

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**



**Dissertação**

**Bolsa Família: emancipação cidadã ou incorporação econômica?  
Uma análise no município de Pelotas-RS**

**Claudio Corbo Melo**

Pelotas, 2016

**CLAUDIO CORBO MELO**

**Bolsa Família: emancipação cidadã ou incorporação econômica?  
Uma análise no município de Pelotas-RS**

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós -Graduação em Ciência Política  
da Universidade Federal de Pelotas,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase

Pelotas, 2016

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação na Publicação

M528b Melo, Claudio Corbo

Bolsa família : emancipação cidadã ou incorporação econômica? uma análise no município de Pelotas-RS / Claudio Corbo Melo ; Hemerson Luiz Pase, orientador. — Pelotas, 2016.

128 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

1. Políticas públicas. 2. Cidadania. 3. Bolsa família. 4. Pobreza. I. Pase, Hemerson Luiz, orient. II. Título.

CDD : 320

Elaborada por Kênia Moreira Bernini CRB: 10/920

Claudio Corbo Melo

Bolsa Família: emancipação cidadã ou incorporação econômica? Uma análise no município de Pelotas-RS

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 09 de março de 2016.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase (Orientador). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr<sup>a</sup>. Bianca de Freitas Linhares. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Márcio Barcelos. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

À memória de minha avó, Elisa.

À minha filha, Manoela.

## **Agradecimentos**

Ao meu tatá, Júlio, pelo total apoio em todas as decisões;

À minha mãe, Cláudia, pela liberdade de escolhas desde sempre;

Ao meu orientador, professor Hemerson Pase, pela confiança na proposta, críticas e ensinamentos. Agradeço, sobretudo pelos conselhos acadêmicos e pessoais, sempre muito sinceros e fraternos;

Ao Daniel Lemos, que me incentivou a ingressar no PPGCPol e pela amizade;

Ao Eduardo Abreu, pelas leituras e discussões de textos em 2013;

À Aline e ao Ronaldo, pelo companheirismo;

Ao Wysrah e ao Luís, pela amizade e apoio de sempre;

Ao Ricardo, pelas longas discussões e pelos ensinamentos;

À Lígia, por todas as contribuições para este trabalho e pela amizade;

Aos colegas do NEPPU, Victor, Matheus, Raíssa, Márcia, Ana, Gabriele, Vinicius, Márcio, Jeferson e Vanessa, pela imensa ajuda para a realização deste trabalho;

Aos professores e colegas do PPGCPol;

Aos grupos de entrevistados, pela gentileza de contribuírem com esta pesquisa.

À CAPES, pela bolsa de estudos;

À minha querida Roberta, pelas contribuições e problematizações fundamentais para o presente trabalho. Agradeço também pelo amor, empatia, compreensão, apoio e paciência.

“Só um mundo novo nós queremos: o que tenha tudo de novo e nada de mundo”.

Mia Couto

## Resumo

A presente pesquisa tem o objetivo analisar o Programa Bolsa Família como política pública de transferência de renda e seus impactos sociais, econômicos e políticos na sociedade, considerando beneficiários e não beneficiários do programa. O problema que instigou este trabalho fundamentado na análise de ações de políticas redistributivas do Estado brasileiro e a sua capacidade de contribuir com a construção da cidadania, foi: se tal ação de diminuição das desigualdades sociais é capaz de interromper situações de miserabilidade e pobreza inserindo os beneficiários no mercado de consumo e/ou melhorando sua condição cidadã? A primeira hipótese afirma que o Programa Bolsa Família tem a característica de incorporar uma parcela significativa da população ao mercado consumidor, possibilitando o acesso a bens não duráveis que melhoram a qualidade de vida dos beneficiários. Considerando que a qualidade de vida está ligada ao acesso a direitos que se sobreponham ao da alimentação básica, gerando emancipação, dignidade e participação dos beneficiários. E a segunda hipótese é se o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa. A metodologia utilizada foi a da pesquisa quantitativa e qualitativa. O principal resultado desta pesquisa é que Programa Bolsa Família como a principal política pública de transferência de renda no Brasil combate de maneira significativa o problema social da fome e da extrema pobreza, contudo, a cidadania plena está distante dos beneficiários atuais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Cidadania, Bolsa Família, Pobreza.



## **Abstract**

This research has the objective to analyze the Bolsa Família Program as public policy transfer income and their social, economic and political society, considering beneficiaries and non-beneficiaries of the program. The problem that instigated this work based on the analysis of redistributive policy actions of the Brazilian State and its ability to contribute to the construction of citizenship was, if such action to reduce social inequalities are able to stop situations of misery and poverty by entering the beneficiaries in the consumer market and / or improving their citizen condition? The hypotheses state that the Family Grant Program has the feature to incorporate a significant portion of the population to the consumer market enabling access to soft goods that enhance the quality of life, considering that the quality of life is linked to emancipation and participation, particularly of access to rights that overlap the staple food and the history of poverty and exclusion together with the Brazilian political culture limits the citizen embedding capability program. The methodology used was the quantitative and qualitative research. The main result of this research is that the Bolsa Família Program as the primary public policy of income transfer in Brazil significantly combat the social problem of hunger and extreme poverty, however, full citizenship is far from the current beneficiaries.

**Keywords:** Public policy , Citizenship , Bolsa Familia , Poverty .

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Expansão do Programa Bolsa Família nos anos de 2003 a 2013.....82

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Similaridades e diferenças no Programa Bolsa Família, no Brasil, no Rio Grande do Sul e no Município de Pelotas-RS no ano de 2013.....	14
QUADRO 2. Sexo dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Pelotas-RS no ano de 2015 .....	63
QUADRO 3. Composição étnica dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil e no Município de Pelotas-RS no ano de 2015. ....	90
QUADRO 4. Votação dos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família nas eleições do ano de 2014.....	92
QUADRO 5. Grau de satisfação em relação à democracia entre os beneficiários e os não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015. ....	94
QUADRO 6. Grau de satisfação do valor do benefício do Programa Bolsa família no município de Pelotas-RS no ano de 2015. ....	97
QUADRO 7. O Programa Bolsa Família e a percepção de Direito, presente ou favor entre os seus beneficiários no município de Pelotas-RS .....	98
QUADRO 8. Percepção de Justiça e riqueza nos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015 .....	99
QUADRO 9. Percepção de Justiça e pobreza nos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015 .....	100

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
1.1 Ciclo das Políticas: Elaboração, Implementação e avaliação .....	28
1.2 Agenda política governamental .....	30
1.3 Políticas públicas no Brasil .....	31
1.4 Representação política no Brasil .....	34
1.5 A atual questão da representação .....	35
1.6 Neoinstitucionalismo e teoria da escolha racional .....	37
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	45
2.1 A importância do protagonismo das mulheres.....	60
3 CIDADANIA E POBREZA .....	65
3.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e pobreza .....	65
3.3 Dignidade e empoderamento.....	76
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS .....	83
4.1 Pressupostos econômicos do Programa Bolsa Família.....	84
4.2 Os invisíveis do Programa Bolsa Família .....	86
4.3 Questão étnica do Programa Bolsa Família .....	90
4.4 Impactos eleitorais do PBF .....	91
4.5 Sobre a democracia.....	93
4.6 Programa Bolsa Família: Presente, dívida ou direito? .....	96
4.7. A percepção da pobreza como cultura política brasileira.....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	102
Apêndices.....	114
ANEXOS .....	126

## INTRODUÇÃO

A exacerbada desigualdade econômica entre as pessoas ricas e as pessoas pobres, no Brasil, e a parte significativa da população em condições de extrema pobreza perpetua-se no decorrer do tempo e permanece presente em cada região do espaço geográfico brasileiro. No ano de 2009, 10% da população concentrava mais de 40% da renda no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009).

Dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) apontam que a quantidade de pessoas em situação de subnutrição caiu no Brasil, à informação consta no relatório "O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2012", segundo o relatório o total de subnutridos do País reduziu de 14,9% para 6,9% da população, o levantamento foi feito dentro do período de 1990-1992 a 2010-2012 (FAO, 2013).

Atualmente o número de subnutridos no Brasil corresponde a menos de 5% da população de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015).

A presente pesquisa possui a preocupação de examinar qual a percepção que os indivíduos têm acerca do Programa Bolsa Família (PBF) e se estes entendem esse benefício como uma dádiva governamental, favor ou como um direito a partir da discussão do conceito central de cidadania.

O PBF possui como focos principais: 1) desenvolver a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda; 2) incentivar o acesso de direitos sociais básicos através das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e, 3) a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

De acordo com Amartya Sen (2001) "bens primários são coisas que toda pessoa racional presumivelmente quer e incluem renda e riqueza, portanto meios para qualquer propósito para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter" (p.136). A principal diferença dos programas de transferência

direta de renda para programas que distribuíssem alimentos é que os beneficiários têm a opção de escolher o que julgam consumir com o dinheiro do programa.

Mesmo havendo uma considerável bibliografia sobre o PBF, procura-se aqui incorporar elementos novos, pois relaciona a cidadania em construção no Brasil e a percepção de grupos plurais sobre o programa, como o grupo de pessoas com direito, ou seja, os moradores de rua, que cumprem critérios, mas não tem acesso ao PBF.

Essa análise será feita através de comparações entre similaridades e diferenças do PBF no Brasil, no Rio Grande do Sul e no município de Pelotas. O quadro 1 abaixo evidencia a importância da análise comparativa nessas três esferas.

QUADRO 1- Similaridades e diferenças no Programa Bolsa Família, no Brasil, no Rio Grande do Sul e no Município de Pelotas-RS no ano de 2013.

	<b>População Total</b>	<b>Nº de Famílias Beneficiárias</b>	<b>Valor Médio PBF (R\$)</b>	<b>PIB Absoluto (R\$)</b>	<b>% PIB Investido no PBF</b>	<b>Valor Total Repassado às famílias ao ano (R\$)</b>	<b>Famílias Inscritas no CadÚnico</b>	<b>Cobertura do B.F. da estimativa de famílias Pobres</b>
Brasil	202 milhões	14.014.252 milhões	167,62	5 tri	0,47	18 bi	29.164.446 milhões	48,3%
RS	11.208 milhões	433.895 mil	154,33	310,5 bi	0,21	669,3 milhões	1.249.578 milhão	94,1 %
Pelotas	328.275 mil	9.927 mil	137,84	5,6 bi	0,29	16,4 milhões	34.567 Mil	56,1%

Elaborado pelo autor (2015). MDS, IBGE e SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação), 2015.

Para Sen (2000), a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Esta é uma questão grave no Brasil e, as soluções exigem medidas de implementação de políticas públicas complexas. Apesar disso, tal programa afronta importantes questões ligadas à temática, proporcionando-lhes uma resposta pelo menos parcial; mas o PBF não se restringe exclusivamente a garantir a sobrevivência material dos beneficiários, conquanto essa questão se constitua como um de seus principais méritos.

Buscando enfrentar a situação de pobreza e extrema pobreza que uma parte significativa da população brasileira enfrenta, no ano de 2003 foi criado o PBF inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), uma ideia pioneira proposta por Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB) no ano de 1986. O fundamental da ideia de Buarque era que as mulheres eram muito pobres e não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. A partir dessa situação que Cristovam Buarque, pensou que uma solução poderia ser uma bolsa que permitisse a manutenção das crianças na escola, assim as mães poderiam trabalhar (BRANDÃO, 2010).

O Programa Bolsa Escola foi implementado, pela primeira vez no Brasil, no ano de 1995 pelo governo do Distrito Federal, com Cristovam Buarque já como governador. Em 1996, o PBE recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998 sete estados do Brasil (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já haviam implementado programas inspirados no Programa Bolsa Escola do Distrito Federal (MDS, 2015).

Apesar de os Estados e prefeituras pioneiras em 1998 na implementação do PBE serem governadas por políticos de partidos diferentes, cabe ressaltar que o diagnóstico da necessidade da existência de um programa de transferência direta de renda foi bastante similar.

No ano de 1995, o PBE iniciou nas cidades de Campinas e Brasília, no ano de 2001 foi aderido pelo governo federal (BRANDÃO, 2010). Devido à sua expansão, o Ministério da Educação decidiu criar em 2001, o Programa Bolsa Escola Federal (PBEF), vale salientar a importância da participação do governo Fernando Henrique Cardoso nesse processo. As transferências do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBEF no ano de 2002 foi de R\$ 2

bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias. (MDS, 2015).

No ano de 2002 já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que já beneficiavam cerca de cinco milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. O PBF consistiu na unificação e ampliação desses programas sociais num único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que, aumentou sua eficiência e ampliou o número de famílias beneficiadas (MDS, 2015). O PBF foi implantado pelo governo federal brasileiro em outubro de 2003 “com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social” (SENNÁ et al., 2007, p. 86).

