, luz elétrica, banheiro e coleta de lixo.

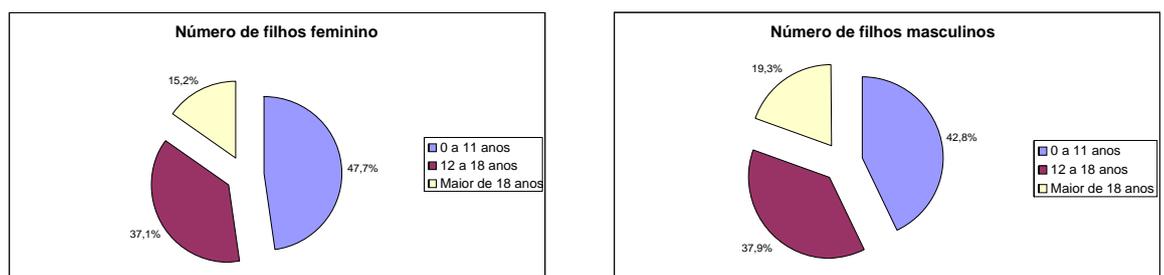


Figura 11 - Número de filhos do sexo feminino e do masculino

Constitui-se como elegibilidade para o programa a família em situação de pobreza e de extrema pobreza que tenha em sua composição crianças de zero a doze anos ou adolescentes até dezessete. Observa-se que essas famílias são constituídas por uma média de 2,2% de filhos, sendo 1% de 0 a 11; 0,82%, de 12 a 18, e 0,38%, maiores de 18. Evidencia-se que não são famílias numerosas, mas que o maior índice de filhos é de crianças.

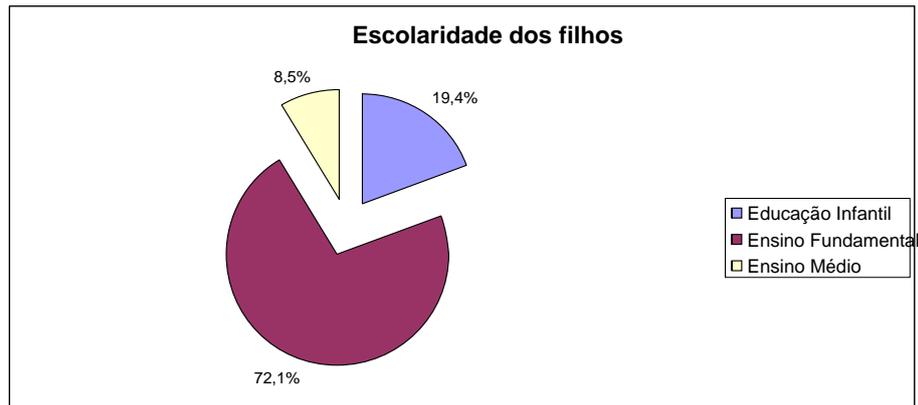


Figura 12 - Escolaridade dos filhos

A Figura 12 destaca o cumprimento da condicionalidade da educação para permanência no Programa Bolsa Família, ou seja, a frequência escolar é demonstrada como questão fundamental e representada com 72,1% no ensino fundamental, 8,9% no ensino médio e 19,4% na educação infantil. Cabe ressaltar que as crianças inseridas na educação infantil possuem, em sua maioria, mais de dois anos, pois há apenas uma escola que atende crianças de zero a dois anos; as demais, somente a partir dos dois anos. Algumas são atendidas pela Associação Beneficente São Francisco de Assis (Abesfa), que é uma ONG voltada para o atendimento de crianças e adolescentes de dois a dezoito anos; e outras crianças são atendidas pelo Programa Primeira Infância Melhor<sup>17</sup>.

Nestas famílias se encontram várias situações de filhos em idade escolar, em especial no ensino fundamental, com dificuldades de aprendizagem e insucesso escolar, que geram, frequentemente, situações de discriminação e exclusão social. O baixo desempenho na escola tem sido associado à violência juvenil, fator que impulsiona as escolas a recorrerem ao apoio do Conselho Tutelar, Serviço Social, Setor de Psicologia e Ministério Público.

<sup>17</sup> Programa Primeira Infância Melhor. Disponível em: [www.pim.saude.rs.gov.br](http://www.pim.saude.rs.gov.br). Acesso em: nov 2008.

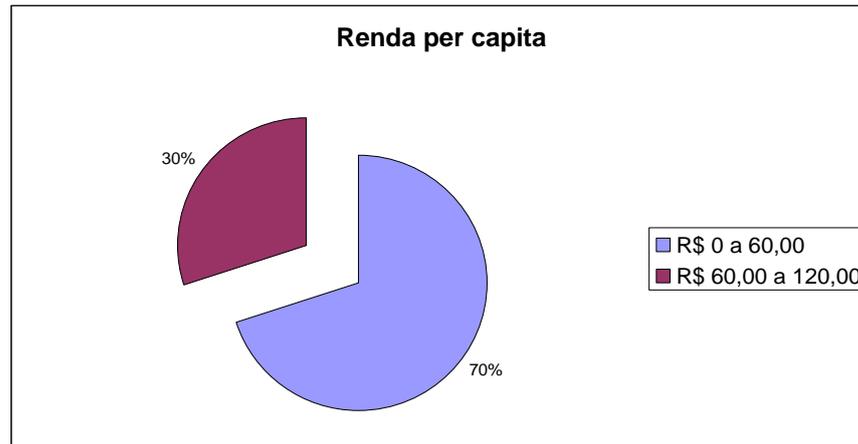


Figura 13 - Renda *per capita*

Em relação à renda, verifica-se que as famílias atendem à elegibilidade do programa, uma vez que 70% estão enquadradas no critério “extremamente pobre” e 30%, no critério “pobre”. A maioria encontra-se desempregada ou vivendo de trabalhos informais, biscates, doações e/ou benefícios públicos. Os demais informam que trabalham também em espaços informais e uma minoria apresenta carteira assinada. Associa-se esse dado a escolaridade, que é bem abaixo da média de toda população, sendo reconhecido por diversos autores que quanto menor a renda, menor a escolarização.

Verifica-se na legislação vigente uma gama de direitos conquistados, porém sua efetivação é um processo que vem se desenvolvendo lentamente. Exemplo disso é o elevado índice de analfabetismo no Brasil, apesar do direito à garantia de acesso universal à educação garantido na Constituição Federal. Embora haja universalização do ensino, o índice de crianças e adolescentes fora da escola é enorme e o analfabetismo exclui muitas pessoas na dinâmica das relações sociais, por não reconhecerem os códigos da linguagem escrita.

Essa realidade evidencia um sistema excludente, pois o analfabetismo traduz a falta de cidadania e a reprodução da pobreza. Segundo Demo,

pobreza não é um dado natural, mas produto de tipos históricos de organização da sociedade. Não é carestia dada, mas desigualdade produzida. Diz-se material porque seu móvel é econômico. Desigualdade produzida economicamente manifesta-se de modo quantitativo, ou seja, na falta de renda, emprego, habitação, nutrição e saúde. (1991, p.18).

Observa-se que o sistema de proteção social é marcado pela instabilidade e pela descontinuidade de programas sociais, muitos destes meramente paliativos e cujos resultados apontam para o abandono, a desproteção, a violação dos direitos humanos, a exploração e abuso; dificuldades econômicas, sociais e culturais, que, somadas ou individualizadas, dificultam o desenvolvimento integral de seus membros e a efetivação da cidadania. Covre entende a cidadania como “o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser constituído coletivamente, não só em termos do atendimento as necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do homem no universo”. (1998, p. 11).

Cabe aqui compreender a cidadania para além da conquista dos direitos básicos, ou seja, como igualdade de oportunidades nos processos de emancipação do sujeito. Essa emancipação perpassa pelo processo de escolarização, o qual é visto como possibilidade humana de crescimento, de enfrentamento e de superação das desigualdades. Isso implica muito mais que ler e escrever; é perceber como a sociedade está estruturada e construir coletivamente alternativas que venham a fazer com que esse processo seja menos desigual. Tal fato se compreende numa perspectiva histórico-crítica, pela qual nem sempre saber ler e escrever garante à pessoa autonomia e participação, mas, sim, aproxima o processo educativo e a realidade social, incentivando a reflexão crítica acerca do mundo contemporâneo.

Freire lembra que alfabetizar é, sobretudo, conscientizar sobre o nível social em que as pessoas estão inseridas e que “a libertação autêntica, que é humanização em processo, não é uma coisa que se deposita nos homens. Não é uma palavra a mais, oca, mitificante. É práxis, que implica a ação e a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”. (2003, p. 67). A problematização da realidade vivida na perspectiva de construção de significados produz dialogicidade e proporciona mudanças o que eleva a família a uma condição de cidadã, no sentido de pertencimento social, identidade, autonomia, valorização da historicidade e compromisso com sua vida de forma emancipatória.

Com base nessa compreensão é que pretendemos dar visibilidade às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, estabelecendo um diálogo sobre a possibilidade de emancipação humana.

### **3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POSSIBILIDADE DE EMANCIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A POLÍTICA SOCIAL**

“Tem verdade  
Que se carece aprender,  
do encoberto,  
E que ninguém não ensina:  
O beco para a liberdade se faz”.  
Guimarães Rosa

Neste capítulo será abordado de forma mais precisa e conceitual a emancipação humana, com referência no pensamento marxiano e gramsciano com o intuito de contribuir na fundamentação e expressão de práticas sociais e profissionais na direção da emancipação humana. A emancipação está também presente nas contribuições de Paulo Freire como um projeto de libertação humana que se inscreve na perspectiva dialética, num processo de reflexão e ação capaz de proporcionar protagonismo aos sujeitos.

Em seguida, evidencia-se o potencial de emancipação no Programa Bolsa Família com base nas falas das famílias beneficiárias, enfatizando algumas observações necessárias à compreensão dessa realidade.

#### **3.1 Refletindo sobre a emancipação no Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família prevê em um dos seus objetivos “o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”. Essa emancipação pode ter diversos significados; por isso, considera-se relevante refletir sobre esse aspecto em âmbito mais geral, ou seja, para além do programa.

É uma categoria usada para expressar uma enorme dedicação no sentido de obter direitos políticos ou de igualdade, geralmente utilizada em relação a sujeitos privados de seus direitos ou em discussões dessa natureza. Para Marx (1844), a emancipação política se traduz na implicação da igualdade de padrão (*status*) do cidadão em relação ao Estado, igualdade diante da lei, a despeito de religião, propriedade, ou outras características “privadas” de pessoas individuais. Vivendo as influências do iluminismo e os movimentos revolucionários

do século XIX, denuncia (discute) o caráter contraditório da emancipação na sociedade burguesa por compreender que a diferença entre as classes é um obstáculo para a emancipação humana, a qual afirma ser superior à emancipação política.

Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É óbvio que nos referimos à emancipação real, a emancipação prática. (MARX, 1991, p. 28).

A busca efetiva é pela emancipação humana, a qual é muito distinta da emancipação política. Diz respeito a uma nova sociabilidade na qual os homens sejam efetivamente livres, supõe a erradicação do capital e de todas as suas categorias, pois, como diz Marx nas *Glosas críticas* (1844), há uma distância infinita entre o cidadão e o homem, assim como entre a vida política e a vida humana. Ainda segundo este autor,

emancipação é a redução do mundo humano, das relações, ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do Estado, a pessoa moral. Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como um homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas *forces propres* como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a força política, somente então se processa a emancipação humana. (MARX, 1991, p. 52).

A emancipação enquanto processo de liberdade abre um processo infinitamente aperfeiçoável para a humanidade, extrapolando o círculo do indivíduo independentemente da sociedade burguesa, para converter essas relações numa dimensão social, não de plena liberdade, mas o mais autodeterminado possível enquanto homens.

Essa liberdade, para Marx, é conquistada por meio do trabalho, mas trabalho associado, onde as forças individuais são postas em comum e permanecem sempre sob o controle comum. Dessa forma, os homens detêm o controle consciente da integralidade do trabalho e isso o torna livre, construtor de uma autêntica comunidade humana, na qual todos poderão desenvolver amplamente as suas potencialidades, onde se encontrarão em situação de solidariedade efetiva uns com os outros e não de oposição e concorrência.

A análise política da emancipação faz-se necessária para compreender o processo de exploração presente no capitalismo e as possíveis formas de superação deste. Apresenta o papel revolucionário da classe proletária e indica que “é do próprio movimento do pensamento que brota a reivindicação da emancipação humana como um imperativo categórico, para retomarmos a expressão idealista empregada por Marx”. (FREDERICO, 1995, p. 108).

Segundo o marxismo, para que exista uma nova sociedade é necessária a emancipação da classe oprimida, o que só acontecerá se esta se unir e se organizar, pois nenhuma outra classe a libertará, senão ela própria. “A emancipação da classe operária deve ser tarefa dos próprios operários; [...] a luta pela emancipação da classe operária não é uma luta por privilégios e monopólios de classe, mas pelo estabelecimento de direitos e deveres iguais e pela abolição de todo domínio de classes”. (MARX, apud IANNI, 1985, p. 82).

Evidencia-se fortemente a crítica ao modo de produção capitalista e na centralidade do trabalho, a qual Marx considera meio de alienação e desalienação humana. Situa nesse espaço a presença do proletariado e sua luta enquanto classe revolucionária em direção ao comunismo, podendo, assim, efetivar a emancipação humana.

Nas contribuições de Gramsci sobre a emancipação humana também está presente a necessidade da ruptura, a qual poderá acontecer de duas formas, quais sejam:

Numa dimensão ampla, a ruptura processual e permanente da extinção do capitalismo e a instituição do comunismo pela ação organizada das massas, intelectual e culturalmente, preparadas para tanto. Numa dimensão molecular, a ruptura processual, por meio de práticas pedagógicas que rompam com o senso comum, com as relações de dominação e contribuam com edificação do bom senso. (LUIZ, 2008, p. 122).

As concepções de Marx e Gramsci se diferenciam na medida em que o segundo passa a constituir-se numa revolução processual e histórica, não numa revolução súbita para tomar o poder do Estado pela classe subalterna. A essa revolução processual Gramsci aponta um caminho de diversos procedimentos, denominados por ele de rupturas moleculares, entre as quais destacamos a elevação cultural das massas, a propagação de perspectivas pedagógicas críticas, a ocupação de posições na sociedade civil, o trabalho industrial estabelecido como princípio educativo, participação ativa e consciente dos grupos e organizações sociais.

Cabe ressaltar que Gramsci considera as “pequenas lutas cotidianas as células (comissões internas/subgrupos), a transformação molecular, como ganhos e avanços na base do Estado, ocupação de posições como possibilidade de projetar-se e penetrar nas posições e lugares estratégicos numa caminhada que busca uma fase posterior de desenvolvimento”. (apud LUIZ, 2008, p. 123).

Essa transformação molecular<sup>1</sup>, segundo o autor, aplica-se às diferentes posições em luta, que instituem, ou tentam instituir, rupturas moleculares que influenciam novos modos de pensar e de atuar da coletividade. Essas rupturas dizem respeito à capacidade do proletariado de sair da condição de subalterno, porém em conjunto e sendo instrumentalizado e fortalecido para superar essa subalternidade.

A condição de subalternidade pode ser alterada quando se assume a consciência do significado do próprio operar, da efetiva posição de classe, da natureza das hierarquias sociais, elaborando-se uma nova concepção de economia, de política, de Estado e de sociedade, capaz de provocar a desarticulação da ideologia dominante. (SIMIONATTO, 2003, p. 286).

Os segmentos subalternos, os quais são potencialmente instrumentalizados, encontram na luta cotidiana, nos procedimentos metodológicos, nas expressões políticas e culturais a possibilidade de ampliação de perspectivas. “São as mediações possíveis de se concretizar, transposições e passagens que buscam a elevação de situações de subalternidade às de protagonismo”. (LUIZ, 2008, p.124).

Gramsci<sup>2</sup> destaca ainda que a consciência se desenvolve por meio de um conhecimento crítico e da ação, e como essa ação é um produto do homem enquanto ser social, está vinculada a um contexto coletivo. Esse é o pensamento que está na contramão da pós-modernidade, quando se estimula o particular, o efêmero, a heterogeneidade, a

---

<sup>1</sup> “em todas as suas fases moleculares [...] Trata-se de um processo molecular, miudíssimo, de análise extrema, capilar, cuja documentação é constituída por uma quantidade incrível de livros, opúsculos, artigos de revistas e de jornais, de conversações e debates verbais[...] que no seu conjunto gigantesco representam esse trabalho do qual nasce uma vontade coletiva, com um determinado grau de homogeneidade [...] para determinar uma ação coordenada e simultânea no tempo e no espaço geográfico em que o fato histórico se verifica”. (GRAMSCI, 1989, p. 90).

<sup>2</sup> Ao referir sobre a emergência de uma cultura própria a classe subalterna afirma que “não significa apenas fazer descobertas ‘originais’; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato ‘filosófico’ bem mais importante e ‘original’ do que a descoberta, por parte de ‘um gênio filosófico’, de uma nova verdade que apareça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais”. (GRAMSCI, 2001, p. 13-14).

prevalência do indivíduo sobre o sujeito, o imobilismo e o descrédito na potencialidade humana de autodeterminação e de construir rupturas.

É preciso conhecer criticamente para transformar, ou seja, “é necessário que o pensamento estimule a ação, assim como é necessário que a realidade estimule o pensamento”. (MARX, 2008, p.119). A construção coletiva e sua potencialização em ações sociopolíticas são consideradas como rupturas moleculares diante da situação de dominação e restrição de práticas e processos emancipatórios.

Desde a Antiguidade (mesmo com alguns momentos de negação na Idade Média), o conhecimento é visto como um dos caminhos possíveis para a emancipação. Essa ideia se difundiu e afirmou-se na modernidade encontrando-se nas mais diversas correntes do pensamento, desde o marxismo até o liberalismo, porém com enfoques diferentes. No entanto, não é uma tarefa fácil de se realizar; é um longo caminho e, como afirma Gramsci, poderá levar séculos para a realização de projetos alternativos, como um “devir histórico” que propõe outro tipo de racionalidade e de sociabilidade humana..

Nessa direção encontra-se o movimento dialético da sociedade produzido por meio da ação dos homens, a qual pode gerar (provocar) rupturas. “Os frutos ou resultados desse movimento podem demonstrar o nível de emancipação de uma situação de subalternidade à edificação ou não de uma contra hegemonia emancipatória, como por exemplo, as bases materiais de subsistência humana e o acesso aos direitos que serão tomados como pressupostos básicos para a emancipação social.” (LUIZ, 2008, p. 128).

Para enfrentar esse desafio da emancipação humana é imprescindível o conhecimento, pois esse possibilita o pensar e agir criticamente diante da realidade, buscando práticas sociais diferenciadas em oposição à hegemonia estabelecida e a esse sistema moderno excludente e alienador. Pelo conhecimento os sujeitos vão se reconhecendo como tal, especialmente num processo de construção coletiva e tornando-se protagonistas de sua própria história.

Segundo Luiz (2008), a emancipação possui várias dimensões, ou seja, a dimensão macro<sup>3</sup> e a dimensão molecular<sup>4</sup>. A autora utiliza a concepção de rupturas moleculares para fundamentar e sistematizar a prática social, as quais são entendidas

---

<sup>3</sup> Dimensão macro: os desafios para enfrentar e edificar a emancipação social passam pela construção de uma democracia radical, pautada na concretização de direitos humanos e sociais, que poderá ser construída pelo protagonismo e conhecimento/elevação cultural e política da classe subalterna, através de uma revolução processual e histórica conquistada por rupturas moleculares no tecido social, no espaço público.

<sup>4</sup> Dimensão molecular: está mais próxima de uma profissão de intelectuais, que eticamente se propõe a contribuir com a contra tendência. A efetivação de práticas que contribuam para potencializar o protagonismo consciente e ativo, por intermédio da elevação cultural e política dos grupos ou estratos com os quais trabalha, é entendida como a base fundamental de um projeto contra hegemônico e emancipatório da sociedade.

como ações concretas que não necessariamente rompem com o contexto ou estrutura mais ampla, mas fazem parte de processos orgânicos de grupos, facções, movimentos. Não tem magnitude em termos de abrangência estrutural, mas tem expressão social no âmbito em que estão inseridos. Caracterizam-se como rupturas moleculares na instância que se situam; são moleculares porque expressam dimensões de uma luta que se insere no tecido social, sem perder de vista a totalidade da qual sofrem as múltiplas determinações. (2008, p. 129).

Gramsci (apud LUIZ, 2008) aponta que as rupturas moleculares podem ser consideradas como movimento da classe ou segmentos da classe subalterna que ocupam posições, avançam em suas lutas e reivindicações, elevam-se intelectual e moralmente, construindo uma contra-hegemonia e, assim, podendo consolidar a emancipação.

Aproximando essa discussão ao Programa Bolsa Família, podemos identificar como as expressões materiais e concretas de rupturas moleculares a elevação do conhecimento, o acesso a direitos sociais e o protagonismo autônomo dos beneficiários, ao mesmo tempo em que identificamos ausência de processos coletivos mais amplos no sentido de desencadear consciência crítica e, emancipação humana.