Depois de mais de 10 anos da criação do PBF, nos moldes atuais este estudo pretende identificar e analisar a relação com a construção da cidadania no Brasil. Para Marshall (1967, p. 76) a cidadania seria um ‘status’ conferido àqueles que são elementos que integram uma comunidade. “Aos que dispõem do status seriam considerados de forma igualitária, respeitando os direitos e obrigações pertinentes ao ‘status’”.

Dessa forma, no intento de compreender, através da Ciência Política, como diferentes grupos sociais percebem a relação do PBF com suas vidas torna-se tema proeminente e atual de pesquisa. Sendo assim, a pesquisa possui a preocupação de examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, levantando questões como o valor do repasse, percepção sobre democracia, efeitos eleitorais do programa e mudança no poder de compra dos beneficiários.

Fundamentado nessas ressalvas, se enaltece, que o PBF, “pode representar, pelo menos por certo tempo, importante instrumento de formação cívica, considerando a relação entre políticas públicas e a criação de cidadania” (REGO e PINZANI, 2013, p.76).

Especificamente, então, a cidadania é a inter-relação do sujeito com o Estado Democrático e, a partir dessa relação se pode conferir, aos cidadãos, direitos singulares, numa expressão que vá ao encontro da igualdade material ou à cidadania desejada. O fato de a democracia brasileira ser jovem exerce uma grande influência no modo de ação de sua população refletindo esse comportamento



também nos meios acadêmicos, pois ainda existe uma resistência à cultura democrática em todos os segmentos do país (CARVALHO, 2001).

O problema em que se fundamenta esta pesquisa está baseado na análise de ações de políticas redistributivas do Estado brasileiro e a sua capacidade de contribuir com a construção da cidadania. Neste sentido, pergunta-se se tal ação de diminuição das desigualdades sociais é capaz de interromper situações de miserabilidade e pobreza inserindo os beneficiários no mercado de consumo e/ou melhorando sua condição cidadã?

As hipóteses do trabalho se fundamentam da seguinte forma:

O PBF tem a característica de incorporar uma parcela significativa da população ao mercado consumidor possibilitando o acesso a bens não duráveis que melhoram a qualidade de vida; considerando que a qualidade de vida está ligada a emancipação e participação, sobretudo a possibilidade do acesso a direitos que sobreponham o da alimentação básica. Afirma-se que o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa.

Além da revisão bibliográfica acerca do tema enquanto política pública redistributiva, foi executada a pesquisa empírica procurando perceber quais os resultados objetivos na vida dos beneficiados e se o PBF produz efeitos emancipatórios.

A metodologia articulou o método qualitativo, com entrevistas em profundidade, e quantitativo, com aplicação de survey.

Dentre os 150 entrevistados, 50 são beneficiários do Bolsa Família o que proporcionou uma amostra, importante para a proposta do trabalho sendo representativa em um caráter de pesquisa quanti-qualitativa. A amostra foi aleatória realizada a partir da interpelação direta dos entrevistadores junto aos entrevistados que são moradores das regiões mais pobres de Pelotas.

Também foi realizada uma conversa com os coordenadores das condicionalidades do PBF na Reunião do Comitê Intersectorial do Programa Bolsa Família no município de Pelotas-RS.

As entrevistas foram realizadas pelo pesquisador e pelos membros do NEPPU (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UFPel). Para a elaboração das

tabelas foi utilizado o programa de computador Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), comumente usado em pesquisas da área das ciências sociais.

As entrevistas qualitativas realizadas com o grupo de pessoas que têm direito ao PBF e não recebem o benefício foram realizadas no Albergue Municipal Pelotense Adolfo Fetter entre os dias 23 e 25 de agosto de 2015. O contato inicial foi feito com a senhora Norma, responsável pelo albergue há alguns anos e posteriormente com o funcionário Roberto, que em no primeiro momento colocaram-se bastante receptíveis à pesquisa. No entanto, em um momento posterior, houve resistência dos mesmos devido à expectativa que poderia ser criada em relação aos entrevistados quanto à ajuda do Bolsa Família.

O Albergue Noturno Municipal Pelotense Adolfo Fetter é uma entidade filantrópica que funciona desde 1963 e proporciona janta e espaço para pernoite (dormitório) para grupos de moradores de rua que passam pelo local sazonalmente. Segundo o funcionário do albergue, geralmente os grupos de moradores de rua dormem no local durante 3 ou 4 meses, pois alguns acabam se envolvendo com “drogas pesadas” ou retornando ao convívio de parentes e dessa forma, afastam-se por algum tempo. No entanto, grande parte dos moradores de rua acabam retornando, pois devido às observações constatado na pesquisa participante, o local proporciona um jantar bastante nutritivo, banhos quentes e camas limpas para esses sujeitos, que na maioria das vezes são do sexo masculino e jovens.

Houve resistência quanto à gravação das entrevistas, entretanto houve um diálogo coletivo entre o pesquisador e os interlocutores.

A opção metodológica foi pela pesquisa quantitativa e qualitativa utilizando um questionário semi-estruturado com dois grupos sociais: moradores de rua, beneficiários do Programa Bolsa Família. Também foram entrevistados os responsáveis pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família (Secretaria de Justiça Social e Segurança da Prefeitura Municipal de Pelotas-RS).

A pesquisa empírica do presente trabalho foi desenvolvida através de entrevistas com agentes do poder público responsáveis pelo funcionamento, cumprimento e fiscalização das condicionalidades do P.B.F. Além de beneficiários e não beneficiários do P.B.F. divididos em três tipos:

1) Beneficiários atuais do Programa Bolsa Família, 2) Os excluídos do PBF, ou seja, pessoas que cumprem critérios, mas não tem acesso ao Programa. Especificamente pessoas que moram na rua e 3) Não beneficiários do Programa.

O perfil do primeiro grupo, a saber, as 14.014.252 milhões de famílias beneficiadas do PBF correspondem a 49,6 milhões de pessoas, ou seja, 26% da população brasileira, considerando-se o apurado no Censo de 2010. Predomina entre os beneficiários do PBF o sexo feminino e a cor preta ou parda. É interessante à expressividade da população jovem de até 17 anos, 48,8% dos beneficiários. O nível de escolaridade é baixo entre os beneficiários do PBF, quase 70% não possuem o ensino fundamental completo (CAMARGO et al, 2013).

De acordo com dados do MDS entre os anos de 2003 e 2013, 1,69 milhão de famílias deixaram de forma voluntária o PBF, declarando que sua renda já ultrapassava o limite de R\$ 140 per capita. Por outro lado no mesmo período, à fiscalização excluiu 483 mil beneficiários que ultrapassaram a renda permitida, os excluídos configuram-se como o terceiro grupo a serem pesquisados.

Para a coleta de informações sobre as pessoas sem acesso ao PBF, mas que se encaixam nos padrões do programa buscou-se junto a Prefeitura Municipal de Pelotas, e em albergues indicaram pessoas excluídas desse direito.

O objetivo geral deste estudo é analisar o PBF como política pública de transferência de renda e seus impactos sociais, econômicos e políticos na sociedade, considerando beneficiários e não beneficiários do programa. Para que esse objetivo seja contemplado em sua totalidade é necessária à atenção dos seguintes objetivos específicos: conhecer o CadÚnico e como se dá o processo de acesso e a saída das pessoas do PBF; averiguar as percepções dos beneficiários sobre a melhora de sua qualidade de vida; entender as razões pelas quais nem todos os inscritos no CadÚnico recebem o benefício; compreender como diferentes grupos sociais percebem a relação do PBF com suas vidas; examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, e se eles percebem esse benefício como uma dívida governamental, um presente ou um direito.

No primeiro capítulo fez-se uma revisão sobre as políticas públicas situando o Programa Bolsa Família conceitualmente. O segundo capítulo é feita uma descrição detalhada acerca do PBF. No terceiro capítulo o esforço foi de discutir as questões da cidadania e da pobreza. Por fim, no quarto capítulo intitulado O programa Bolsa

Família no Município de Pelotas-RS, onde realizou-se a análise de dados da pesquisa executado no município de Pelotas-RS.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra política é indissociável das questões ligadas à história, ao papel do Estado, ao poder, as instituições, o exercício da cidadania e as lutas dos mais diversos setores sociais.

Segundo Norberto Bobbio (1986) o significado de política “deriva do adjetivo originado por pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (p. 954).

Desse modo, é possível conceber que ao invés de uma política o que existe são várias políticas ou diversas propostas políticas no âmbito social. Por exemplo, a política sindical, a política das religiões, a política dos movimentos sociais (MAAR, 1982, p.13).

Como área do conhecimento e disciplina acadêmica as políticas públicas surgem nos Estados Unidos e na Europa na década de 1950, inicialmente as análises nessa área se preocupavam mais nos estudos e pesquisas acerca do Estado e suas instituições do que na produção governamental, ou seja, outputs do sistema político. Depois do reconhecimento científico os pesquisadores passaram a atentar da mesma forma para os inputs, que se referem aos interesses e necessidades da população sobre o processo gerador das políticas públicas (SOUZA, 2006, p.1-2; FARIA, 2003, p.21).

Conceitualmente para Di Giovanni (2009) a política pública “vai além da ideia de que é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática” (p.1). Existe a proposta de uma abordagem integrada para o diagnóstico de políticas públicas, visto que, os modelos disponíveis são insuficientes para a construção de um espectro inclusivo de todos os pontos que compõem as políticas públicas (DI GIOVANNI, 2009, p.4).

Nesse sentido para o desenvolvimento do estudo sobre uma política de transferência direta de renda como o PBF faz-se necessário levar em conta aspectos conceituais fundamentais, como democracia e cidadania. Pois, a análise da política pública recorrendo apenas à questão da institucionalidade pode tornar-se superficial para a proposta deste trabalho.

“Os conceitos são construídos com o propósito de elucidar problemas postos pela história e a história é o resultado da luta entre homens que tratam de impor, a verdade particular de seu modo de encarar o mundo” (CARDOSO, 1978, p.12).

A escolha de uma área específica de estudos está ligada aos interesses e valores que cada pesquisador considera significativos propor como tema importante.

O estudo das políticas públicas é inseparável das teorias tradicionais do Estado, sendo uma das áreas de esforço analítico que mais tem contribuído no decorrer dos últimos anos, para o desenvolvimento de novas questões relacionadas à teoria e sociologia do Estado. Por esse fato o estudo acadêmico da política pública, enquanto disciplina, possui uma ambivalência na ciência política. Ora a política pública é amparada como uma disciplina a parte focalizada no Estado, e ora é acolhida de uma maneira pluralista (MULLER; SUREL, 2002, p.31).

Não existe apenas um conceito do que são as políticas públicas, daí a importância do estudo das mais diversas concepções que mostram a dimensão da complexidade dessa área.

O termo políticas públicas definitivamente entrou no vocabulário atual e principalmente e na vida cotidiana dos países de regimes democráticos. O conceito é frequentemente utilizado nas agendas públicas, nos meios de comunicação, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009).

Romano (2009) assegura que as políticas públicas se estabelecem no aparelho de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Segundo o autor, as políticas públicas acabam por adquirir uma importância estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao deliberar quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo.

As políticas públicas são o “Estado em ação”, de acordo com Gobert e Muller (1987). Ou seja, são a atuação do poder público na criação e implementação de programas através de um projeto de governo, focalizadas em suprir demandas das mais diversas parcelas populacionais de uma sociedade.

Nessa mesma linha, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo. Romano, no entanto, observa que as políticas públicas não são formuladas somente dentro da estrutura do Estado.

Porém, as definições conceituais de políticas públicas mais difundidas no meio acadêmico compreendem as dispostas por Thomas Dye e Harold Laswell. Dye (apud. ROMANO, 2009, p.14), sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não”, implicando questionamentos sobre o que o governo, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhe fazer ou deixar de fazer; por que o faz; como faz; que diferença suas escolhas fazem; e quem se beneficia com esse fazer. Já Laswell (apud. SOUZA, 2006, p.24), afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz.

Di Giovanni (2009) pensa a política pública “como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”, que abrange uma vasta definição, que abarca as disputas econômicas. Nas relações socioeconômicas é que urgem as necessidades de intervenções estatais.

As políticas públicas, dentro da democracia, são um procedimento decisório que envolve conflitos de interesses. A sociedade é composta por diversos grupos, com visões de mundo heterogêneas e esses grupos disputam direta ou indiretamente as prioridades de ação do Estado e do governo, essas disputas da sociedade e o sucesso seja ele social, econômico, ou eleitoral de uma política pública podem transformá-la de uma política de governo em uma política de Estado. No entanto, o poder do Estado nas sociedades modernas e capitalistas possui restrições, algumas para garantir liberdades individuais e outras inerentes ao modo de produção e a internacionalização do capital.

Vilas (2013) leva em conta que nos países periféricos em relação a países desenvolvidos, muitas políticas públicas adotadas pelos governos são respostas a iniciativas ou condições provenientes de imposições de atores externos, por exemplo, a influência econômica do Fundo Monetário Internacional (FMI).

É indispensável diferenciar política pública e decisão política. Uma política pública comumente abrange mais do que uma decisão e demanda várias ações para implementar as decisões tomadas. A decisão política corresponde a uma opção em meio a uma gama de alternativas, de acordo com as preferências dos atores envolvidos, levando em conta as condições reais dos momentos de decisões (RUA, 2009).

O Estado age formula e executa as políticas públicas que estão intimamente ligadas à geração de bens públicos, e não privados. A opção governamental de garantir ou não políticas que atendam aos interesses, necessidades e demandas da população é papel exclusivo do Estado (RODRIGUES, 2010, p.18).

É importante observar que governos eleitos democraticamente “possuem autonomia para a formulação e implementação de políticas, mesmo que o processo de tomada de decisão ocorra imerso numa correlação de forças que recebem influências externas” (PASE e ROCHA, 2010, p. 39).

Sempre considerando a situação econômica de um determinado país e os embates sociais travados nos espaços de disputa de poder. Essas questões possuem enorme influência no poder de agenda dos governos.

Segundo Rodrigues (2010)

Já que o Estado não é uma entidade monolítica, pois é estruturado por diversas instituições de governo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público), que fazem a intermediação dos interesses diferentes dos diversos grupos sociais, vale a pena refletirmos sobre o que é governo para podermos distingui-lo do que é Estado (p.19).

Também para Rodrigues (2010) “os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados” (p.21). Os atores privados são os agentes que tencionam o governo a tomar decisões relacionadas às políticas públicas.

É importante considerar que em sociedades caracterizadas por grandes concentrações de riqueza e com forte influência de atores externos as desigualdades sociais, étnicas e culturais se agravam limitando o poder de organização e condução de políticas estatais (VILAS, 2013).



Souza (2006) coloca que apesar de a história não ter proporcionado uma singularidade conceitual acerca das políticas públicas, é interessante observar que as variadas abordagens teóricas das análises de políticas públicas propiciam uma concentração maior no espaço onde as relações de preferências e interesses progridem, no governo.

Pode-se deliberar que governo é o exercício do poder político por um determinado grupo de pessoas que definem a direção política de uma dada sociedade, no entanto o poder de governo na sociedade moderna é institucionalizado, característica limitante do poder (BOBBIO, 1986).

Os membros de uma sociedade possuem características distintas, pois é normal a existência de grandes pluralidades entre as pessoas devido a fatores como escolaridade, gênero, religiosidade, classe social entre outros aspectos.

A questão da democracia é fundamental para o debate conceitual e analítico para o campo das políticas públicas.

Conforme Almond e Verba “o Estado democrático oferece ao homem comum a oportunidade de participar como um cidadão que influi no processo de tomadas de decisões públicas” (apud. CARDOSO, 1978, p.35).

Pase e Rocha (2010) argumentam que

A subárea da análise das políticas públicas não prescinde do debate sobre a democracia que é essencial para interpretar como se produz a autoridade legítima e como se dispõe as relações de poder internamente no governo e deste com a sociedade política como um todo, como se estabelecem e articulam-se os grupos de interesse e, de outro lado, como o governo movimenta o Estado, como define o que fazer, em que momento, em favor de que e por que (p.43).

Ponderou-se até aqui que o conceito de política pública não é singular, uma vez que varia conforme a abordagem teórica utilizada e ao âmbito temporal e espacial analisado.

Frey (2000) afirma que

as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de “polity” e “politics”, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades (p. 215-216).

Porém, aderindo às colocações de Souza (2006) que a preeminência das políticas públicas tem caráter estatal e considerando que parcelas específicas da sociedade civil atuam como agentes que tencionam a elaboração e implementação das políticas públicas, como analisa Rodrigues (2010). Este estudo relaciona os dois

conceitos sobre políticas públicas, argumentando que as visões não são excludentes.

Dito isto, o a abordagem de política pública que será feita nesta dissertação é a de Theodore Lowi, pois parece adequado tratar o PBF dentro das arenas políticas como uma política redistributiva. As políticas públicas desencadeiam reações por parte de atores diversos, a partir da consideração que esses atores fazem sobre possíveis impactos das políticas sobre seus interesses. Essas avaliações deliberam o “policy makes politics”, ou seja, o alinhamento político, a formação de coalizões, as competições, os conflitos.

Para Lowi (1972), a política pública (policy) é uma possibilidade que desencadeia reações por parte de atores diversos, a partir das consequências que cada um imagina que ela terá sobre seus respectivos interesses. As políticas públicas preveem a relação entre Estado e sociedade e estão profundamente ligadas as ações propostas e implementadas pelos governantes, após a implementação de uma política pública esta pode ser constantemente avaliada e fiscalizada o que possibilita modificações e melhoramentos em pontos específicos. É a política pública, enquanto resultado momentâneo da ação do Estado materializado pelo jogo que se estabelece no sistema político, que produz a política, enquanto processo de conflito, disputa e acordo para a realização de interesses e preferências, acesso a recursos, bens e direitos.

São essas avaliações que definem o padrão das interações dos atores (arenas): seu alinhamento político, a formação de coalizões, a competição o conflito. De acordo com Lowi (1972) as políticas (policies) definem a dinâmica do processo político (politics).

As arenas políticas são padrões de interação dos atores envolvidos em uma política, resultantes da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas, em uma política potencialmente em formulação, não são espaços físicos nem institucionais. A partir daí se mobiliza o conflito, as alianças e as negociações entre os atores.

Lowi (1964) identificou, inicialmente, as três primeiras arenas: distributivas, redistributivas e regulatórias e posteriormente inclui uma nova arena a constitucional.

Por políticas distributivas, o autor assinalou as decisões de governo que tendem distribuir “vantagens” a determinado grupo social ou região, sem afetar negativamente ou trazer custos ao total da população não beneficiada, gerando impactos mais individuais do que universais. Tais políticas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito ocasionado por sua implantação a determinado grupo e por processos de indiferença amigável de quem não foi beneficiado (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

As políticas regulatórias determinam a limite entre “quem ganha e quem perde”, medindo os efeitos referentes aos custos e benefícios oriundos da configuração concreta de determinada política por meio da elaboração de ordens e proibições, garantidas por leis, decretos e portarias. As políticas constitutivas visam à ordenação do sistema, dos processos e conflitos políticos. Ou seja, proporcionam mudanças nas regras do jogo político ou institucional, como a modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, a determinação dos processos de negociação, cooperação e consulta entre os atores políticos, a criação e modelação de novas instituições que, no caso brasileiro, necessitam de emendas constitucionais. (FREY, 2000, p.7).

Neste trabalho utilizar-se-á como alicerce fundamental o conceito de Lowi de arenas redistributivas (LOWI, 1964) que são as que transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outro, ambos claramente identificados. No caso do PBF o governo transfere renda oriunda da contribuição que a maioria da população faz através dos impostos para as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Na arena redistributiva os benefícios são claramente definidos e focam um determinado grupo social, as políticas redistributivas buscam deslocar recursos financeiros, direitos ou outros valores entre diferentes camadas sociais ou grupos da sociedade (WINDHOFF – HÉRITIER, apud. FREY, 2000). Nota-se que estas modificam a distribuição de recursos pré-existente, impondo perdas concretas para certos grupos sociais e ganhos incertos para outros (SOUZA, 2006, p.26). Desse modo, as “arenas” não são espaços físicos ou institucionais, e sim arquétipos de interações entre os atores envolvidos.

A seguir as colocações referem-se ao surgimento das políticas públicas como campo do conhecimento e como ocorreu sua ampliação teórica no Brasil.

### 1.1 Ciclo das Políticas: Elaboração, Implementação e avaliação

O modelo do ciclo das políticas públicas é amplamente discutido por especialistas para compreender o processo de formação das políticas. De acordo com esse modelo, as políticas públicas são formadas por um conjunto de etapas que visam atender as demandas e interesses da sociedade (RODRIGUES, 2010, p.47).

Essas etapas vão desde o enfrentamento de determinado problema pela administração pública, até a posterior análise dos efeitos gerados pela solução aplicada. Algumas vertentes do ciclo das políticas focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política (SOUZA, 2006, p.30). As tradicionais divisões do ciclo das políticas públicas se diferenciam apenas gradualmente, sendo comum às etapas de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas públicas. Entretanto, optou-se aqui pela distinção elaborada por Frey (2000), onde assegura que o ciclo das políticas públicas é constituído pela percepção do problema; agenda setting; elaboração de programas; implementação da política; avaliação da política e a eventual correção da ação.

Na fase da elaboração da política a discussão ocorre em volta da escolha mais adequada entre as várias alternativas propostas para a resolução do problema que ingressou na agenda de governo. As políticas públicas são concretizadas através de programas, projetos e ações que exigem amparo institucional, administrativo e financeiro. Para que o programa saia do papel é necessário a realização de levantamentos, análises e disseminação de informações sobre o problema a ser corrigido. Posteriormente, dá-se a elaboração do programa, decidindo sobre quais benefícios ou serviços serão implementados e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação (RODRIGUES, 2010).

O procedimento de implementação significa a aplicação da política pública, efetuada pela burocracia estatal. Essa etapa conduz aos resultados finais das políticas, programas ou projetos. Contudo, para que a política seja implementada de maneira adequada torna-se necessário relacionar o problema à solução proposta (RODRIGUES, 2010). De outra maneira, os resultados e impactos de certas políticas podem não corresponder aos impactos projetados na fase de elaboração do programa (FREY, 2000).

Ponderando que problemas inesperados aparecem durante a implementação de programas ou políticas, representando, ocasionalmente, barreiras intransponíveis e o natural “abandono” da ação pelas agências governamentais, o processo de implementação revela-se como elemento chave nas discussões sobre a eficiência e eficácia de determinada política pública (MELO; SILVA, 2000, p.3). A direção do fluxo de decisões é uma das mais importantes discussões no momento de planejamento e implementação de políticas públicas.

Análises do tipo Top Down (de cima para baixo) garantem que decisões quanto ao rumo da política pública são adotadas por autoridades que possuem controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas. A visão Botton Up (de baixo para cima), de certa forma antagônica a anterior, ressalta a importância daqueles que se encontram mais próximos das ações resultantes de políticas públicas. De tal modo, a população atingida pela política e os agentes do Estado em contato com ela poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento e implementação (OLIVEIRA, 2006).

E enfim, o momento de avaliação incide na apreciação posterior dos resultados gerados por dada política pública. A atividade de analisar efeitos da política ou programa aplica-se nos processos e decorrências originadas, apresentando elementos que permitam observar se as metas foram alcançadas e, se necessário, promover a correção de problemas e impactos indesejados para políticas e programas posteriores. No caso da atenção ou alcance das políticas objetivadas inicialmente, o processo de avaliação e controle dos impactos pode conduzir a suspensão ou ao fim do ciclo político, caso contrário, pode determinar a iniciação de um novo ciclo ou a modificação do programa anterior (FREY, 2000).

No entendimento do ciclo das políticas (policy cycle), o processo para resolução de um problema tem uma sequência de fases. Para Frey (2000), os atores político-administrativos dificilmente fixam-se a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos.

## 1.2 Agenda política governamental

Sabe-se que, em linhas bem gerais, uma política pública é um processo decisório de intervenção pública na realidade social com diferentes etapas que vão desde a escolha do problema a ser resolvido agenda, passando pelo diagnóstico e decisão do como se vai intervir na elaboração e desenho, chegando à implementação, legitimidade e avaliação (SOUZA, 2006).

A inclusão social é uma marca das últimas décadas da agenda governamental brasileira, essa inclusão social, que surgiu como uma reação às desigualdades e às injustiças ampliadas durante o período de ditadura militar (1964-1985). Característica da democracia de desenvolver políticas sociais, abrindo possibilidades de setores disputarem parcelas do orçamento público.

A partir da redemocratização, aconteceu uma alteração importante na relação entre governo e sociedade civil, com ampliações de investimento público para ocorrer uma maior abrangência e qualidade no provimento dos serviços públicos, o que significa que ainda perante períodos em que a economia não cresceu muito, não aconteceram rompimentos na execução de políticas públicas de inclusão social pós-redemocratização, inclusive há um aumento significativo no número de beneficiários e no investimento econômico do PBF, como foi dito anteriormente os programas de transferência de renda durante os governos de Fernando Henrique Cardoso beneficiavam um número bastante inferior de pessoas do que atualmente.

A experiência democrática recente do Brasil tem mostrado que há possibilidade de partidos diferentes ascenderem ao poder como ocorreu com PSDB e PT, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder conquistando o governo Federal mudou parcialmente a agenda no que se refere ao objeto de estudo desta pesquisa, diminuindo a extrema pobreza gradativamente no país. Esse compromisso com a população pobre esta claro no discurso de posse do ex-presidente Luiz Inácio da Silva no dia 1º de janeiro de 2003

Num país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. No entanto, milhões de brasileiros, no campo e na cidade, nas zonas rurais mais desamparadas e nas periferias urbanas, estão, neste momento, sem ter o que comer. Sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão (...) Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini

entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional (p.3-4).