Emancipação como sentido de liberdade, como verificamos no dicionário Houaiss, é “tornar-se independente, libertar-se”, o que nos parece ser o conceito mais consciente e apropriado para essa discussão do Programa Bolsa Família como uma política de proteção social que apresenta em sua teoria tal prerrogativa, ou seja, a emancipação das famílias. Cabe compreender que, assim como a liberdade, a emancipação não é um dom que se outorga às pessoas ou famílias por decreto. Apesar de a emancipação estar ligada a eximir alguém do pátrio poder ou da tutela, é na liberdade que adquire seu maior sentido. Segundo Ananias (2008), “se na linguagem da lei há o ato de conceder a emancipação a alguém por instrumento jurídico abdicando do pátrio poder ou da tutela, na acepção política do termo, na qual predominam os conceitos de independência e liberdade, a construção é um tanto mais elaborada”.

A emancipação humana está acima da cidadania e precisa ser conquistada, construída e consolidada cotidianamente, por meio de condições materiais objetivas, que pressupõem a observação de outros direitos elementares: alimentação, saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outros. Esses direitos ainda se encontram numa condição desafiadora de concretização, pois o Estado esteve ausente ao longo da história.

Assim, vivemos hoje uma situação onde os programas sociais como o Bolsa Família cumprem com um papel estruturante na construção da desejada emancipação. Isso acontece na medida em que garante uma renda mínima às famílias pobres e busca suprir necessidades básicas, ao mesmo tempo em que se articula com outros programas dentro de uma rede de proteção e promoção social para ampliar o acesso a outros direitos. Entretanto, não podemos perder a perspectiva de processo, sobre a qual se estrutura um programa da envergadura do Bolsa Família. (ANANIAS, 23/05/2008- Jornal o Globo. Acesso em: 27 maio 2009. Disponível em: mds).

A emancipação humana está presente também nas teorias de Freire, implicando um diálogo com o contexto com que se está intimamente envolvido. Em especial, encontramos na sua triologia<sup>5</sup> a mais clara intenção de construir um discurso pedagógico-filosófico em torno do ser humano e sua ação no mundo, compreendido como inacabado e em potencial de ser mais humano ou de se desumanizar. Trata-se de uma perspectiva focada no sujeito como protagonista de sua história.

A emancipação humana diz respeito a um projeto de libertação humana, que se inscreve na perspectiva dialética, sendo a liberdade uma luta pela humanização e contra a coisificação, pois para sua efetivação é necessário a existência da liberdade, igualdade, autonomia e desalienação; é muito mais que acessar direitos, mas ser partícipe da construção desses. Nesse sentido, Raichelis aponta

na particularidade da formação social brasileira, os setores dominados jamais tiveram força de veto sobre as decisões do poder estatal. São praticamente inexistentes os momentos em que seria possível afirmar que as massas populares, ou algum dos seus setores, tenham conseguido participar do processo político com efetiva autonomia. (1998, p. 69).

A participação nas decisões ainda é um processo a ser construído, pois a maioria dos sujeitos encontra-se distante dessa prática, demonstrando a fragilidade em relação ao enfrentamento e possível superação da sua condição de oprimido. Freire (2003) pensou a libertação- emancipação dos oprimidos dentro de uma sociedade injusta e deu a isso o nome de “humanização”, a qual passa a ser entendida no diálogo entre autores modernos como “emancipação humana”.

Freire apresenta uma opção clara e definitiva pela classe marginalizada, oprimidos e desprovidos das mínimas condições de sobrevivência, estabelecendo diferenças pontuais entre

---

<sup>5</sup> A triologia refere-se às três grandes obras de Paulo Freire: *Pedagogia do oprimido*, *Pedagogia da esperança* e *Pedagogia da autonomia*.

falar a alguém, para alguém e com alguém. Assim, a liberdade se redimensionou e passou a ser uma construção histórica, não mais um presente que se dá a alguém. “A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige uma permanente busca. Busca permanente que só existe no ato responsável de quem a faz. Ninguém tem liberdade para ser livre: pelo contrário, luta por ela precisamente porque não a tem”. (FREIRE, 2003, p. 34).

O tensionamento dialético entre liberdade e opressão aparece também na visão dos opressores que estão em vias de perder privilégios no momento da construção da liberdade. Por sua história de vida, não conseguem assimilar a nova realidade concreta dos seres humanos se libertando, “pelo contrário, vão sentir-se como se realmente estivessem sendo oprimidos. É que para eles, formados na experiência de opressores, tudo o que não seja o seu direito antigo de oprimir significa opressão a eles”. (FREIRE, 2003, p. 44).

Os opressores buscam intensamente formas para manter sua condição; se sobrepõem aos oprimidos e procuram mantê-los como quase “coisa”, sem estabelecer uma relação dialógica. Para isso criam até mesmo uma falsa generosidade:

Os opressores falsamente generosos, tem necessidade, para que a sua “generosidade” continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanência da injustiça. A “ordem” social injusta é a fonte geradora, permanente, desta “generosidade” que se nutre da morte, do desalento e da miséria. Daí o desespero desta “generosidade” diante de qualquer ameaça, embora tênue, à sua fonte. Não pode jamais entender essa “generosidade” que a verdadeira generosidade está em lutar para que desapareçam as razões que alimentam o falso amor. A falsa caridade, da qual decorre a mão estendida do “demitido da vida”, medroso e inseguro esmagado e vencido. Mas estendida e trêmula dos esfarrapados do mundo, dos “condenados da terra”. (FREIRE, 2002, p. 31- grifos do autor).

A afirmação do homem como pessoa só é possível porque a desumanização não é um destino dado, mas resultado de uma ordem injusta, que gera a violência dos opressores. As contradições que surgem nessa relação entre oprimidos e opressores são marcadas pela exploração e pela subordinação, sendo evidente a ausência do diálogo, além de que os próprios oprimidos passam a ser os opressores.

Os oprimidos, em vez de buscar a libertação na luta e por ela, tendem a ser opressores também, ou subopressores. A estrutura do seu pensar encontra-se condicionada pela contradição vivida na situação concreta, existencial, em que se “formam”. O seu ideal é, realmente, ser homens, mas para eles, ser homens, na contradição em que sempre estiveram e cuja superação não lhes está clara, é ser opressores,. Estes são o seu testemunho de humanidade. (FREIRE, 2002, p.32 - grifo do autor).

Esse embate só tem sentido quando o oprimido, ao buscar sua humanidade, não se sente também um opressor, mas, sim, um reconquistador da humanidade em ambos, sendo esse o grande desafio “libertar a si e aos opressores”. A presença do oprimido na busca de sua libertação é mais que a participação; é o engajamento e o instrumento ou mecanismo que libertará os oprimidos e os opressores para a construção da liberdade; essa emancipação é o diálogo, por meio do qual em todos os lugares da convivência humana os seres humanos se humanizam uns com os outros. O diálogo, segundo Freire (1982, p. 43), “é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o ‘pronunciam’, isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos”.

No entanto, essa libertação não é algo dado e, como lembra Freire (2005), o medo da liberdade tanto pode conduzi-los a serem opressores quanto mantê-los atados ao status de oprimido.

Os oprimidos, contudo, acomodados e adaptados, “imersos” na própria engrenagem da estrutura dominadora, temem a liberdade, enquanto não se sentem capazes de correr o risco de assumi-la. E a temem, também, na medida em que lutar por ela significa uma ameaça, não só aos que a usam para oprimir, como seus “proprietários” exclusivos, mas aos companheiros oprimidos, que se assustam com maiores repressões. (FREIRE, 2005, p. 37-38- grifos do autor).

Nesse contexto de opressores e oprimidos é que Freire propõe uma pedagogia do oprimido como possibilidade de superação dessa relação, entendida como mediação para a libertação de ambos, porém partindo da perspectiva de que a liberdade deve emergir do primeiro ao perceberem que não são livres e, por isso mesmo, iniciar uma luta.

Que se trava entre serem eles mesmos ou serem duplos. Entre expulsarem ou não o opressor de “dentro” de si. Entre se desalienarem ou se manterem alienados. Entre terem prescrições ou terem opções. Entre serem espectadores ou atores. Entre atuarem ou terem a ilusão de que atuam na atuação dos opressores. Entre dizerem a palavra ou não terem voz, castrados no seu poder de criar e recriar, no seu poder de transformar o mundo. (FREIRE, 2005, p. 38 - grifos do autor).

A libertação, por isso, não é algo fácil de se concretizar, mas um acontecimento novo, um nascer de novo, porém numa perspectiva de “superação dessa contradição opressores-oprimidos, que é a libertação de todos” (FREIRE, 2005, p. 38), a qual traz ao mundo um novo homem.

A realidade social, como produto da ação do homem, também não se transforma por acaso, mas se transforma à medida que os próprios homens vão se transformando. Essa é sua tarefa. Isso vai acontecendo quando os homens tomam consciência crítica sobre a condição de opressão na práxis dessa busca a qual é entendida por Freire, (2005, p. 38) como “reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo. Sem ela, é impossível a superação da contradição opressor-oprimidos”.

Nesse sentido, a emancipação exige envolvimento no processo, reflexão e ação; exige que os sujeitos sejam autores de sua própria história, nunca meros expectadores, pois, como bem lembra Freire, “ a história é um tempo de possibilidades”. Seguindo a perspectiva freiriana, emancipação é apropriar-se e experimentar o poder de “pronunciar o mundo”, a vivência da condição humana de ser protagonista de sua história.

Os ideais expressos por ele são de libertação, humanização e emancipação humana, a qual consiste num fazer cotidiano e histórico, permeado de desafios, sonhos, utopias, resistências e possibilidades. “Vocacionado à liberdade, o ser humano busca responder através de sua disposição de cavar, sem cessar, espaços de autonomia, em vista de um renovado compromisso com a causa emancipatória, seja no plano pessoal, seja no âmbito coletivo”. (CALADO, 2001, p. 55).

A autonomia postulada por Freire é uma construção dialógica entre dois seres humanos numa postura de horizontalidade; nenhum é mais que o outro, ninguém sabe mais que o outro, estão sendo mais em comunhão, estão em processo. “Qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar. A boniteza de ser gente se acha, entre outras coisas, nessa possibilidade e nesse dever de brigar”. (FREIRE, 2008, p. 61).

O ser humano é um ser inacabado, que vai se constituindo por meio de inúmeras experiências, porém isso não significa que seja vazio, pois sua existência já é cheia de significados, e ao longo de sua vida ele vai se conscientizando disso.