Esse anseio de combate à fome ficou evidente com a criação do PBF que sintetizou outros programas já existentes e conseguiu atingir mais pessoas. Ao situar a política social no mesmo nível do crescimento econômico, o atual governo brasileiro introduziu em sua agenda governamental uma nova compreensão da questão social, contrariando um costume enraizado na política brasileira de atingir essa somente durante as campanhas eleitorais. Conforme se observa em Carvalho (2003), com essa nova postura, políticas sociais passaram a corresponder à concretização de direitos, ações efetivas que conduziram à redução das desigualdades sociais. A partir de então, o Governo Federal, em gestão compartilhada com estados e municípios, dá passos significativos para transformar suas ações, programas e projetos em políticas que possam construir alguma forma de cidadania, como se coloca na análise empírica desta dissertação. Desde o início, procurou-se associar o crescimento econômico com desenvolvimento e inclusão social.

A política de desenvolvimento social com inclusão procura romper com a lógica adotada pelo Estado brasileiro no passado e que possui reflexos ainda nos dias atuais. Conforme afirma Carvalho “a desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição democrática” (CARVALHO, 2001, p.229). Seguindo a linha do autor percebe-se que apesar de avanços a democracia plena ainda não existe em nosso país, pois temos uma democracia recente e um histórico muito forte de exclusão social que elites políticas resolveram conviver tranquilamente durante muito tempo tratando como invisíveis mais de ¼ da população nacional.

### 1.3 Políticas públicas no Brasil

Nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e no Brasil, a análise de políticas públicas passa a existir na década de 1980, a partir da transição de uma ditadura para um regime democrático, que institui a representação

e permite que haja, mesmo que indireta e moderadamente, a participação da sociedade na definição sobre a alocação dos bens e recursos públicos (PASE; ROCHA, 2010).

Foi a partir da década de 1980 também que a pesquisa na área das políticas públicas e a análise de sua influência nas sociedades que aumentou o empenho dos pesquisadores estadunidenses e europeus pelas instituições, particularmente o Estado (RODRIGUES, 2010, p.58).

Em contraste ao que ocorre na Europa e nos Estados Unidos a análise sistêmica das políticas públicas no Brasil ainda não é uma marca do meio acadêmico. Essa temática enquanto campo de pesquisa específica ainda necessita constituir-se em nosso país.

Faria (2003) corrobora escrevendo que “basta ver que qualquer manual de análise de políticas públicas mais recente e prestigiado normalmente apresenta pelo menos um capítulo ou seção dedicado ao impacto das ideias e do conhecimento” (p.22).

Sucedo no Brasil um emaranhado de enfoques, teorizações embrionárias e escolas analíticas, que procuram tornar compreensível à pluralidade dos procedimentos de desenvolvimento e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez caracterizado pelas correlações individualistas. Esse é um aspecto elementar e evidenciado, pela escassa produção brasileira em análises sistemáticas sobre os processos de implementação de políticas públicas, e também de análise do andamento das políticas que já foram implementadas pelo governo ou Estado brasileiro (FARIA, 2003).

Segundo Pase e Rocha (2010) “as políticas públicas são um campo de conhecimento multidisciplinar” permitindo, e determinando, a ação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, que contribuem teórica e metodologicamente para uma melhor análise das políticas públicas. Convencionando-a como uma subárea da ciência política.

As políticas públicas não são um campo de exclusividade técnica, elas são políticas, estão associadas ao momento político do país. E as análises das políticas públicas no Brasil se alargam na medida em que o Estado se torna mais intervencionista e a sociedade passa a expor necessidades (DI GIOVANNI, 2009).



Para elucidar a capacidade de propor e implementar a agenda de governo ou de Estado cabe ressaltar que poder “é a capacidade do ser humano de influenciar o comportamento de outro ser humano” (RODRIGUES, 2010, p.15)

Souza (2006) faz uma crítica à falta de vinculação das pesquisas empíricas, nos dias atuais, com relação à eficiência das políticas públicas que no presente é vista como o principal objetivo de qualquer política pública. A eficiência aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.

Souza (2003) assegura que existe a necessidade de ultrapassar a atual gênese de estudos voltados às políticas públicas. Estudos em demasia concentrados em fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e densamente vinculados ao pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Essa nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados.

Através das discussões metodológicas e analíticas sobre políticas públicas proposta pelos autores utilizados neste estudo evidencia-se que no Brasil o debate sobre políticas públicas é marcado pela redemocratização da democracia e evolução do Estado de democrático de Direito, ao menos na manutenção das eleições sem tentativas de golpes.

Esse é um fator crucial para que os membros das diferentes matizes ideológicas, que disputam o poder através do voto, possam se concentrar na elaboração de propostas de políticas públicas, que no caso de vitória eleitoral de determinado grupo possam ser implementadas beneficiando parcelas da população.

Pase e Rocha (2010) citado por Souza (2006) colocam que os enfoques teóricos classicamente formulados no contexto das políticas públicas são sistematizados pela autora como: tipo de política pública (policy arena), incrementalismo, ciclo de política pública, arenas sociais, novo gerencialismo público, participativa, lata de lixo (garbagecan), coalizão de defesa (advocacycoalition).

Apesar de os estudos mais detalhados sobre políticas públicas no Brasil se constituírem como um processo lento e gradual, desde a redemocratização do país é possível se verificar avanços neste campo científico.

Faria (2012) evidencia que

a expansão e consolidação do campo da Análise de Políticas Públicas no Brasil, apresentando o forte crescimento, na década de 2000, do número de teses e dissertações devotadas ao estudo das políticas públicas (PPs). Porém, a pesquisa feita nos periódicos do Scielo Brasil revelou que os artigos publicados, que fazem referência ao termo políticas públicas, não constituem uma cifra impressionante (p.32-33).

Com o intuito de tornar este estudo o mais claro possível, intenta-se ponderar de maneira breve sobre o ciclo das políticas, pois devido ao grande número de possibilidades teóricas julga-se importante a utilização de conceitos importantes para as políticas públicas e a ciência política de uma maneira geral.

#### 1.4 Representação política no Brasil

O'Donnell (2013) refletindo sobre o fator fundador da democracia relacionado com a concepção do ser humano como um agente concluiu que existem conexões estreitas entre a democracia, o desenvolvimento humano e os direitos humanos.

Para o autor:

Esta concepção estabelece um horizonte em perpétuo movimento que impede considerar o desenvolvimento humano, os direitos humanos e a democracia como sendo fenômenos estáticos ou unidimensionais, como fariamos se pensássemos o desenvolvimento só como um aumento na disponibilidade de recursos materiais, ou se reduzíssemos os direitos humanos à proteção contra a violência física e ao temor a ela ou, da mesma forma, se restringíssemos a democracia ao regime (p.17).

As políticas públicas são a consequência das relações entre poder público e sociedade conduzidas ou determinadas pelas relações e / ou conflitos de poder ocorridos entre os setores sociais e políticos buscando atingir suas prioridades, em democracias. Considerando-se que as políticas públicas são o Estado em ação, desconsiderando o regime político, compactua-se com a ideia de que regimes totalitários levem em consideração os anseios da sociedade (PASE e ROCHA, 2010). Esta observação não defende que governos não democráticos não tenham ações, no entanto as ações não são políticas públicas. Pela concordância com esta

concepção de política pública é que o interesse deste estudo é voltado para o período pós-democratização no país.

Segundo Pase e Rocha (2010) na década de 1990 o Brasil passa por um momento de endividamento externo e ampliação exponencial da inflação produziu o desequilíbrio fiscal e financeiro. Artifício utilizado na ditadura Chilena e incorporado como saída exclusiva de problemas econômicos nos Estados Unidos e na Inglaterra, o neoliberalismo estabelecerá a compreensão da reforma do Estado para solucionar as dificuldades financeiras e impulsionar o crescimento da economia.

Conforme os mesmos autores essa concepção

parte do diagnóstico de que a crise fiscal e financeira do Estado se deve a sua atuação inadequada quando intervém diretamente na economia ou quando investe em políticas sociais. Neste sentido o remédio apresentado indica a necessidade que o Estado afaste-se da economia e desenvolva políticas públicas eficientes, mantendo o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa. Neste sentido, as políticas públicas de infraestrutura não sofreram rupturas no governo Lula seguindo a concepção teórica reformista adotada no país a partir de Collor e consolidada com FHC (p-50).

Percebe-se que os autores pautam políticas públicas, pobreza e crescimento econômico, observando que o crescimento econômico não é determinante exclusivo para a diminuição das desigualdades, por outro lado as políticas sociais sim. Essa perspectiva vai ao encontro do que foi proposto por Sen (2001) colocando no centro do debate do desenvolvimento o aspecto da qualidade de vida dos seres humanos e não apenas focalizando na questão econômica. É nesse sentido que se busca trabalhar o PBF nesta dissertação tanto na discussão teórica quanto na parte empírica.

### 1.5 A atual questão da representação

Ainda que determinadas compreensões demonstrem amplo envolvimento de outros segmentos, que não os do governo, por meio de processos interacionais que terminam influenciando a formulação das políticas. Contudo, a despeito do reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com menor ou maior influência, podem envolver-se no processo das políticas públicas, e apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tenha sido encolhido, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006, p.27).

Amparada sobre a concepção da supremacia estatal em relação a influências externas e internas na definição das políticas, Souza (2006) afirma que se pode, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou posteriormente analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos de tal política. Constituindo a formulação de políticas públicas um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças na realidade social. Nesse sentido é que se considera de fundamental importância a discussão da representação, visto que, o regime democrático exerce enorme influência na formulação, implantação e fiscalização das políticas públicas. Além disso, este estudo coloca a discussão da representação política como um fator importante para o desenvolvimento da participação e da construção da cidadania no Brasil.

Embora o conceito e a noção de representação remontem a um momento histórico muito distante, conforme ensina Hanna Pitkin (2006), a atualidade dessa discussão é inegável. Os gregos antigos em suas instituições políticas já utilizavam a ideia que, na expressão latina *representar* significava “tornar presente ou manifesto”. Nessa evolução histórica, a representação perpassou a idade média, onde o Papa e seus Cardeais “representam” a pessoa de Cristo, esse conceito chega a atualidade. Mas foi certamente, na era moderna que o conceito ingressa no campo político, quando os burgueses iam aos parlamentos representar suas comunidades legitimamente.

A primeira análise da noção de representação na teoria política é feito por Hobbes no *Leviatan*, em 1651, “um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro” (PITKIN, 2006), que é a consequência do Contrato Social. A representação é compreendida como delegação de autoridade para outro. Embora, Hobbes não aponte para uma possibilidade do representante “não representar” de fato o representado, na teoria hobbesiana esse problema não está previsto, pois aquele é o próprio soberano.

Dessa forma, na esteira desse debate sobre representação, surge a questão sobre a independência do representante sobre o representado. Um debate muito polêmico, que tem defensores de todos os pontos-de-vista. Contudo, no campo da ciência política, essa questão se desdobra em preocupações bastante relevantes:

papel dos partidos políticos, forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto, interesses locais e nacionais, entre outros temas.

O governo representativo seria uma maneira de se resolver uma impossibilidade de se praticar a democracia direta, em função do grande número de pessoas de um determinado estado. Esse sentido está expresso na obra O Federalista, clássico do pensamento político norte-americano. A noção de representação, neste caso, está vinculada a ideia de bem público, que está acima do interesse individual.

Mais recentemente essa ideia de representação tem sido questionada, especialmente por socialistas e anarquistas. Estes sugerem, não apenas a democracia participativa direta, mas participação no poder público e a responsabilidade como valor no sentido do desenvolvimento do ser humano. Nessa perspectiva é preciso um povo ativo e com envolvimento político que ultrapasse os limites da representação meramente formal institucionalizada.

#### 1.6 Neoinstitucionalismo e teoria da escolha racional

O principal esforço deste subitem é tratar a política como uma correlação existente e inerente entre cultura política e instituições. Sendo que os escritos de vários autores sobre cultura política não excluem o institucionalismo, mas não parece possível discorrer sobre instituições sem considerar que a cultura política é essencial para os mais diferentes formatos que as instituições possam ter.

Uma teoria importante para a ciência política de maneira geral é a teoria da escolha racional. A teoria da escolha racional na ciência política de Ferejohn e Pasquino (2001), os autores colocam que Aristóteles, Hobbes e Rosseau utilizaram centralmente conceitos modernos de racionalidade em suas teorias.

Os autores Ferejohn e Pasquino têm por objetivo mostrar a existência de uma relação entre teorias normativas e positivas e evidenciar as diversas concepções de racionalidade presentes em textos históricos. E para eles a tomada de decisões racionais está ligada a realização de desejos por parte dos sujeitos, ou seja, é necessário entender que a racionalidade dos “jogadores” políticos é capaz de prever resultados. Considerando que na política as decisões não são individuais (p.24).