A invenção da existência envolve, repita-se, necessariamente, a linguagem, a cultura, a comunicação em níveis mais profundos e complexos do que o que ocorreria e ocorre no domínio da vida, a “espiritualização” do mundo, a possibilidade de embelezar como de enfeiar o mundo e tudo isso inscreveria mulheres e homens como seres éticos. Capazes de intervir no mundo, de comparar, de ajuizar, de decidir, de romper, de escolher, capazes de grandes ações, de dignificantes testemunhos, mas capazes também de impensáveis exemplos de baixaza e de indignidade. (FREIRE, 2008, p. 51-52 - grifo do autor).

A emancipação humana, nesse sentido, diz respeito à liberdade e, assim, à autonomia, como um processo para alcançar a igualdade, a transformação e a inclusão dos sujeitos na sociedade. “O respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros”. (FREIRE, 2008, p. 59). Isso vai se estabelecendo por meio do diálogo, na medida em que “o sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na história”. (p. 136).

Dessa forma, pretendemos a seguir conhecer o olhar dos beneficiários sobre o Programa Bolsa Família, evidenciando possíveis dimensões emancipatórias.

### **3.2 O Programa Bolsa Família sob o olhar de famílias beneficiárias**

O Programa Bolsa Família atingiu sua meta de atendimento em 2006, com aproximadamente 11,1 milhões de famílias em todo Brasil. O desafio a partir de então foi dar conta dos seus objetivos e, sobretudo, encontrar alternativas para os beneficiários.

A ideia inicial do programa era de que, em curto prazo pudesse aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, em longo prazo, investir no capital humano, com o cumprimento das condicionalidades do próprio programa. Entre suas finalidades destaca-se a da “emancipação sustentada das famílias”. Diante disso, e numa tentativa de responder ao problema central dessa pesquisa, qual seja, até que ponto esse programa realmente contribui para a emancipação humana, foram realizadas algumas entrevistas com mulheres que fazem

parte do programa visando refletir sobre a condição de beneficiárias do programa, perspectivas e resultados.

O objetivo desta pesquisa não era uma investigação ampla com usuários, mas avaliar impactos do programa tendo como base seis mães de famílias beneficiárias, estas famílias foram escolhidas aleatoriamente entre as 616<sup>6</sup> beneficiárias do município de Marau. Foi observado apenas o tempo de ingresso no programa, ou seja, aquelas que tinham mais de três anos de vinculação ao programa, delimitação adotada pelo fato de os usuários que estão há mais tempo no programa terem melhores condições de avaliar o processo. Quanto ao número de famílias, considera-se suficiente para obter uma amostra da percepção sobre o programa e o seu impacto na vida real. A entrevista foi semiestruturada com base nas seguintes questões: O que você conhece sobre o Programa Bolsa Família? Considerando que o programa é para famílias pobres e extremamente pobres, o que você pensa sobre sua situação de pobreza? Em sua opinião, quais os benefícios que o programa trouxe para sua família? Como você avalia o programa? Pelo fato de estar no programa você teve outras oportunidades de acesso às demais políticas públicas e ou outros segmentos da comunidade? O que você espera em relação ao futuro sobre o programa e sem a existência dele em sua vida? O nome das beneficiárias entrevistadas foi substituído pelas suas iniciais. A apresentação e análise das discussões foram organizadas de acordo com o roteiro das entrevistas, bem como das categorias que foram se evidenciando.

As famílias que participaram das entrevistas vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. A maioria é constituída por pai, mãe e filhos, mas também se encontram outras formas de organização familiar, e a idade varia entre trinta e quarenta e cinco anos. Todas as entrevistadas possuem ensino fundamental incompleto. A média é de quatro filhos, entre crianças e adolescentes.

Em relação ao trabalho, predominam as atividades de donas de casa ou trabalho informal como doméstica. Os seus esposos encontram-se desempregados ou desenvolvem atividades informais. A maioria é proveniente de outras cidades e migrou para Marau na tentativa de melhorar de vida. Suas histórias são permeadas de sofrimento, decepções, emoções, mas também de algumas perspectivas.

Segundo Sarti, a família pode ser abordada como

---

<sup>6</sup> Esse número de beneficiárias corresponde ao mês de junho de 2009. (BRASIL, 2009).

algo que se define por uma história que se conta aos indivíduos, ao longo do tempo, desde que nascem, por palavras, gestos, atitudes ou silêncios, e que será por eles reproduzida e ressignificada, à sua maneira, dados os seus distintos lugares e momentos na família. Dentro dos referenciais sociais e culturais de nossa época e de nossa sociedade, cada família terá uma versão de sua história, a qual dá significado à experiência vivida. (2007, p. 26).

As famílias entrevistadas migraram para Marau, conforme observado, em busca de melhores condições de vida, no bojo de um fenômeno mais amplo de crescimento econômico da cidade, mesmo que não atinja a todos. O município destaca-se no cenário regional, estadual, nacional e também internacional, especialmente desde 2005, como polo industrial. Esse quadro modificou a demografia do município, marcado por um rápido processo de urbanização. Trata-se de um município que apresenta diversidade em todas as áreas e preserva em seu nome o passado indígena, bem como a memória das batalhas pela ocupação de espaços. Mesmo com a desumanização e as crueldades desses embates, estes foram ficando no esquecimento.

Em decorrência do desenvolvimento econômico do município ocorre a atração de moradores das mais diversas cidades da região, do estado e do país. No entanto, nem todas estão preparadas para enfrentar as exigências do mercado e ocupar um espaço formal de trabalho. Conseqüentemente, assumem postos inferiores de trabalho ou ficam desempregadas. Esse quadro leva a buscar garantias de atendimento das mínimas condições de sobrevivência, especialmente por meio de políticas sociais, no caso, o Bolsa Família, o principal programa social do governo federal e também municipal.

A fala das entrevistadas aponta para a importância do Programa Bolsa Família em suas vidas:

“É um benefício pras famílias de baixa renda”. (I . A)

“É um programa do governo pra ajudar as famílias carentes que não têm renda pra viver, pra ter os filhos na escola, manter a casa com alimentação”. (J.F)

“É um dinheiro que a gente tem todos os meses”. (A.M)

“É um benefício pra ajudar as pessoas que ganham pouco”. (H. P)

A compreensão das famílias sobre o programa é basicamente voltada para o recebimento mensal de dinheiro, em geral demonstrando desconhecimento sobre as múltiplas atividades que envolvem o programa. Apenas uma beneficiária mencionou que manter os filhos na escola é uma condicionalidade a cumprir pelas famílias. Os objetivos, os critérios e as demais condicionalidades e perspectivas não aparecem na fala das entrevistadas. A questão do direito é para elas algo muito vago, pois identificam o programa como uma “ajuda do governo”. A falta de informação sobre o programa é algo bem visível, o que possibilita que se estabeleça uma relação de favores, pois não há reflexão sobre a elegibilidade do programa e da sua condição de pobreza e ou de extrema pobreza, fatores que dificultam a garantia de direitos na esfera pública.

A própria forma de acesso aos benefícios sociais perpassa pela afirmação do atestado de pobreza, o que, de certa forma, representa um estigma e não caracteriza a assistência social como um direito, mas, sim, como uma ajuda aos pobres, apresentando um caráter assistencialista. Essa pobreza é vista pelos beneficiários como privação material, a qual pode ser suprida pela assistência social num momento de maior adversidade, porém com perspectiva de superá-la adiante, o que nem sempre acontece. Assim, estabelece-se uma relação de “dependência com serviços e profissionais enquanto mediadores do acesso a bens e subsídios, cujos técnicos se sentem ‘usados’ como meios, não de promover melhor qualidade de vida, mas de facilitar o acesso a determinados bens e serviços”. (PIRES et al, 2004, p. 29).

As famílias beneficiárias, sobre a situação de pobreza e de extrema pobreza, fizeram as seguintes declarações:

“Eu penso que estou no programa porque ele ajuda na pobreza da gente”. (E.C)

“É uma situação difícil, mas com vontade de trabalhar e a ajuda do bolsa família a gente consegue viver, dando só o necessário aos filhos”. (I. A)

“A gente é pobre mesmo e, assim, é uma renda que está entrando”. (A..M).

As famílias, para receberem o benefício, precisam passar pela avaliação da condição “de pobreza”. Isso desenvolve, geralmente, um estigma e acaba por não caracterizar a

assistência social como um direito, mas estabelece uma relação tuteladora e assistencialista voltada para os mais pobres. “A assistência é vista até como necessária por alguns, mas vazia de “conseqüências transformadoras. Sua operação é revestida de um sentido de provisoriedade, mantendo-se isolada de outras práticas sociais”. (SPOSATI, et, al, 2008, p. 67). Ainda, para essas autoras, “a assistência à população através de *benefícios*, individuais, grupais ou coletivos é decorrente de uma situação real, embora não deixe de ser uma forma do Estado mascarar a dívida social que possui para com a população. Mas, por outro lado, na lógica do capital, ela representa a única forma de acesso a bens e serviços a que tem direito”. (p. 69).

A pobreza das famílias beneficiárias é definida, prioritariamente, pela sua condição socioeconômica (ausência de renda), ou seja, como privação de acesso a bens materiais.

A pobreza material e política muitas vezes vêm acompanhadas do paternalismo, pois aquele que não encontra meios disponíveis de exercitar suas capacidades de converter recursos em fins, passam a depender do auxílio alheio. É importante esclarecer que a autonomia não deixa de existir simplesmente pela presença da dependência. Contudo quando a dependência passa a afetar negativamente a vida cotidiana das pessoas, impondo a elas uma concepção externa do que é digno de valor e do que seria uma vida adequada, há um grande risco para a autonomia. O paternalismo está centrado nas suposições de que os indivíduos pobres e extremamente pobres não sabem o que é melhor para eles, nem possuem meios de alcançar um ideal de bem viver por si mesmos. Portanto, cabe ao governo o papel de determinar o que é melhor e como alcança-lo. Nesse sentido, o paternalismo fere o pressuposto da autonomia individual, na medida em que esse pressuposto defende que os indivíduos são os melhores juizes e os defensores mais atentos de seus próprios interesses. (MARQUES; MAYA, 2007, p. 73).

A discussão sobre a pobreza é ampla, podendo ser considerada um fenômeno complexo e multifacetado, pois permite diferentes formas de conceituação e interpretação. A forma mais utilizada para mensurar a pobreza é a ausência de renda, porém é preciso destacar que a pobreza tem outras dimensões, ou seja, política e cultural. “A dimensão política da pobreza se torna mais clara à medida que admitimos que ser pobre não é não ter/ possuir ou ser carente de algo (renda, acesso a bens públicos e a capital social/cultural), mas ser coibido de ter”. (DEMO, 2001, p. 13).

As falas das entrevistadas apontam os benefícios que o programa trouxe às suas vidas, basicamente vinculados à alimentação, educação e melhoria das condições de infraestrutura, conforme segue:

“Ele trouxe muitos benefícios até mesmo nos materiais escolares dos meus filhos”. (E.C)

“Ajuda a comprar vestuário, alimentos e material para a escola”. (I.A)

“A renda aumentou, consegui adquirir coisas que antes não poderia, cama e colchão pras crianças. (J.F)

“Ajuda em matéria de alimento, roupa pras crianças, material do colégio”. (A. M)

“O ensino de unha e cabelo, uma coisa que eu desejava muito, mas não tinha dinheiro, não tinha meios e através desse Bolsa Família eu consegui. Agora montei lá em casa um instituto pequenininho, nós chamemos de museo porque as coisas são bem velhas, daí é uma renda que eu ganho a mais”. (E.P).

Inicialmente, as mães destacaram a compra de alimentos como fator que influenciou diretamente na melhoria das condições de alimentação da família, mas enfatizam ainda a utilização do dinheiro para manter os filhos na escola (compra de material escolar, uniforme, calçados e agasalhos). O dinheiro do programa é utilizado como auxílio de emergência, mas, à medida que a situação vai sendo superada, passa a incrementar a renda, possibilitando o acesso a bens antes não disponíveis e que servem para melhorar a condição de infraestrutura. Ajuda, também, na inserção do mercado de trabalho, proporcionada pelos cursos profissionalizantes e orientações sobre postos de trabalho disponíveis, além da considerável melhora na autoestima e facilidades para conseguir crédito no comércio. Este aspecto positivo aponta para uma maior possibilidade de essas famílias avançarem na direção da construção de redes locais de sociabilidades e autoestima como um elemento fundamental para a construção de estratégias voltadas para a saída da situação de pobreza. (WEISSHEIMER, 2006, p. 98).

O valor que as famílias recebem do Programa Bolsa Família gera diferentes impactos no alívio e combate à fome, à pobreza e à desigualdade. É possível afirmar que o PBF atinge diretamente a questão da renda nessas famílias, o que proporciona o aumento do consumo da população mais empobrecida, especialmente melhorando a alimentação. Isso se torna significativo na medida em que se verifica que aproximadamente 14 milhões de pessoas convivem com a fome no país e mais de 72 milhões de brasileiros estão em situação de insegurança alimentar e, ainda, que dois em cada cinco brasileiros não se alimentam bem. Segundo dados do IBGE e PNAD de 2004 as regiões Norte e Nordeste são as que mais

sofrem com esse problema, apontando que cerca de 40% da população não sabe se terá condições de repor a comida que tem; 60% dos brasileiros possuem condições de se alimentar com qualidade e quantidade suficientes; 18% vivem em situação de insegurança alimentar leve, 14,1% sofrem insegurança alimentar moderada e 7,7% insegurança alimentar grave, de modo que seguramente passam fome, no mínimo, uma vez em cada noventa dias. Entre os estados em que se encontram os melhores índices de segurança alimentar estão Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Sergipe. (WEISSHEIMER, 2006).

Segundo Castro, “a fome, no entanto, não é somente uma ameaça em potencial; ela é uma calamidade já em ação, um flagelo que vem destruindo e degradando o potencial humano representado por dois terços da humanidade”. (apud WEISSHEIMER, 2006, p. 67).

Diante disso, todas as entrevistadas avaliaram positivamente o programa, conforme as seguintes falas:

“É muito bom mesmo, ajuda a gente”.

É muito bom, queria que continuasse, com mais cursos como já tão dando, a gente não pode reclamar, só queria que todas ganhassem o mesmo valor”.

É muito bom e pensando no povo que necessita, tomara que não termine”.

Emergem novamente nas falas a questão da “ajuda”, e não o entendimento acerca de seus direitos, e a falta de compreensão do programa ao dizerem que “todos deveriam ganhar o mesmo valor”, o que não é possível, pois depende da renda e da composição familiar, bem como na reafirmação de sua condição de pobreza (material) e a presença do governo que “pensa nos pobres”. A situação da dependência do Estado aparece, mas apesar de terem momentos de autonomia, como na decisão sobre onde investir o dinheiro, existe o temor de que o programa venha a terminar, ou que deixem de ser contemplados.

Por mais que elas enfatizem que são capazes de tomar as próprias decisões e escolher os caminhos mais adequados para escapar da pobreza, o governo é apontado como aquele que detém o poder de administrar recursos para criar muitas das oportunidades que a elas são negadas. As oportunidades de conseguir um emprego que as torne dignas e as emancipe do benefício do programa reduzem-se cada vez mais com exigências como grau de escolaridade, cor da pele e experiência de trabalho. (MARQUES, MAYA; 2007, p. 74).

De modo geral, todas consideram o programa muito bom, o que resulta numa avaliação extremamente positiva. Apesar de ser gerenciado pelo Município, as famílias destacam que o maior responsável pelo programa é o governo federal, identificando imediatamente o presidente Lula. Isso gera grande polêmica na mídia, onde ora é considerado o maior e melhor programa das políticas sociais, ora é assistencialista, paternalista, insuficiente e eleitoreiro. Diante disso, alguns se manifestam favoráveis e outros, contrários. Exemplo disso é a seguinte declaração de Dimenstein: “O Bolsa Família é o mais importante destinado a reduzir a pobreza já criado em toda a história do Brasil”, e continua dizendo que “o presidente Lula é um de seus principais responsáveis e, ao mesmo tempo, uma de suas principais ameaças”. (apud, WEISSHEIMER, 2006, p. 53).

Reconhecendo que o programa melhorou a vida de parcela expressiva da população, a revista *Veja*, afirma que “eleitoreiro ou não, é inegável que o programa melhora a vida de milhões de brasileiros” (2006). Esses críticos, mesmo apontando os benefícios do programa, dizem que “é preciso criar condições para que programas compensatórios não sejam a única maneira de o Estado relacionar-se com a vida concreta e as necessidades materiais e simbólicas das pessoas que mais sofrem do grande problema a que a fantasia liberal não responde: a exclusão e sua filha, a barbárie”. (WEISSHEIMER, 2006, p. 65).

A desigualdade social presente na sociedade brasileira traz para a discussão um novo modelo de enfrentamento às questões sociais que estão postas na contemporaneidade, as quais não são somente questões atuais, mas, históricas. O PBF, mesmo não sendo suficiente para retirar alguém da pobreza, traduz-se numa das maiores estratégias do governo federal para melhorar a vida das famílias mais pobres e que, somado a outras ações, causa um grande impacto na vida dessa população. Entre essas ações destacam-se:

Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que aumentou de R\$ 0,13 para R\$ 0,22 o valor per capita da merenda escolar, e para o programa 1 milhão de cisternas, que está levando água para a população do semi-árido nordestino. Também foram citadas as ações no campo do fortalecimento da agricultura familiar e do abastecimento alimentar, como o aumento dos recursos do PRONAF de R\$ 2 bilhões para R\$ 10 bilhões e ampliação de programa de aquisição de alimentos (PAA), que compra a produção de agricultores familiares. (WEISSHEIMER, 2006, p. 75).

De modo geral, o PBF foi responsável por um terço da queda na desigualdade no Brasil entre os anos de 2001 e 2004, pelo aumento de oportunidades no mercado de trabalho e, ainda pelos outros dois terços de queda na desigualdade (IPEA, 2006). O programa tem se destacado positivamente no aumento da renda e nos impactos sobre a condição de pobreza e desigualdade. Segundo aponta o IPEA, entre os anos de 2001 e 2005 houve uma queda de 4,6% no coeficiente de Gini. (BARROS, CARVALHO, FRANCO: MENDONÇA, 2007). Essa desconcentração de renda contribuiu para uma expressiva redução nos índices de pobreza e extrema pobreza. A FGV apresentou uma queda de 19,8% no número de miseráveis entre os anos de 2003 e 2005 (NERI, 2006, p. 3) e dados da PNAD de 2007 divulgadas pelo IPEA apontam que 13,8 milhões de brasileiros mudaram de estrato social entre 2001 e 2007.

Ao falarem das oportunidades que tiveram desde que estão inseridas no programa, as trajetórias das famílias são diferenciadas: há situações de crescimento e autonomia, mas também de acomodação e dependência.

“O dinheiro é bom e ajuda, mas não tive outras oportunidades porque ta tudo igual”. (I. A)

“Não tive mais ajuda nenhuma e não posso trabalha”. (A.M)

Sim, eu participei mais das coisas do colégio e até consegui minha casa nesse período”. (E. C)

“Sim, que na minha vida mudou muito, na assistência social me inscrevi no Bolsa Família, daí ganhei minha casa própria, ganhei também apoio nos grupos do OASF<sup>7</sup>, fiz o curso de empregada doméstica no Sesi, aperfeiçoamento de pintura e artesanato. Voltei a estudar depois de vinte e seis anos e já estou na 7 série. Estou há nove

---

<sup>7</sup> OASF significa os grupos de orientação e apoio sociofamiliar em que as famílias beneficiárias são convidadas a participar. Acontecem quinzenalmente no sentido de fortalecimento e potencialização das relações familiares e inclusão produtiva.

meses dando curso como voluntária e ajudando na associação de moradores do meu bairro, agora sou líder de rua”. (J. F)

Assim, observam-se aspectos de passividade, mas também de busca por melhores condições de vida, permeadas pela integração em atividades grupais e de qualificação e inserção produtiva, quando se desafiam para tanto. “O acesso a informação e direitos antes desconhecidos possibilita-lhes realizar uma distinção entre a figura do “pobre”, aquele que estaria eternamente atado ao mundo das privações e da benevolência de terceiros e a figura do “Cidadão” capaz de informar-se, de buscar conhecer direitos já instituídos e de lutar por aqueles que ainda não existem”. (MARQUES; MAIA, 2007, p. 76).

A participação em espaços de discussão disponibilizados, como os grupos, aponta que os obstáculos são muitos e dizem respeito ao “duplo caráter da pobreza – como fenômeno que envolve aspectos mais e menos tangíveis, dimensões objetivas de falta de recursos e também dimensões subjetivas relativas a valores, comportamento e autonomia”. (CARNEIRO, 2007, p.78). Surgem o desemprego, a violência nas suas mais diversas formas, baixa escolaridade, ausência de condições dignas de alimentação e moradia, bem como acesso limitado às políticas públicas, mas também, ausência de visão coletiva, dificuldade de inserção no social, especialmente por meio de pequenos processos de participação como na escola e na própria comunidade. A superação da pobreza passa também pelo envolvimento das pessoas, e qualquer estratégia no sentido de melhoria na qualidade de vida perpassa necessariamente, em primeiro lugar, pela alteração da limitação na forma de participação dos sujeitos. Segundo Carneiro, é necessário

investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competências e capacidade de autodesenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação. Sem que se altere essa dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infraestrutura ou alterar condições macroeconômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo”. (2007, p. 78).