Hobbes buscava mostrar como os indivíduos racionais interagem no estado de natureza e como se deu a formação da sociedade política. Os indivíduos,

mediante a formação de um contrato, abdicaram seu poder ilimitado em favor de um soberano absoluto, tendo como fim a autopreservação (FEREJOHN; PASQUINO, 2001).

Já Aristóteles, de acordo com os autores, estava mais preocupado com os tipos de desejos que os agentes deveriam ter, uma vez que eles regulam as escolhas das ações. As escolhas racionais do homem. As pessoas deveriam ter como finalidade a vida boa, e para isso era necessário o desenvolvimento de um caráter específico, através da educação, do hábito e também de uma sabedoria prática.

Rousseau, ao formular a ideia de contrato social, cria uma teoria cognitiva ou epistêmica, que busca, a partir do delineamento de instituições, criar crenças coletivas corretas. Nesse sentido, sua noção de “vontade geral” é normativa, ou seja, prescreve um determinado tipo de ação (FEREJOHN; PASQUINO, 2001, p.17).

Assim, o estudo de Ferejohn e Pasquino mostra que os teóricos da Ciência Política se baseiam em noções de racionalidade, e que, apesar disso, existem várias formas de se conceber como esses indivíduos devem exercer uma vida racional. Muitos filósofos atuais criticam a teoria da escolha racional por seu “reducionismo”. Porém, admitir a racionalidade enquanto apenas normativa, significa também dar a ela uma interpretação meramente “instrumentalista”.

Esse debate é muito importante no contexto da Ciência Política atual, uma vez que objetiva mostrar a importância do conceito de racionalidade na disciplina e também que essa divisão entre teorias normativas e positivas é muito recente, sendo relevante considerar as contribuições de ambas.

Além da teoria da escolha racional outro debate importante é sobre o neoinstitucionalismo que será trabalhado a partir dos escritos de Hall e Taylor em “as três versões do neoinstitucionalismo”.

Segundo Hall e Taylor (2001) “o neoinstitucionalismo surge como uma reação contra o behaviorismo, procurando esclarecer o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”.

Como descrevem os mesmos autores, o neoinstitucionalismo como uma corrente não unificada, dividem-no em três escolas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Os estudos sobre as instituições são de suma importância para a cultura política para a análise de como elas influenciam no modo de agir dos indivíduos.

O institucionalismo histórico atenta para o papel das instituições na vida política, mas seus teóricos não pensam que as instituições são o único fator importante sobre a política. Há uma tendência nesta linha de pensamento em situar as instituições em uma cadeia causal na qual elas se atrelam a outros fatores. Também o institucionalismo histórico se preocupa com as relações entre as instituições e as visões de mundo dos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2001, p. 201).

O institucionalismo da escolha racional analisa a vida política como um encadeamento da perplexidade dos atos coletivos. Para esta corrente as instituições só existem graças a o embate existente entre as forças da sociedade, e são geradas por acordos entre essas forças.

Os institucionalistas sociológicos procuram analisar as instituições de uma forma mais extensa, agregando ao debate conceitual das instituições a questão da cultura por exemplo. Os estudiosos dessa corrente defendem que as instituições mudam suas práticas constantemente para tornarem sua legitimidade perante a sociedade mais forte (HALL; TAYLOR, 2001, p. 209-211).

Hall e Taylor (2001) argumentam que embora cada uma dessas correntes adotem posturas basicamente divergentes, é necessário que existam construções conjuntas entre essas três escolas de pensamento institucionalista, procurando um enfoque mais robusto, visto que cada uma das correntes se detém a uma influência restrita do comportamento dos indivíduos.

Já existem análises mais detalhadas sobre esse intercâmbio entre as escolas neoinstitucionalistas como exemplificam Hall e Taylor (2001)

Dentre essas análises as melhores já integram elementos emprestados das outras escolas, por exemplo, quando, à maneira dos teóricos da escola da escolha racional, elas mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com um objetivo instrumental, mas o fazem a partir de uma lista de alternativas historicamente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve (p-222).

Outros trabalhos foram ainda mais longe na sugestão de que as reações estratégicas a um ambiente institucional dado podem no final engendrar visões do mundo e das práticas institucionais que continuam a condicionar a ação mesmo tendo-se modificado o ambiente institucional inicial. (HALL; TAYLOR, 2001).

Algo que parece muito importante no debate neoinstitucionalismo é como as instituições podem ajudar para a redução de incertezas, um exemplo muito corriqueiro é se em um determinado processo eleitoral a oposição vence o papel da instituição é garantir que a democracia funcione e essa oposição consiga efetivamente governar, sem ameaças de golpes que possam romper com as regras do jogo previamente estabelecido.

Outro ponto interessante é que as instituições não são exclusivamente organizações formais, alguns comportamentos da sociedade oriundos do senso comum, muitas vezes se tornam instituições, ou seja, no complexo jogo de interesses da política é conveniente a uma parte dos indivíduos que seus adversários se comportem dogmaticamente, sem oferecer-lhes preocupações. Isso pode ficar claro, quando a população expõe que o ato político é exclusivo dos partidos ou políticos formais, ignorando sua própria importância na construção política.

Tal fenômeno comportamental é discutido com maior atenção pelos estudiosos da cultura política, pois existe uma grande dificuldade para os teóricos institucionalistas em explicar porque determinadas organizações se mostram inaptas para se institucionalizarem.

Com relação à construção de certezas para os regimes políticos Mainwaring, Brinc e Pérez-Liñan fazem uma classificação dos regimes na América Latina entre o período de 1945-1999.

Classificar regimes antes de tudo serve para “medir” a democracia, sendo assim, esse debate é inerente à definição de democracia.

Para Mainwaring et al

A democracia é um regime político: que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; que protege as liberdades civis e os direitos políticos; no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil (1999, p. 645).

Esta visão conceitual de democracia possui um enfoque altamente institucionalista, pois serve para padronizar modelos, não atentando para características de um regime democrático colocadas por autores ligados ao campo da cultura política.



No entanto, esse empenho de Mainwaring et al (1999) em operacionalizar um conceito é de suma importância para a ciência política. Os autores defendem que as instituições não são apenas necessárias, mas são imprescindíveis para que haja democracia.

As instituições são reguladoras de comportamentos e garantem a previsibilidade nos passos de um regime democrático. Fatores fundamentais para a vida coletiva, e a garantia do respeito a estes fatores diminui consideravelmente as incertezas dos indivíduos com relação à manutenção da democracia.

Visualizando especificamente o caso brasileiro, Limongi e Figueiredo (1998) avaliam que o regime presidencialista e a democracia funcionam plenamente (p.82).

Os dois elementos centrais no presidencialismo de coalizão brasileiro para Limongi e Figueiredo (1998) são: 1 – Governo de coalizão, que se refere à necessidade de formar um governo de bases multipartidárias de acordo com a representação dos partidos no congresso nacional e 2- Presidente forte, no Brasil a figura do presidente pode “ditar” sua agenda política (p.88-90).

O interessante destas observações para o presente estudo é que em uma democracia o poder dos governos é desempenhado por meio das suas tomadas de decisões e as realizações de suas preferências ou escolhas ao implementar ou não determinadas políticas. No entanto a noção de democracia pode ser ampliada de acordo com outros matizes do pensamento político.

### 1.7 Neodesenvolvimentismo

Realiza-se neste momento o esforço através da discussão do conceito de neodesenvolvimentismo a problematização de apesar de o Brasil nos últimos anos ter desempenhado um papel importante no combate à extrema pobreza não houve rompimento com a política neoliberal vigente em nosso país de maneira sólida desde o final da ditadura militar.

Para Bresser Pereira (2011) o modelo de novo desenvolvimentismo é mais seguro e responsável que soluções econômicas ortodoxas que propõe diminuição nos investimentos públicos, a austeridade e a manutenção da taxa de juros elevada para “combater a inflação”, já o neodesenvolvimentismo defende o aumento e a eficácia por parte do Estado em gastos nas áreas sociais e culturais com isso obteria

recursos “sem aumentar a carga tributária, ampliando os próprios investimentos Estatais” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 81-82).

Se o neodesenvolvimentismo tem a proposta de ser uma alternativa ao modelo principal econômico da atualidade torna-se necessária à discussão acerca do conceito de neoliberalismo que não se define exclusivamente no nível da política econômica e sim na estratégia do desenvolvimento e possui a estabilização macroeconômica como pré - requisito, contudo o neodesenvolvimentismo se configura como uma mudança de política econômica com a manutenção do padrão neoliberal. O neodesenvolvimentismo possui várias vertentes de análise, ele não é uma ideia única e nem é sinônimo de progresso o conceito expressa uma visão de progresso que a visão a qual não se propões extinguir certas estruturas da sociedade brasileira como as desigualdades sociais, no entanto esse novo modelo de desenvolvimento pode minimiza-las de maneira sutil. Carcanholo trata o neodesenvolvimentismo como uma “falsa alternativa” ao neoliberalismo por não romper de forma radical com a estrutura econômica do modelo neoliberal. Ora, a mudança econômica ocorre na diminuição do capital financeiro/fictício para um aumento do capital produtivo sem acabar com a lógica da exploração do trabalho, ou seja, com o motor das desigualdades econômicas e sociais (CARCANHOLO, 2014).

Nesse sentido Furtado (1983) chama de “falácia econômica” a tese de que a contenção de investimentos públicos e os sacrifícios econômicos que parte significativa da população passava, seria o mecanismo ideal para resolver situações de problemas de baixo crescimento na economia.

O PBF é um programa de investimento social que cumpre o papel de fortalecimento econômico do país, pois consegue inserir no mercado pessoas que não tinham acesso ao consumo básico, fomentando a circulação de dinheiro, no entanto o programa pode melhorar as condições de vida das pessoas em situação de extrema pobreza ou pobreza, mas não as coloca em uma situação de equidade com pessoas de maior poder econômico.

Dentro desse panorama, o que se evidencia é uma verdadeira mistura de modelos, o que torna contemporânea a forma de Estado social com certas diretrizes do Estado subsidiário. Entretanto, referida reforma não transformou o Brasil neste último. O que se pretende ressaltar é o fato de que coexiste nos dias de hoje, a mescla do Estado social – que interfere nas atividades dos indivíduos a fim de realizar o bem comum e o interesse público – com o modelo de Estado que privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência (SPARAPANI, 2012).

Rego e Pinzani (2013) afirmam que em na sociedade desigual em que vivemos “os pobres são definidos como compradores incompetentes e consumidores imprudentes” (p.224). E o debate no Brasil sobre o PBF ocorre muitas vezes como repetição histórica do preconceito com relação aos pobres, quando estes são acusados de preferir viver do dinheiro do BF ao invés de trabalhar, argumento que é facilmente refutado com o acesso a informação dos valores dos repasses do PBF que não substituem salários “regulares”.

Celso Furtado (1982) já prevenia que existem duas tendências estruturais em países em desenvolvimento: a tendência dos salários crescerem menos do que a produtividade e tendência da sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio.

Este estudo relaciona a primeira tendência com o PBF, Furtado afirmava que a política do desenvolvimento deve estar sempre preocupada em enfrentar esse problema buscando, concomitantemente, a justiça social, mas também porque um desenvolvimento sadio e saudável não se coaduna com o aumento da desigualdade em países nos quais essas dificuldades são muito grandes (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Para compor um “bloco neodesenvolvimentista” formado pela grande burguesia interna brasileira que é a sua força dirigente, a baixa classe média, o operariado urbano e rural, os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff aceitaram a convivência constante com a contradição, se por um lado existe um programa social de redistribuição de renda da dimensão do BF no Brasil de outro lado ocorreu uma forte ascensão da elite econômica nacional (BOITO JR.; BERRINGER, 2013).

A agenda neodesenvolvimentista visa o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país e na maioria do mundo.

Para que isso ocorra algumas medidas foram importantes de acordo com Boito Jr. e Berringer

- i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo;
- ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais;
- iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de

capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica (2013, p.32).

A parcela social extremamente pobre e politicamente desorganizada foi incluída na agenda neodesenvolvimentista através de políticas de transferência de renda como o PBF, essas pessoas até o momento não interfere no “status quo” neodesenvolvimentista, devido à juventude do programa.

Neste primeiro capítulo foram discutidas as políticas públicas esclarecendo a decisão de utilizar-se o conceito de política redistributiva de Lowi (1964) para, dessa forma, relaciona-lo com o PBF, a seguir desenvolve-se capítulo descritivo acerca do programa.

## **2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Este estudo considera o Programa Bolsa Família (PBF) como uma política pública redistributiva, que geralmente ocorre quando existe conflito entre grupos sociais que reivindicam seus direitos e o poder público, apesar de o PBF ter sido criado por um governo através de decreto é importante ressaltar que muito antes do advento do PBF como política pública governamental, diversos grupos de atores sociais já discutiam e se mobilizavam em prol da luta contra a pobreza e a extrema pobreza desde pelo menos o restabelecimento da democracia no Brasil. O PBF se enquadra no conceito de Lowi (1964,1972) como arena redistributiva onde os benefícios são nitidamente específicos para um determinado grupo social, ou seja, governo transfere renda oriunda da contribuição que a maioria da população faz através dos impostos para as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

A pobreza é uma inquietação constante na história da humanidade, porque é razão e resultado de mortalidade infantil, subnutrição, desemprego, falta de moradia, guerras civis, violência, doença e cidadania incompleta (MARSHALL, 1967) ou inconclusa (CARVALHO, 2007).

Para a Organização das Nações Unidas (ONU) pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês. No ano de 2000 a ONU promoveu a “Assembleia do Milênio”, onde se reuniram chefes de Estado e de Governo de 191 países para traçar metas e objetivos comuns aos países no combate a problemas sociais graves como a fome, a falta de moradia, a falta de acesso à educação, a desigualdade de gênero e a falta de autonomia das mulheres. Esse debate resultou na aprovação da “Declaração do Milênio” e dentre os 8 objetivos estabelecidos, a erradicação da fome e da pobreza no mundo é o principal, daí a importância do PBF para alcançar este objetivo no país.

De acordo com Menezes e Martins (2014) na metade da década de 1980 se inicia o processo de redemocratização do Brasil que deu lugar para a reorganização institucional e construção de direitos básicos para a população, originando a

Constituição de 1988, é inegável que ela compõe diretrizes importantes na luta contra a miséria e as brutais desigualdades sociais do país.

Luiz Inácio Lula da Silva, líder sindical e vinculado aos setores da esquerda da sociedade, foi eleito deputado federal pelo Estado de São Paulo em 1986 obtendo a maior votação para a Câmara Federal até aquele momento, participou da elaboração da Constituição Federal de 1988, como deputado aderiu à luta pela limitação do direito de propriedade privada, à jornada semanal de 40 horas para os trabalhadores, ao voto aos 16 anos, à estatização do sistema financeiro, à criação de um fundo de apoio à reforma agrária e ao rompimento de relações diplomáticas com países que adotassem políticas de discriminação racial. Em 1989, Lula participou de sua primeira disputa presidencial pelo Partido dos Trabalhadores (PT), essa foi a primeira eleição direta para presidente desde o golpe militar de 1964, Lula perdeu as eleições para Fernando Collor de Mello do Partido da Renovação Nacional (PRN). Lula obteve no primeiro turno 17,2% dos votos contra 50,5% de Collor e, no segundo turno, Lula perdeu as eleições obtendo 47% dos votos contra 53% de Collor (RODRIGUEZ; PEREZ-NEBRA, 2007, p.62).

No ano de 1991, em decorrência do trabalho empreendido por grupos organizados por Luís Inácio Lula da Silva, que se organizou, divulgou-se a proposta de Política de Segurança Alimentar. Em 1993 essa proposta foi entregue ao recém-empossado presidente Itamar Franco, que substituíra Collor de Mello, nessa proposta, se previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como ocorreu em maio do mesmo ano (MENEZES; MARTINS, p.678).

Concomitantemente, se principiou uma mobilização de setores da sociedade contra a fome, liderada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Constituíram-se vários comitês de bairros e de locais de trabalho que passaram a afrontar diretamente a questão da fome, arrecadando e distribuindo alimentos aos grupos sociais mais desprovidos. Esse foi um movimento de pessoas que criticavam o modelo de Estado fraco e despreocupado com o dever de garantir alimentação básica para toda a população e, portanto resolveram agir antes de qualquer ação do Estado com relação ao problema da extrema pobreza. Em 1994 ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sob a coordenação do CONSEA, que deixou uma grande contribuição através de uma série de resoluções que tiveram muita influência no movimento de segurança alimentar no país. No

entanto, suas diretrizes não puderam ser aplicadas devido ao novo presidente Fernando Henrique Cardoso que assumiu em 1995 o governo federal preferir redefinir a direção da política social e extinguiu o CONSEA (ibidem, p.678-679).

O Programa Bolsa Escola foi implementado em 1995 no Distrito Federal, com Cristovam Buarque já como governador. Em 1996, o PBE recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998, sete estados do Brasil (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já haviam implementado programas inspirados no PBE (MDS, 2015). Apesar desses Estados e Municípios pioneiros serem governadas por políticos de partidos diferentes, o diagnóstico da necessidade de um programa de transferência direta de renda era similar.

No ano de ano de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), adota o Programa Bolsa Escola a nível federal (BRANDÃO, 2010). As transferências do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa, o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBF, no ano de 2002, foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias (MDS, 2015). No ano de 2002, já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

As condicionalidades do PBF são (i) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, (ii) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, (iii) famílias com crianças entre 6 e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, (iv) crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (MDS, 2015).

O Programa Bolsa Família (PBF) objetiva a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda, o incentivo ao acesso de direitos sociais básicos através das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

O PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Programa Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. E possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2015).

No começo dos anos 2000, nosso país ainda encontrava uma enorme quantidade da população em extrema pobreza e vulneráveis à fome. Perante esse fato, foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, a partir de 2001, o projeto Fome Zero. O esforço se baseava em apresentar ao Presidente da República a ser eleito no final de 2002 um plano de combate à fome e um programa de segurança alimentar para o país. A edificação dessa proposta foi feita por especialistas no tema com a participação de diversos membros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Com a eleição do Presidente Lula, a proposta do Fome Zero foi adotada, o CONSEA foi reinstituído e o combate à fome passou a ser uma prioridade daquele governo (MENEZES; MARTINS, p.680-681, 2014).

Em 2003, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), criou o Programa Bolsa Família (PBF) inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), uma ideia pioneira proposta por Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB) em 1986. A ideia de Buarque embasava-se na percepção de que as mulheres muito pobres não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. Assim, propôs a instituição de uma bolsa que



permitisse a manutenção das crianças na escola para as mães poderem trabalhar (BRANDÃO, 2007).

O PBE foi implementado em 1995 no Distrito Federal, com Cristovam Buarque já como governador. Em 1996 o PBE recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998 sete estados do Brasil, a saber, Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre, quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já haviam implementado programas inspirados no PBE (MDS, 2015). Apesar desses Estados e Municípios pioneiros serem governadas por políticos de partidos diferentes, o diagnóstico da necessidade de um programa de transferência direta de renda era similar.

No ano de ano de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardozo, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), adota o PBE a nível federal (BRANDÃO, 2010). As transferências do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa, o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBF, no ano de 2002, foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias (MDS, 2015). No ano de 2002 já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de extrema pobreza e pobreza no Brasil. O Banco Mundial (BM) define que as pessoas que vivem em pobreza extrema são aquelas que possuem menos de 1 dólar por dia e pessoas em situação de pobreza são aquelas que vivem com entre 1 e 2 dólares diários (BM, 2015).

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003 no governo do então Presidente Lula, o Programa Bolsa Família está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas. O PBF integra o Plano Brasil

Sem Miséria (PBSM), que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso a serviços públicos (MDS, 2015). Desde 2009, a transferência é paga por um período mínimo de dois anos, independentemente de variações da renda da família, desde que esta renda não ultrapasse um salário mínimo e as famílias cumpram as condicionalidades do programa (OSORIO; SOARES, 2014).

É importante explicar o que é o PBSM tem por objetivo elevar a renda e as condições de qualidade de vida da população, e através da identificação e de pesquisas com as famílias o poder público inclui essas pessoas no programa que for mais adequado a sua realidade.

As diferenças entre o Bolsa Família e os programas anteriores não dizem respeito apenas à sua magnitude – o Bolsa Escola, no seu auge, atendia cerca de cinco milhões de famílias, menos da metade dos beneficiários do Bolsa Família – mas também aos mecanismos de implementação e seleção de beneficiários. No programa criado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, o dinheiro era transferido diretamente aos municípios. Uma vez que as prefeituras e os administradores do programa tinham informações diferenciadas sobre o contexto local, havia a possibilidade de os recursos serem utilizados indevidamente. O PBF reduziu sensivelmente essa possibilidade através da administração centralizada do cadastro de beneficiários. Os municípios são encarregados de registrar os beneficiários em potencial no cadastro do Bolsa Família, porém o processo é rigorosamente controlado pelo governo federal (BORGES, 2013, p.127).

O Programa Bolsa Família foi lançado em outubro de 2003 e representou uma inovação institucional em termos de gestão de políticas públicas. Os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, administrados pelos ministérios da Educação, Minas e Energia e Saúde foram unificados no PBF. O novo modelo obedeceu a uma lógica de gestão intersetorial com destaque para as ações de coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criado em janeiro de 2004 (COELHO, 2014, p.14).

O que explica a difusão do Programa Bolsa Escola entre os municípios brasileiros? Por que aproximadamente cem prefeitos copiaram a mesma política

educacional em diferentes regiões do país? A constituição de 1988 garantiu autoridade política e fiscal para as três esferas de governo o que resultou em autonomia para a implementação de políticas sociais e numa nova dinâmica das relações intergovernamentais. Na nova configuração do federalismo, o governo nacional e os governos estaduais passaram a ofertar uma estrutura de incentivos seletiva aos municípios para que estas unidades se responsabilizassem pela implementação e controle de determinadas políticas. Considerando o quadro de transição política marcado pela redemocratização, descentralização e formação de novos partidos e instâncias participativas, não é surpreendente que alguns governos locais tenham tomado à decisão de experimentar inovações no setor social. O que é surpreendente é o fato de algumas políticas locais terem se difundido pelo país. Experiência como o orçamento participativo, movimento sanitaria e o programa bolsa escola são exemplos de que ideias ou inovações políticas locais podem se estender e ocasionar a difusão de um modelo entre regiões de um país (COELHO, 2014, p.14).

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social ; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam (MDS, 2015).

Apesar de o PBF ser um programa federal, é necessário para seu melhor funcionamento que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios aliem forças, agindo de maneira conjunta. Portanto, juntos são corresponsáveis pela implementação do programa, instituindo bases de cooperação para o combate à fome, à pobreza e à exclusão social.

A gestão do Bolsa Família — bem como a do Cadastro Único — é descentralizada, com competências específicas para cada ente da Federação, mas sempre articuladas. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(MDS) tem um instrumento que mede a qualidade da gestão em âmbito estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, com base nele, o governo federal repassa recursos para apoiar as ações em cada local. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador desenvolvido pelo MDS que mostra a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos entes federados (MDS, 2015).

Observa-se que o PBF pode ter a capacidade de atender, tanto pelo benefício em si como pelas condicionalidades, aos direitos sociais explícitos nos artigos 1º que garante o direito a cidadania e a dignidade da pessoa humana e 6º da Constituição Brasileira de 1988, promovendo o acesso à educação, a saúde, a alimentação, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Podem ser beneficiários do PBF às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. O MDS (2015) utilizou um limite de renda para definir esses dois patamares. De tal modo, podem fazer parte do programa: todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 77 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154 mensais, desde que tenham, em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Além disso, desde 2009 o MDS vai começou a conceder o benefício do PBF para moradores de rua identificados nas cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes, apoiado em levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde se observou que além das famílias existem grupos em situação de miserabilidade que não estavam tendo acesso ao benefício como moradores de rua, assentados, as comunidades quilombolas, ribeirinhos e indígenas. Antes disso o MDS já atendia a população de rua em um programa piloto em Belo Horizonte. Os principais problemas enfrentados para conceder o benefício para moradores de rua, por exemplo, é que eles não possuem endereço fixo para o cadastramento, no entanto, adequações das equipes técnicas para a inclusão deste grupo social no programa são desenvolvidas. A principal saída encontrada pelo

governo federal foi atrelar a população de rua a aparatos públicos, como os Centros de Referência de Assistência Sociais (CRAS). O endereço que irá constar no cadastro dessas pessoas deve ser o da instituição de acolhimento ou do equipamento de assistência social. O MDS orienta que a abordagem feita com as pessoas em situação de rua seja feita por equipes qualificadas e treinadas especificamente para isso e o cadastramento também não deve ser feito na rua, mas nos equipamentos sociais. E a principal contrapartida desse grupo social deve ser a atualização do cadastro a cada dois anos, para a manutenção do recebimento do benefício, porém os municípios possuem a responsabilidade de fazer a identificação e a informar a essas pessoas sobre a existência do PBF (CAIXA; IBGE; MDS, 2015).