Nesse sentido, o grupo pode ser um primeiro passo na busca de uma oportunidade para desenvolver recursos para que sejam valorizadas socialmente. Essa modalidade de trabalho contempla a dimensão relacional, permitindo uma aproximação maior das famílias e

favorecendo o conhecimento sobre a forma como se organizam e funcionam. No grupo, as dificuldades relacionais se manifestam *in loco*, na forma como as pessoas têm de disputar um espaço, participar e buscar sua inscrição no social. Remetem a dimensões menos tangíveis das condições de pobreza, pois dizem respeito a relações sociais, redes de sociabilidades, normas, valores e comportamentos, condutas coletivas, qualidade dos laços sociais, participação efetiva e não pontual, entre outras ações capazes de contribuir para a alteração do cenário da pobreza.

Muitas mulheres vivem situações semelhantes, identificam-se e aprendem com a experiência das outras. Há uma troca recíproca e respeitosa que diz respeito à solidariedade e ao pertencimento. Inicialmente, identificou-se que essas mulheres vivenciam relações baseadas na discriminação, opressão e exclusão no espaço público e privado, advindas de uma cultura patriarcal de submissão e obediência, mas expressam um enorme desejo de emancipação e de uma vida mais digna junto a seus companheiros e filhos(as) e no meio social no qual estão inseridas.

A esse respeito, Fernandes faz o seguinte comentário:

A temática que emerge da discussão grupal é o ponto convergente, sob o qual a dinâmica grupal vai se processar. Os sujeitos a partir desta dinâmica vão se inteirando, aproximando uns dos outros, se diferenciando. É um processo de entrega ao grupo, de parte da subjetividade de cada qual a um processo de interação. Este espaço é mediado pela comunicação, pelo significativo desenvolver da linguagem, das inter-relações dos significantes pessoais de cada individualidade, encontrando-se com as demais. O potencial dos sentidos, dos significados dos outros é visto na linguagem. O estilo de vida do outro, sua cultura, sua forma de viver, transforma-se em nossa grande indagação. Começamos a compreender os sujeitos e a nós mesmos, no intercâmbio dialogal, onde se permite questionar o outro sobre os significados que ele atribui a sua maneira de se localizar no mundo. (2006, s. p.).

Os grupos multifamiliares foram criados com a perspectiva de reunir as famílias, especialmente as beneficiárias do Programa Bolsa Família, proporcionando-lhes um atendimento menos institucionalizado e voltado para uma intervenção emancipatória a partir das redes sociais. A ideia inicial desse trabalho era investir na implementação de ações que favorecessem a melhoria da qualidade de vida das famílias, o fortalecimento de vínculos familiares, acesso aos direitos sociais e a promoção à cidadania. Em seguida, investindo na participação, vista como elemento do próprio fazer pedagógico, por meio do qual pode se estabelecer um processo de ensino-aprendizagem sobre como funcionam as relações de poder

numa sociedade, afirmando-se o quanto tal fato é importante para a formação da cidadania e o alcance da emancipação social.

O reconhecimento da experiência sobre as diversas formas de participação leva a que as mulheres percebam como se dá o processo de conhecimento, posição, decisão e autoridade, formas de opressão e a necessidade de superação, bem como a possibilidade de construir novas relações. No interior de muitas famílias, a participação é desejada. A mulher, de modo especial, não está mais isolada, fechada no círculo restrito dos interesses privados da família, mas faz parte de um contexto geral, voltado para relações humanas mais vastas, que proporcionem uma integração positiva na sociedade. A exclusão da mulher não encontra explicações somente nas conjunturas econômicas, mas nas mais diversas matrizes históricas, as quais retratam uma sociedade pensada para o homem.

As conquistas obtidas pelas mulheres em defesa de seus direitos vêm demonstrando modificações num cotidiano de violência e desrespeito motivados pela discriminação de gênero, mas ainda estão muito distantes da igualdade de direitos desejada. Ao contrário do que se constata no sistema neoliberal, o qual apresenta como base a “reorganização do papel das forças produtivas”, em que a mulher vem apresentando visibilidade e sendo visivelmente explorada, pois

a igualdade pressupõe um ordenamento a ser alcançado através de políticas de equidade, pois são estas que consideram as diferenças e presumem as identidades. A diferença constitui uma face da identidade, ou seja, da relação entre o eu e os outros, sendo esta a forma de as diferenças serem construídas e percebidas. Nesse sentido, um indivíduo só pode ser portador e criador de conhecimentos quando se relaciona com os outros. A práxis é responsável pela construção das subjetividades que se objetivam por meio de novas práticas. Assim sendo, cada ser humano é a história de suas relações sociais. (FISCHER; MARQUES, 2006, p. 11).

As estatísticas revelam o papel central das mulheres na vida das famílias; evidenciam as discriminações, as desigualdades e as violências a que ainda são submetidas, o que é legitimado pela sociedade patriarcal e aceito como algo natural e imutável. Porém, as políticas sociais atuais, especialmente o Bolsa Família, colocam a mulher em evidência, pois ela é responsável pelo recebimento do dinheiro e por decidir como utilizá-lo. É ela quem garante o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde e quem geralmente tem maior acesso às demais políticas públicas, especialmente na assistência social e trabalho.

Essas questões são muitas vezes abordadas nos encontros grupais, as quais se tornam ainda mais enriquecidas por relatos de experiências da vida cotidiana trazidas por elas. Observa-se que lentamente essas mulheres se dão conta da situação que vivenciam, sendo, muitas vezes, duplamente vítimas de situações violentas: como cidadãs e como mulheres. A partir de suas histórias de vida, elas buscam o fortalecimento necessário para se compreenderem e buscar a si e buscar formas alternativas para a construção de novas relações.

Nos grupos são abordados temas que podem instrumentalizar as famílias no seu cotidiano, tendo presente a relevância destas na construção da identidade dos sujeitos. As ações de inserção produtiva realizadas nesses grupos proporcionam maior qualificação profissional a essas mulheres, que realizam cursos de artesanato, de costura, de manicure, de cabeleireiro, entre outros.

O reconhecimento das habilidades adquiridas nos cursos, no investimento que elas procuram fazer em si mesmas, depende de que suas habilidades sejam reconhecidas como algo que traz contribuições concretas para a sociedade. Para que a estima social opere a favor da autonomia, a relação que um indivíduo mantém com os outros deve ser construída através do exercício das potencialidades únicas de uma pessoa, e não do reforço de relações desiguais que só fazem aprofundar o lugar de impotente e incapaz destinado aos mais pobres. (MARQUES; MAIA, 2007, p. 75).

Nesse espaço as famílias sentem-se respeitadas, pois as discussões sobre os direitos básicos não ficam somente no plano das idéias, mas sim, são vivenciadas na prática e contribuem para a sua inclusão como sujeitos autônomos. Nesse contexto de descobertas “tem-se um meio de comunicação isento de limitações no qual é possível captar novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e de articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades”. (HABERMAS, 1997, p. 33).

O núcleo do pensamento habermasiano encontra-se basicamente na linguagem como pressuposto da emancipação e resiste ao ceticismo perante o brilhante projeto iluminista, acreditando na razão, porém alertando para a necessidade de desvelar os elementos comunicativos que ficaram abafados na modernidade por processos socioeconômicos. Habermas acredita que os ideais de autonomia e esclarecimento da modernidade não estão esgotados, o que significa que é possível buscar uma razão esclarecedora. O grande problema da racionalidade moderna é que ela destruiu, em parte, a racionalidade comunicativa, pois a instrumentalização cria um mundo artificial, tecnicista, coisificando pragmaticamente as

relações humanas. Na medida em que se intensifica a racionalidade instrumental, efetiva-se gradativamente o processo que Habermas chama de “colonização<sup>8</sup> do mundo da vida”.

O mundo da vida é uma categoria central no pensamento de Habermas, que denomina “mundo da vida” a realidade estruturada simbolicamente; é a realidade que forma o pano de fundo para a ação comunicativa; é um lugar vital, visto que permite aos sujeitos se entenderem mutuamente sobre algo no mundo. “O mundo da vida forma o horizonte para as situações de fala e constitui ao mesmo tempo, a fonte das interpretações, reproduzindo-se somente através de ações comunicativas”. (HABERMAS, 1989, p. 166).

O papel da ação comunicativa é o de possibilitar o entendimento e coordenar a ação. Desse modo, a relação sujeito-objeto, antes de ser uma relação monológica e solitária, passa a ser uma relação essencialmente dialógica, intersubjetiva. Assim, Habermas afirma que a linguagem é o melhor meio pelo qual a razão se revela. Somente por meio da linguagem temos acesso a uma forma de razão comunicativa, que tem como critério promover acordos racionais. Pelo de um processo comunicativo os sujeitos chegam ao entendimento sobre algo no mundo. “É nisso que consiste o agir comunicativo. Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processos de entendimento, portanto, pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários”. (HABERMAS, 1997, p. 36).

Nos encontros das usuárias do Programa Bolsa Família, o primeiro passo é “sair de casa” e ir em busca de algo que possa melhorar a vida familiar. No entanto, nem todas as famílias conseguem fazer esse movimento em suas vidas, o que ocasiona certa ambigüidade, pois reclamam da situação que vivenciam, mas não exercem o direito de participar das mais diversas atividades que são propostas.

Surge, então, o temor de que o programa acabe, conforme algumas falas a respeito das expectativas em relação ao futuro caso acabe o programa.

“Espero que o programa continue, que possa melhorar, mas sem a existência dele irei passar por mais dificuldades, mas ao mesmo tempo meus filhos estarão maiores e como ensinei irão trabalhar”. (I. A.)

---

<sup>8</sup> A colonização do mundo da vida é entendida por Habermas como a interferência gradativa da racionalidade sistêmica no mundo da vida. No interior desse mundo, a linguagem tem a função de integração social. Porém, com a racionalidade sistêmica invadindo o mundo da vida, a linguagem passa a ficar de lado. Dessa forma, o mundo da vida passa a ser regido por leis positivas da economia e da administração estatal. A consequência disso é que a sociabilidade e a coordenação das ações dos sujeitos não acontecerá mais através de processos de entendimento, mas de valores instrumentais como o dinheiro e o poder, que assumem a função integradora da sociedade. (MUHL, 2003).

“o que eu comprei vai ficar na minha recordação e quando terminar sentirei falta”. (E. C.)

“Acho que muita necessidade a gente vai passar” (A....)

“tenho vários projetos para o futuro, mas queria ampliar meu salão e fazer outros cursos, mas se terminar eu já tenho uma renda agora”.

“Já consegui muitas coisas, mas R\$122,00 me faria muita falta para inteirar o pagamento da água, luz e coisas pras crianças. Mas estou me preparando pra depois sem o programa conseguir dar a volta. Quero um emprego melhor. Quero terminar o segundo grau e até fazer uma faculdade. Sabe, nas reuniões da assistência social vi que podia trabalhar e arrumei umas faxinas, daí senti dificuldade e fui estudar, fiz uns quantos cursos e sempre tive muita força de vontade pra dar o giro porque não agüento ver gente o dia todo em casa tomando chimarrão, fofocando e sem fazer nada ....Eu sou trabalhadeira mesmo....Luto para um dia progredir ...mas sabe, já fui fechada para as coisas do mundo, não via nada, eu era ignorante e tem gente que continua assim”. (J.F.)

Os caminhos apresentados para a superação da condição de beneficiárias não são claros para a maioria, o que demonstra a dependência em relação ao programa e a falta de expectativas em relação ao futuro. As famílias que não demonstram clareza em suas respostas apontam para as precárias condições de sobrevivência e ausência completa de participação política. No entanto, outras manifestam o desejo de trabalhar, de dar continuidade aos estudos, de fazer novos cursos e aprender sempre como possibilidades para superação da sua condição de vulnerabilidade social, mesmo vivendo numa sociedade marcada pela instabilidade dos mercados e serviços. Essas são algumas estratégias que algumas famílias estão adotando para superar a condição de pobreza e dependência dos programas sociais.

O Programa Bolsa Família procura garantir, num primeiro momento a satisfação das necessidades básicas e, em seguida estimular a participação nos processos possibilitando a autonomia pessoal e política. Isso pode ser identificado pela da transferência monetária e das atividades grupais, quando em que acontecem as reuniões quinzenais. Segundo Marques e Maia, essas reuniões

Podem transportar as beneficiárias do universo doméstico à participação ativa na construção do espaço público. Portanto, a metodologia utilizada nas reuniões de acompanhamento é essencialmente participativa, provocando o posicionamento pessoal, a escuta do grupo, a discussão com trocas de opiniões, facilitando mudanças de atitudes a partir do hábito de compartilhar, do confronto, do diálogo, da reflexão. [...] A experiência de grupo é fundamental para que as pessoas superem uma atitude de isolamento e impotência frente a exclusão e passem a construir o seu próprio processo de autonomia, de participação e de emancipação”. (2007, p. 66).

Pelo diálogo as famílias beneficiárias vão dando sentido a sua própria condição, e essa é uma das grandes contribuições do Bolsa Família. No entanto, isso só se concretiza na medida em que há disposição em participar e assumir uma posição de cidadã, buscando garantir os direitos e vislumbrando novas perspectivas para suas vidas, com possibilidades de alcançar a emancipação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Razão por que fiz?  
Sei ou não sei. De ás, eu pensava claro,  
Acho que de bêz não pensei.[...]  
O senhor pense outra vez,  
Repense o bem pensado. [...]  
Guimarães Rosa

Ao finalizar esta pesquisa sobre as possibilidades de emancipação do Programa Bolsa Família, seu significado social e implicações na vida das famílias beneficiárias, ressalta-se que o desafio de contribuir com esse debate permitiu um enfrentamento teórico das vivências do trabalho realizado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social no município de Marau, RS. A pesquisa buscou situar a família no contexto histórico da sociedade capitalista, aspectos relevantes de sua trajetória histórica até sua inserção no sistema de proteção social, num processo em que se evidenciam ações mais contundentes a partir da década de 1930. Com a Constituição Federal de 1988 esse conceito foi instituído e fortaleceram-se as ações de combate à pobreza, com destaque, a partir de 1990, aos programas de transferência de renda, os quais representam o eixo central do sistema de proteção social.

O estudo evidenciou que, num contexto geral mais amplo, a pobreza, como fruto das desigualdades produzidas historicamente, está presente e expressa-se em questões sociais. Essa não significa somente ausência de renda, mas também ausência nos processos de participação, o que impossibilita a inclusão e garantia de direitos dos sujeitos. Diante disso, buscou-se uma breve definição de pobreza, como se materializa e se desenvolve de forma negativa na sociedade, traduzindo-se em exclusão social.

Observou-se que o Brasil é ainda um país de grandes desigualdades, onde há poucos ricos e muitos pobres. Esse abismo entre ricos e pobres é que constitui a desigualdade e revela uma sociedade dual, que aprisiona parte da sua população na pobreza e na extrema pobreza, gerando uma realidade inadequada a um país que possui um grande potencial econômico, social e cultural. As famílias mais empobrecidas seguramente apresentam os maiores índices de vulnerabilidade social, ausência de condições socioeconômicas para subsidiar os mínimos de sobrevivência, bem como se encontram, na sua maioria, desprovidas de um espírito de

exercício de cidadania que possibilite uma participação ativa nos processos de construção de uma sociedade melhor e mais humana.

Fontes consultadas no decorrer dessa pesquisa apontam para uma recente queda dos indicadores de desigualdade no país, motivadas, entre outros fatores, pelo aumento de renda entre os mais pobres, beneficiários de programas de transferência de renda direto às famílias, mas que beneficiam também os municípios em razão do ingresso de recursos aportados.

Os programas de transferência de renda estão presentes na sociedade brasileira e são considerados na atualidade uma das principais estratégias da política social brasileira, em especial o Programa Bolsa Família, em todos os estados e municípios do Brasil. Se, por um lado, este programa tem suscitado debates na imprensa desde sua implantação, em razão do suposto caráter assistencialista, denúncias de irregularidades na concessão e favorecimento eleitoral, está voltado também à questões elementares, como a alimentação, vestuário, moradia, estudo, bem como um maior acesso às políticas públicas como usuárias desses serviços, mas também com envolvimento na participação e formulação dessas políticas, que possam atender às demandas coletivas na direção da cidadania.

Destacam-se os efeitos do cumprimento das condicionalidades de saúde e, de forma especial, os da educação no sentido de evitar a evasão escolar e interferir nos índices de repetência, bem como a possibilidade de conscientização presente no processo educativo. A condicionalidade educacional estabelecida na Bolsa Família aponta avanços no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado em garantir o acesso à educação para as famílias mais empobrecidas, ao mesmo tempo em que responsabiliza essas famílias quanto à obrigatoriedade e importância de manter as crianças e adolescentes na escola, investindo, assim, em ganhos futuros.

A exigência do cumprimento das condicionalidades é ainda uma polêmica central do programa, pois se questiona sobre a legitimidade da existência da contrapartida diante da garantia de um direito social que deveria ter caráter incondicional. Por outro lado, criar mecanismos que estimulem a inserção das famílias no acesso as políticas contribui para romper com o ciclo reprodutivo da pobreza. O cumprimento dessas condicionalidades dá-se no sentido de facilitar o acesso das famílias mais pobres aos serviços de saúde, educação, assistência social, mas ainda muito frágil em relação às políticas de trabalho, em razão da dificuldade dos Municípios de implantarem ações complementares e ou, medidas estruturantes, ou naqueles em que existem, de as famílias se vincularem a essas ações, pois a participação destas ainda é incipiente ou inexistente.

Essa realidade foi constatada no decorrer da pesquisa ao analisarmos a situação de seis famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Marau-RS. O município se encontra em pleno desenvolvimento econômico, mas é limitado no enfrentamento das demandas sociais, apresentando uma estimativa de 926<sup>52</sup> famílias pobres e extremamente pobres com potencial para receber o bolsa família. Observou-se pelo estudo realizado junto as seis famílias entrevistadas que todas vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza. A presença do adulto masculino (esposo, companheiro, pai) é evidenciada na maioria das famílias, porém em outras está centrada na figura da mãe. Evidenciam a instabilidade socioeconômica, desemprego, ou relações precárias de trabalho; em sua maioria, são provenientes de outros municípios, já tendo realizado inúmeras mudanças até serem beneficiadas com programas habitacionais, pelos quais conquistaram o direito a habitação.

Em relação às mulheres, observou-se que todas iniciaram precocemente em tarefas domésticas, apresentam baixa escolaridade e uma média de quatro filhos. As seis mulheres são responsáveis pelo benefício da Bolsa Família, sendo essa uma exigência do programa, pois segundo a literatura internacional e mesmo do Banco Mundial, transferência dos recursos para as mulheres aumenta o seu “empoderamento”, mais no sentido de maior autonomia decisória sobre a utilização do dinheiro do que no sentido de maior igualdade de relações de gênero. Para as mulheres o benefício deve ser gasto prioritariamente atendendo às necessidades dos filhos (as), além de que ainda são menos propensas a abandonar o lar.

O benefício do Bolsa Família significa para essas famílias uma ajuda do governo para os mais pobres, mas muitas desconhecem o programa na sua totalidade. Identificam a pobreza como carência socioeconômica, ou seja, material, e nesse sentido o valor recebido mensalmente ajuda nas despesas referentes à compra de alimentos, gás, material escolar, vestuário, mas também na melhoria das condições de infraestrutura. De forma geral, avaliam o programa como “bom” e “muito bom” e temem que seja encerrado, pois mesmo sendo um valor baixo, faz diferença enorme em suas vidas.

As famílias destacam a importância do trabalho para lhes proporcionar autonomia e possibilidade de superação da condição de pobreza, manutenção familiar e reconhecimento social. No entanto, referem as dificuldades para se afirmar em trabalhos formais em razão da baixa escolaridade e da falta de qualificação profissional. Soma-se a isso a dificuldade que encontram para se representar na esfera pública e busca a garantia de direitos sociais mais amplos.

---

<sup>52</sup> Dados referentes a julho de 2009. (BRASIL, 2009).

A pretensão deste estudo foi buscar respostas aos questionamentos iniciais, ou seja, se as políticas sociais atuais, em especial o Programa Bolsa Família, contribuem nos processos de emancipação dos sujeitos. Não se precedeu a avaliação de um programa, mas o empenho foi no sentido de buscar compreender se isso acontece a partir dos sujeitos que são beneficiários e estão diretamente envolvidos no processo, com possibilidades de emancipação, mas também de acomodação e ausência de protagonismo social.