A inscrição no Cadastro Único não garante o ingresso automático no Bolsa Família, a seleção das famílias é feita por um sistema informatizado, a partir dos dados que elas informaram no Cadastro Único e das regras do programa. Não existe intervenção de ninguém nesta parte do processo e concessão do benefício depende de quantas famílias já foram atendidas no município, em relação à estimativa de famílias pobres feita para essa localidade. E o governo federal precisa respeitar o limite orçamentário do programa que equivale a menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. As famílias selecionadas recebem um cartão de saque, o Cartão Bolsa Família, emitido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e enviado para a casa delas pelos Correios. Junto com o cartão, a família recebe um panfleto com explicações sobre como ativá-lo, o calendário de saques do Bolsa Família e outras informações (MDS; CAIXA, 2015).

Dois dados bastante interessantes de acordo com o MDS (2015) entre os titulares responsáveis pelas famílias que recebem, 93% são mulheres, da totalidade de pessoas que são beneficiadas pelo programa, 56% são mulheres e 44% são homens e que desde o começo do programa, em 2003, quase 2 milhões de famílias abdicaram de receber o benefício do programa por informarem renda per capita mensal maior aos limites instituídos.

O valor que a família recebe mensalmente é o somatório de vários tipos de benefícios previstos no PBF. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária.

O benefício básico do programa é de R\$ 77,00, repassado as famílias extremamente pobres, com renda mensal per capita de até R\$ 77,00. Existem também os benefícios variáveis, no valor de R\$ 35,00 cada um, e podem ser pagos até cinco benefícios variáveis por família, são eles:

O benefício variável vinculado à criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição, e é exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade; benefício variável vinculado à gestante pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição, o pagamento de nove parcelas mensais.

Há também o benefício variável vinculado à nutriz destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe, são pagamentos feitos em seis parcelas mensais e para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Quanto ao benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 42,00 com o limite de dois adolescentes por família, é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em seu arranjo familiar, e o compromisso para o recebimento desta modalidade é a frequência escolar dos adolescentes.

Com relação benefício para superação da extrema pobreza, o valor é orçado individualmente para cada família, recebem às famílias que continuam com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00, mesmo depois de receberem os outros tipos de benefícios do PBF e o valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.

Os beneficiários do PBF precisam manter seu cadastro constantemente atualizado para seguir recebendo o benefício. Mudanças na situação da família devem ser informadas, a qualquer tempo, no setor responsável pelo Cadastro Único/ Bolsa Família na cidade em que a família mora. Veja alguns casos em que a atualização cadastral é necessária: nascimento ou morte de alguém na família;

saída de um integrante para outra casa; mudança de endereço; entrada das crianças na escola ou transferência de escola; aumento ou diminuição da renda.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é responsável pela Política Nacional de Renda de Cidadania tem por finalidade promover o alívio imediato da pobreza e a ruptura do seu ciclo intergeracional por meio da transferência direta de renda com o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de direitos sociais, além disso, a SENARC tem como encargo efetivar a gestão das principais iniciativas do Governo Federal para transferência de renda como cuidar das condicionalidades do PBF e fiscalizar o Cadastro Único para Programas Sociais, instrumento de coleta de dados que identifica as famílias de baixa renda e suas principais vulnerabilidades, garantindo a eficácia na seleção daquelas pessoas que devem ser beneficiadas pelos programas sociais. A Senarc faz, ainda, a articulação entre as ações, políticas e programas de transferência de renda realizados por Governo Federal, estados, Distrito Federal e municípios, além da sociedade civil (MDS, 2015).

A política nacional de renda, solidificada pelo PBF prevê a articulação da transferência de renda a outras políticas públicas, a fim de melhorar as condições de vida e promover a cidadania das famílias em situação de pobreza.

A identificação das famílias de baixa renda nos municípios é feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento que permite aos governos municipais, estaduais e federal caracterizar o perfil socioeconômico das famílias cadastradas.

A Política Nacional de Renda de Cidadania é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), em conjunto com os entes federados e a sociedade civil organizada.

Conforme estudo da Pesquisa Nacional por amostras de domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que tem como finalidade a produção de informações básicas para o estudo socioeconômico do país e do total estimado de 54,7 milhões de domicílios particulares a partir da PNAD 2006, em cerca de 10 milhões houve recebimento de dinheiro de programa social do governo, o que correspondia a 18,3% dos domicílios particulares do País. Esse percentual, em 2004, era de 15,6%.

Na observação regional, os percentuais mais elevados de domicílios em que houve recebimento monetário de programa social por algum morador em 2006 foram registrados no Nordeste (35,9%) e Norte (24,6%). Também, em 2004, as parcelas de domicílios com recebimento de dinheiro de programas foram maiores no Nordeste (32,0%) e Norte (18,2%), seguidas pelo Centro-Oeste (14%). Essa ordenação foi mantida em 2006, com o Centro-Oeste alcançando 18%, sendo que a proporção registrada na Região Sudeste se ampliou de 7,9% (2004) para 10,3% (2006), o que a aproximou da participação observada no Sul (10,5%, em 2004, e 10,4%, em 2006). Assim, excetuando-se o Sul, onde se observou estabilidade desses percentuais, em todas as demais regiões foram observados crescimentos, de 2004 para 2006, da parcela de domicílios em que houve recebimento de programas sociais por algum morador (MDS, 2014).

A principal meta estabelecida no Plano Plurianual (PPA) é ampliar a articulação do Programa Bolsa Família com outras políticas públicas promotoras de emancipação (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), o PBF beneficiou no mês de dezembro de 2014, 14.003.441 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 169,03. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.367.019.543 no mês. Percebe-se, portanto, que a meta estabelecida foi ultrapassada (101,47%). Ressalta-se que a meta foi alcançada ainda em 2012, quando se chegou a 13.902.955 famílias beneficiárias, e foi mantida ao longo de 2013 e 2014. Em face de avaliação interna quanto à metodologia de aferição do impacto do PBF, optou-se por considerar, para efeito dessa meta, o indicador da taxa de atendimento às famílias pobres, obtido a partir das informações constantes do Censo Demográfico 2010, no que se refere ao total de famílias pobres estimadas, e dos Relatórios Sintéticos da Folha de Pagamento elaborados mensalmente pela CAIXA, para obter o número de famílias beneficiárias do programa (MDS, 2015).

Os dados da Folha de Pagamento do mês de dezembro de 2014 indicam 14.003.441 famílias beneficiárias do Programa, quantidade que supera a estimativa de famílias pobres para o período em questão, que é de 13.738.415, o que em termos nacionais representa 101,9% de cobertura de atendimento a famílias pobres e extremamente pobres.



Deve-se ressaltar também a evolução dos valores médios dos benefícios concedidos às famílias integrantes do Programa. Ao final de 2010 o benefício médio era de R\$ 92,6 ao passo que ao final de 2014 esse valor é de R\$ 169,2. Nesse período o aumento no benefício médio foi de aproximadamente de 83%.

O BSP é destinado às famílias cuja renda familiar per capita permanece inferior à linha de extrema pobreza do PBF, considerando-se a soma da renda declarada no cadastro único e dos benefícios recebidos do Programa.

Os resultados do acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos de 2014 seguiram a tendência da série histórica desde 2009.

Neste período, 2014 foi o ano que apresentou o melhor percentual médio (89%) de acompanhamento quando comparado com os percentuais de 2013 (88,2%), 2012 (87,2%), 2011 (86,3%), 2010 (85,4%) e 2009 (85,6%).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013 Pará, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina receberam, no total, cinco municípios. A partir daí o Brasil passa a ter 5.570 municípios (IBGE, 2015).

O número de municípios que receberam recursos em setembro de 2014 (5.174) é 2,15 % maior que em janeiro de 2012 (5.065). No entanto, na comparação com o ano de 2013 houve uma diminuição de aproximadamente 5%. (5.467 municípios em dezembro de 2013 em 5.174 em setembro de 2014). “Esta redução se deve principalmente às alterações de prefeito em 73% dos municípios brasileiros” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p.69). Assim, em razão da inexperiência das novas equipes e de problemas com a documentação herdada da gestão anterior em muitos municípios, houve dificuldades para que as gestões iniciadas em 2013 conseguissem cumprir o prazo para prestação de contas do exercício de 2012.

Entre outros fatores, isso levou à prorrogação do prazo para prestação de contas do exercício de 2012 para fevereiro de 2014. Esta prorrogação do prazo trouxe para este ano o habitual impacto na redução de municípios que recebem Índice de Gestão Descentralizado Municipal IGD-M que ocorre logo após o vencimento do prazo para prestação de contas. Entretanto ao longo de 2014 este percentual passou de aproximadamente 87% em março de 2014 para o percentual 95% no número de municípios que receberam recursos da competência de setembro do mesmo ano, último mês em que houve repasse, mostrando assim a

elevação dos patamares de alcance da meta. O IGD-M foi criado em 2006 para atuar como indicador para o cálculo do repasse de recursos destinados a melhorar a gestão do Programa Bolsa Família, levando em conta a estimativa de famílias pobres e o desempenho de cada município, para que eles melhorem a qualidade da gestão do PBF, estes recursos devem ser utilizados em diferentes ações. Dentre elas encontram-se atividades de acesso ao microcrédito produtivo, geração de trabalho e renda, cursos de capacitação, alfabetização de adultos (RÜBERCK e RABELO, 2012).

O PBF possui o compromisso com a erradicação da miséria e da extrema pobreza, o desafio de “fomentar e apoiar os diferentes caminhos possíveis para melhoria da inserção da população mais pobre no mundo do trabalho” (CAMPELLO; MELLO, 2014). Pelas regras do programa, ao adquirir um espaço no mercado de trabalho formal, as pessoas perde o direito ao benefício do PBF, nesse sentido existem programas de qualificação profissional que visam à inserção dessas pessoas nesse mercado.

A aproximação com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego PRONATEC, iniciada em 2013, tende a divulgar e garantir a oferta de vagas em cursos técnicos aos estudantes beneficiários do PBF matriculados no ensino médio. No início de 2014, foi disponibilizada pelo MEC a lista de vagas em cursos técnicos disponíveis no ano, com cerca de 100 mil vagas. Na gestão da informação, foi mantido o processo de pareamento das bases de dados do Sistema Presença (MEC) e do Censo Escolar (Inep/MEC), com vistas a reduzir o número de alunos beneficiários categorizados como “não localizados”, isto é, público em idade escolar cuja frequência às aulas não pôde ser acompanhada pela falta de informação da escola em que está matriculado.

A partir da lista de cursos do PRONATEC/2014, foi realizado um cruzamento com a base de dados sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF que é chamado de Sistema Presença e Educacenso que é um sistema on-line que visa coletar, organizar, transmitir e disseminar os dados censitários, para isso, mantém um cadastro único de escolas, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula, em uma base de dados centralizada no Inep, possibilitando maior rapidez na atualização das informações (INEP, 2015), a fim de identificar, nos municípios onde havia oferta de vagas em cursos técnicos, as escolas “maioria PBF”

com estudantes no 2º ano do ensino médio, de forma a viabilizar a mobilização desse público para inscrição nos cursos técnicos. Essa lista foi entregue à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), para subsidiar suas ações de mobilização dos estudantes nessas escolas, conforme estratégias definidas entre o órgão e o Ministério da Educação em conjunto com as Secretarias de Estado de Educação (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014).

No ano 2014, o Pronatec, que foi lançado em 2011, atingiu 1 milhão de matrículas somente entre os beneficiários do Bolsa Família. Desse total, 350 mil pessoas beneficiadas pela política federal de transferência de renda, que tiveram acesso a cursos de qualificação profissional, formalizaram a abertura de microempresas. Os pequenos empreendimentos estão relacionados com as atividades desenvolvidas no Pronatec, como comércio, jardinagem, construção civil (MDS, 2015).

Na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a parceria entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e a Sesan foi consolidada em 2013 por meio de Nota Técnica Conjunta Sesan/Senarc. Essa parceria visa a qualificar o entendimento do público beneficiário do Bolsa Família e seus gestores sobre segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada - DHAA, ampliando o acesso aos direitos e aperfeiçoando a gestão intersetorial. Entre as ações realizadas no ano de 2014, cabe destacar o curso de educação à distância EAD sobre educação alimentar e nutricional, com parceria da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O curso, com carga horária de 188 horas, teve início em 14 de julho de 2014 com 1247 alunos selecionados. O objetivo do curso é qualificar os profissionais no sentido de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, por meio do aprimoramento das práticas de Educação Alimentar e Nutricional nos estados e municípios e do estímulo ao trabalho nessa temática entre profissionais que atuam no PBF nos diferentes setores como assistência social, saúde e educação (MDS, 2015).

Segundo dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, o mundo alcançou a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990, porém ainda que a parcela da população mundial considerada extremamente pobre tenha passado de 47% para 22%, mais de 1,2 bilhão de pessoas continuam a viver nessa condição, ou seja, a

cada 8 indivíduos pelo menos 1 não tem acesso regular a quantidades suficientes de alimento para suprir suas necessidades energéticas. Além disso, mais de 100 milhões de crianças continuam em estado de desnutrição, enquanto 165 milhões são raquíticas (ONU, 2015). O Brasil foi um dos países que mais contribuiu na questão da redução da fome e da extrema pobreza, passando de 25,5% de pessoas nessa situação em 1990, para 3,5% em 2012 (FAO; PNUD, 2015).