No diálogo estabelecido com as famílias identificou-se que aquelas que estão inseridas em processos de participação apresentam maior autonomia e estímulo para a tomada de decisão, maior acesso a recursos e serviços públicos visando ao enfrentamento da pobreza, do desemprego e do isolamento social. Essas famílias se encontram a caminho da emancipação social, o qual é facilitado na esfera da sociabilidade, onde práticas, ações e opiniões são respeitadas, bem como às expectativas de futuro são construídas.

A participação das famílias em espaços coletivos precisa ser incentivada para muito além do cumprimento das condicionalidades, rompendo com a pobreza política e privilegiando relações horizontais nas quais se estabeleçam parcerias e se assumam juntos compromissos e responsabilidades compartilhadas. Assim, acredita-se na construção da autonomia e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades que propiciem o desenvolvimento humano, superando a pobreza e conquistando a emancipação humana.

Cabe ainda ressaltar que a emancipação humana não é algo inevitável, tampouco impossível de se realizar, mas é uma possibilidade real, cujas bases se encontram na materialidade do próprio ser social. A presença do Programa Bolsa Família na vida das famílias apresenta muitos aspectos positivos, talvez ainda insuficientes para dar conta da tamanha pobreza e da concretude dessa palavra, mas representa avanços significativos que vão sendo evidenciados lentamente, pois toda mudança envolve tempo, disposição e capacidade para ação; assim, a emancipação humana numa perspectiva mais ampla para boa parcela da população ainda está sendo construída.

Assim, ao finalizar essa pesquisa consideramos que o tema abordado não se esgota nesta dissertação, exigindo a continuidade de sua investigação, tendo presente a construção das políticas sociais e as formas de participação da população nessa construção e, depois, no seu acesso; o alcance das políticas sociais no enfrentamento da pobreza e o engajamento da população pobre beneficiária para seu êxito; a identificação de formas que estimulem a participação das famílias mais empobrecidas; a superação da fragmentação das ações e serviços para que as famílias enfrentem com maior autonomia as contingências da vida; mudança de paradigma no reconhecimento da família, refletindo e compreendendo novos

padrões e configurações da mesma e identificando as necessidades e fragilidades das famílias pobres e extremamente pobres, o que as torna dependentes das políticas sociais;

## REFERÊNCIAS

AMARO, S. T. A; OLIVEIRA, M. **Serviço social na escola: o encontro da realidade com a educação**. Sagra Luzzato: Porto Alegre, 1997.

BARROS. RP; CARVALHO, M; FRANCO E MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão n 1258. RJ: IPEA, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome- MDS / Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC. **Programa bolsa família: manual de gestão de benefícios**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Distrito Federal: Senado, 2006. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/con1988> > Acesso em: ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5. 209 de 17/09/2004,

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional da Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**, Brasília – Distrito Federal 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional da Assistência Social; **Política Nacional de Assistência Social- PNAS**, Brasília – DF 2004; Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Bolsa Família). Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (in) CRESS 11º Região, Conselho Regional de Serviço Social. Coletânea da Legislação: direitos de Cidadania. – Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistente Social - Curitiba: Gráfica Capital Ltda., 2003.

\_\_\_\_\_. Lei 8.069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 132**. Bolsa-Família de 20 de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social 2004**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas>>. Acesso em: set. 2008.

\_\_\_\_\_.<http://www.mds.gov.br>.

\_\_\_\_\_.<http://www.fomezero.gov.br>.

\_\_\_\_\_.<http://www.saúde.rs.gov.br>.

\_\_\_\_\_.<http://www.pnud.gov.br>.

\_\_\_\_\_.[.http://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

\_\_\_\_\_.[.http://www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

BRITTO, Luciana de Araújo; Silva, Ilda Lopes Rodrigues da. **Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza:** econômica, social e política. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

CALADO, Alder Júlio. **Paulo Freire:** sua visão de mundo, de homem e de sociedade. IN: LIMA, Maria Nayde dos Santos, ROSAS, Argentina Rosas (Orgs.) **Paulo Freire –** Quando as idéias e os afetos se cruzam. Recife, Ed. Universitária UFPE/ Prefeitura da Cidade de Recife, 2001.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; SILVA, R. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil,** v. 1 e 2. São Paulo: Cortez, 2003-2004.

CARVALHO, Maria do C. Brant de. **A família contemporânea em debate.** São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Família e políticas públicas. In: COSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amélia Faller. **Família:** redes, laços e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007.

CARLOTO, Cássia Maria. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. In: **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 86, 2006.

CARNEIRO, Carla, Políticas de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias. **Revista Serviço social e sociedade.** Ano XXVIII, n. 89. São Paulo: Cortez, mar. 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a Assistência Social na sociedade brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

COVRE, Maria de Lourdes Manzine. **O que é cidadania?** : São Paulo: Brasiliense, 1998.

DELORES, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI:** questões e perspectivas. Porto Alegre: Artmed, 2005.

\_\_\_\_\_. **Educação: um tesouro a descobrir.** Relatório para a Unesco da comissão internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez. 2006.

DEMO, Pedro. **Pobreza política.** São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Pobreza Política.** Campinas: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Política social, educação e cidadania.** São Paulo: Papirus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista:** São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista:** São Paulo: Cortez, 1994..

\_\_\_\_\_. **Combate a pobreza:** desenvolvimento como oportunidade. Campinas: Autores associados, 1996

\_\_\_\_\_. Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **A comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pobreza da pobreza**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2005.

\_\_\_\_\_. MARX, Karl. **Ideologia alemã**. Disponível em: [www.pco.com.br/bibliotecamarxista.htm](http://www.pco.com.br/bibliotecamarxista.htm). Acesso em: ago. 2008.

FERNANDES, Idilia. Título do material. In: **CURSO DE CAPACITAÇÃO SOBRE PROCESSO DE TRABALHO**, 2006, Porto Alegre (PUC-RS). (Material utilizado pela palestrante durante a conferência), maio e junho de 2006.

FISCHER, Isaura Rufino; MARQUES, Fernanda. **Gênero e exclusão social**. Disponível em: < [www.fundaj.gov.br](http://www.fundaj.gov.br) > Acesso em: 15 set. 2006.

FREITAS, Rosane de Carvalho Martinelli. Programas de combate à pobreza: “o empoderamento das mulheres às avessas”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIX, n. 96, São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e terra, 2008.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e terra, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e terra, 1982

FONSECA, A. M. M. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 71, ano XIII. São Paulo: Cortez, 2002.

GRAMSCI, A. Maquiavel. **A política e o Estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v.1.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997. v. I e II.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008

IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Nota técnica n. 9, Brasília, 2007. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2007**: primeiras análises. Pobreza e mudança social “comunicado da previdência, n. 9, RJ, 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: jul. 2009.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. Emancipação social: fundamentos à prática social e profissional In: Revista **Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIX, n. 94, São Paulo: Cortez, 2008.

LUSTOSA, T. Q. **Pobreza e exclusão social**. In: Debates sociais, RJ, CBCISS, ano XXXVI, 2001, p. 99-114.

LINCK, Renata. **Planejamento familiar**: direito à família e dignidade humana. Carazinho: Ulbra, 2004.

MARAU. **Lei orgânica**. 1990.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social**. Atualizado 2006 a 2009.

MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

MARQUES, Ângela Cristina; MAIA, Rousiley Celi. Dimensões da autonomia no combate à pobreza sob a perspectiva das beneficiárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVIII, n. 92, São Paulo: Cortez, nov. 2007.

MARX, K. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes, 1991.

MELLO, S. L. de. Família: perspectiva teórica e observação factual. In: CARVALHO, BRANDT, M. C. (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 2003.

MEKSENAS, E. **Pesquisa social e ação pedagógica**: conceitos, métodos e práticas. São Paulo: Loyola, 2002.

MIOTO, R. C. T. **Que família é essa?** Bloco I. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. M. C. Trabalho com famílias. São Paulo: IEE-PUCSP, 2004.

\_\_\_\_\_. Família e serviço social: contribuições para o debate. Revista **Serviço social e sociedade**. São Paulo, ano XVIII, n. 55, nov. 1, jan./jun. 2002.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

MUL, Eldon Henrique. **Habermas e a educação**: ação pedagógica como agir comunicativo. Passo Fundo: UPF, 2003.

MURARO, R. M.; BOFF, L. **Masculino e feminino**: uma nova consciência para o encontro das diferenças. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

NEVES, C. E. B.; BAUMGARTEN, M. **Pesquisa social empírica: métodos e técnicas**. In: cadernos de sociologia n. 9. Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS, 1998.

NERI, M. **Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo Real**. RJ: FGV, 2006. Disponível em: <http://epge.fgv.br>. Acesso em: jul. 2009.

OSÓRIO, L. C. **Casais e famílias: uma visão contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de assistência social 2004**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas>>. Acesso em: set. 2008

PIRES, Susana et al. **Retratos da vida das famílias multiproblemáticas**. Revista Serviço Social e Sociedade. n. 80, ano XXV, p. 5-32, São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SETTI, E. **Violência doméstica contra a mulher uma expressão da questão social: um olhar sem vendas**. Carazinho: Ulbra, 2007.

SILVA, O. S. et al. A pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimento dos programas de Pós-Graduação na área de serviço social. In: CARVALHO, D. B. de; SILVA, M. O. S. (Org.). **Serviço social, Pós-Graduação e produção de conhecimento no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATO, I. **A cultura do capitalismo globalizado**. Novos consensos e novas subalternidades. IN: Coutinho, C. N.; Teixeira, A. P. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SIMÕES, C. **Curso do direito do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social**. Módulo IV. *Temporalis*. ABEPSS, ano III, n. 3, p. 33-40, jan./jun. 2001.

SPOSATI, A. **A inclusão social e o Programa de Renda Mínima**. In: *Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 66, ano XXII, jul. 2001.

SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilsea; YASBEK, Maria; CARVALHO, Maria. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. Uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2008.

VITALE, M. A. F. **Famílias monoparentais: indagações**. In: *Serviço social e sociedade*. n. 71, ano XXIII, especial, 2002.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S. Das origens à atualidade da profissão: a construção da Pós-Graduação em serviço social no Brasil. In: CARVALHO, D. B. de; SILVA, M. O. S. (Org.). **Serviço social, Pós-Graduação e produção de conhecimento no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2006.

ZIMMERMAN, D.; OSÓRIO, L. C. **Como trabalhamos com grupos**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

**F475p Figueiró, Sheila Farias**

Possibilidades de emancipação : um estudo sobre o PBF, seu significado social e implicações / Sheila Farias Figueiró. – 2009.  
112 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2009.

Orientação: Prof. Dr. Telmo Marcon.

1. Educação. 2. Educação e estado. 3. Sociologia educacional.  
4. Bolsa família. I. Marcon, Telmo, orientador. II. Título.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)