## 2.1 A importância do protagonismo das mulheres

Em pesquisa qualitativa realizada por Rego e Pinzani (2013), com a intenção de investigar os efeitos políticos e morais do PBF em um período de cinco anos (realizada entre os anos de 2006 a 2011), através do qual foram entrevistadas mulheres que recebem o PBF nas regiões mais desassistidas do Estado de (MG), periferia da cidade de Recife, interior do Piauí, interior do Maranhão e periferia de São Luís (MA). Mulheres essas, que vivem em estado de extrema pobreza material, marginalização social e na maioria das vezes, em estado de submissão familiar. O método utilizado para a presente entrevista consiste na entrevista longa provida de um roteiro de questões e na audição cuidadosa da fala mais livre possível dos entrevistados, o que estabelece uma importante relação de confiança entre as pessoas. As mulheres são as principais atendidas pelo PBF, por estarem mais vulneráveis à situação de pobreza. Mas também pela visão de que elas se preocupam mais com o cuidado e investem os recursos adequadamente nesses fins.

A experiência do PBF impactou a vida das mulheres entrevistadas, embora muitas continuem desprovidas de inúmeros direitos. Conforme a pesquisa, as mulheres sentiram-se mais a vontade para falarem de sua vivência como a questão do ganho de mais liberdade pessoal e a obtenção de mais respeitabilidade na vida local.

Para a entrevista foram escolhidas beneficiárias que moram em áreas rurais ou em pequenas cidades do interior, por entender que sua situação se diferencia muito dos pobres urbanos. As mulheres rurais se deparam com problemas diferentes, começando pelo isolamento geográfico que resulta, na maioria das vezes, na impossibilidade de ter acesso a serviços públicos básicos. E em alguns

casos, houve inclusive a dificuldade dos pesquisadores acessarem as beneficiárias habitantes de zonas isoladas e sem estradas, através do qual necessitaram do uso de cavalos para transporte.

A pesquisa de Rego e Pinzani permitiu observar algumas possibilidades como as mudanças operadas nas subjetividades das mulheres entrevistadas, ainda que visíveis à percepção do observador e da técnica investigativa adotada são lentas e por vezes, ambivalentes. Essa investigação visa recolher essas dimensões ambivalentes contidas na experiência delas enquanto pessoas que se tornaram portadoras de certa renda monetária. Por esse motivo, passaram a ser protagonistas de um relativo empowerment. Essa questão suscitada possibilita apresentar a tese de que a renda regular em dinheiro é um importante instrumento de autonomia individual e política.

A humilhação representa uma perda da autonomia individual, pois explicita uma desconexão da comunidade e implica uma perda do respeito de si. Dessa forma, a afirmação da autonomia individual está ligada à possibilidade que o indivíduo tem de utilizar determinado vocabulário para descrever-se sem sofrer a imposição de um vocabulário pelos outros. A humilhação acaba se referindo a um duplo sentido, de que por um lado o indivíduo acaba sendo silenciado e por outro se percebe a imposição de uma definição que não corresponde à visão que possui de si mesmo representando um desrespeito à sua ótica. Percebe-se no Brasil como a maneira na qual os pobres são descritos pelos membros da classe média e nos meios de comunicação midiáticos, quando, por exemplo, o indivíduo pobre é chamado de “marginal”, de “preguiçoso”, de “vagabundo” ou é acusado de ser culpado pela sua situação, sem poder em momento nenhum oferecer sua visão de pobreza (REGO; PINZANI, 2013, p. 29-31).

Ao receber esse rótulo de membros perigosos e inúteis da comunidade, os pobres são de fato excluídos expressamente dela, porém espera-se deles que se comportem como membros envolvidos com ela.

Conforme Rego e Pinzani (2013) é impossível esperar que pessoas que vivem em uma sociedade marcada por alienação e ideologia estejam aptas para descrever adequadamente sua situação e alcançar um entendimento a partir do qual consigam criticá-la. A pobreza acaba sendo estigmatizada como uma situação humilhante que impõe silêncio e vergonha aos que nela se encontram. Esse

pressuposto torna praticamente impossível aos pobres levantar sua voz, pois para tanto precisariam de um nível mínimo de autoestima que lhes é negado, como a própria imagem negativa anteriormente mencionada e que os mesmos tendem a interiorizar.

Segundo os autores, temos o conceito de autonomia da seguinte maneira: “Atribuímos autonomia a um sujeito quando ele é capaz de agir conforme um projeto pessoal de vida boa [...] e de considerar a si e a outros sujeitos como capazes de estabelecer relações de direitos e deveres” (p. 57). Em outros termos, o PBF pode “oferecer condições reais (e não meramente formais)” para que a modernidade cumpra sua promessa. “Somos da opinião”, afirmam os autores, “de que um programa como o PBF se insere justamente nesse contexto e que seu efeito primário, além de garantir a subsistência imediata, é o de fornecer uma base material necessária para que os indivíduos possam desenvolver-se em direção a uma maior autonomia” (p. 69). Dessa forma, a inserção das mulheres no mercado de trabalho está dada por um conflito entre certa autonomia econômica e desigualdade.

O PBF integra uma política que objetiva dar condições às famílias para que suas futuras gerações superem a pobreza. Tal objetivo justificaria, inclusive, a vinculação do benefício ao cumprimento de condicionalidades. Não se vislumbra, no entanto, qualquer referência à situação de pobreza específica das mulheres. Contudo, o Programa, ao elegê-las como receptoras preferenciais do benefício, pode estar impactando positivamente suas vidas. É o que revelou a citada pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero”.

Conforme essa pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM/UnB) foi apontado três impactos na condição social das mulheres titulares do benefício: aumento do poder de compra, com estímulo à economia local, já que o dinheiro utilizado circula no município; afirmação da autoridade feminina no espaço doméstico, uma vez que ela deixa de depender exclusivamente do marido; e a percepção da própria mulher de ser uma cidadã brasileira (SUÁREZ, 2006). Identificaram-se, com a realização da pesquisa de campo, três claros impactos do Programa na condição social das mulheres beneficiárias. O primeiro deles incide na visibilidade das beneficiárias enquanto consumidoras. O fato de serem portadoras de um cartão e de receberem uma renda mensal fixa é comentado por agentes governamentais e beneficiárias como um

grande ganho porque aumentou o poder de compra. O segundo impacto detectado pelo trabalho de campo refere-se à afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico. Não se pode afirmar que o Programa mudou as relações de gênero tradicionais, algo que de forma alguma poderia ter acontecido no curto tempo transcorrido desde sua implantação.

O terceiro impacto do Programa diz respeito à percepção das mulheres de sentirem-se parte da cidadania brasileira. Percepção tão básica que muitos podem não lhe ceder o valor que efetivamente tem. Ocorre que nem todos os brasileiros e, principalmente, brasileiras têm consciência de sê-lo. No depoimento de uma gestora (SUAREZ, 2006), a necessidade de obter os documentos de identidade gerou grandes mudanças na percepção que as mulheres tinham ou não de terem autonomia.

Nesse sentido, no quadro 2 referente à pesquisa executada, obteve-se um dado interessante com relação ao sexo dos beneficiários o dado obtido foi de 92% de mulheres e 8% de homens, dado fiel ao que ocorre com os beneficiários no Brasil inteiro que são compostos em 93% de mulheres (MDS, 2015). Esse percentual também corrobora para demonstrar a credibilidade científica do trabalho mesmo avaliando um número de 150 entrevistas, sendo 50 famílias beneficiárias.

QUADRO 2. Sexo dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Pelotas-RS no ano de 2015

Sexo do entrevistado (a)	Feminino	Masculino	Total
Beneficiários	46 pessoas	4 pessoas	50 pessoas
	92%	8%	100%
Não beneficiários	62 pessoas	38 pessoas	100 pessoas
	62%	38%	100%

N.150

Visto da perspectiva da diminuição das desigualdades de gênero, o ponto mais positivo do Programa reside em ter transferido a renda preferencialmente às mulheres. Isto porque são elas que reproduzem a vida e, mesmo que por básico nunca seja distinguido, fazer isso significa cumprir com o imperativo mais crucial da existência humana. Implícita na transferência de renda dos cofres públicos para as

beneficiárias do Programa está à manutenção de recursos ao processo de reprodução da vida (FIALHO, 2007).

Viu-se neste capítulo o surgimento do PBF e como funciona atualmente. No próximo capítulo o debate é em torno de conceitos de suma importância para esta pesquisa como a questão da cidadania e a pobreza no país.



### 3 CIDADANIA E POBREZA

Este componente do estudo prima pelo esforço de analisar o aumento da renda particular e o crescimento econômico que ocorre com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, não como um fim transformador e sim como um meio afirmativo importante de inclusão à dignidade mínima.

Inicialmente busca-se trabalhar com uma revisão bibliográfica do conceito de cidadania, que é uma questão de suma importância para o desenvolvimento desta pesquisa.

#### 3.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e pobreza

Faz-se necessário explicitar o que é o IDH, pois os conceitos de pobreza e extrema pobreza que são aqui trabalhados estão profundamente ligados com essa perspectiva.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado por Mahbub ul Haq como auxílio do economista Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate.

O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Desde 2010, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano completou 20 anos, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que constituem o IDH são saúde, educação e renda, mensurados da seguinte forma:

Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; o acesso ao conhecimento (educação) é medido por: 1) média de anos de educação

de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e 2) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança.

E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.

Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado anualmente. Desde 2010, sua série histórica é recalculada devido ao movimento de entrada e saída de países e às adaptações metodológicas, o que possibilita uma análise de tendências. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

De acordo com o relatório sobre as cidades latino-americanas 2012 feito pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina em distribuição de renda.

A ONU define como pobre quem vive com menos de US\$ 2 por dia e como extremamente pobres pessoas que vivem com menos de US\$ 1 DIÁRIO. Nos dias atuais 1 bilhão de pessoas são extremamente pobres, em uma população global de 7 bilhões de pessoas (ONU, 2015).

Pesquisas domiciliares desenvolvidas na América Latina entre as décadas de 1990 e 2000 revelam que nas sociedades deste continente 10% dos indivíduos mais ricos acumulam entre 40% e 47% da renda total, enquanto os 20% mais pobres recebem apenas entre 2% e 4% da renda total (RIBEIRO, 2006, p.3).

Em seu estudo “La pobreza: um estúdio filosófico” Dieterlen (2003) aborda a questão da pobreza em duas dimensões a econômica e a ética. Na dimensão econômica analisa que alguns problemas sociais são produzidos exclusivamente pela pobreza, assim como as consequências que sofrem as pessoas que não têm as necessidades básicas atendidas pelo Estado são distanciadas de uma vida humana digna. A primeira definição explícita sobre a temática é que os pobres são aquelas

peças, grupos ou famílias cujos recursos materiais, sociais e culturais são tão limitados que são jogados a exclusão de uma forma de vida minimamente aceitável perante outras pessoas que vivem em um determinado Estado (p.26-27).

Rawls problematiza a questão da pobreza com o intuito de que os pobres sejam incluídos no processo político e social. Para o autor “a tradição do pensamento democrático, deve-se considerar como cidadãos as pessoas livres e iguais” (RAWLS, 2000, p.216). A partir dos conceitos de liberdade e igualdade em Rawls pode-se verificar um empenho democratizante de uma política pública como o Programa Bolsa Família na redistribuição de renda no Brasil.

Um programa de transferência direta de renda possui como bandeira de combate o problema da pobreza contribuindo com a sobrevivência material dos beneficiários, possibilitando o acesso a bens primários ligados à alimentação e a higiene, por exemplo. A importância do aspecto da sobrevivência básica é destacado por Amartya Sen (2001), para quem os “bens primários são coisas que toda pessoa racional presumivelmente quer e incluem renda e riqueza, portanto meios para qualquer propósito para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter” (p.136).

Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação. Além do mais, a condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social... Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem as que se consideram como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais (F. VÉLEZ apud DIERTELEN, 2003).

Percebe-se que a observação que dentro da escala da pobreza as pessoas extremamente pobres encontram-se em uma situação grave de vulnerabilidade e dificilmente conseguiriam mudar sua condição socioeconômica sem o advento de uma política pública redistributiva voltada exclusivamente para esse grupo.

A redistribuição de renda vista como um direito à existência requer a obrigação social da erradicação da pobreza. É necessário observar que mesmo sem adoção de qualquer premissa altruísta, pode-se defender a redistribuição em termos

de externalidades. No caso do PBF as externalidades são as condicionalidades que os beneficiários têm que cumprir para permanecerem recebendo o benefício. A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença.

O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida preventiva, combatendo o problema da desigualdade social em sua raiz, ou seja, na extrema pobreza (SILVEIRA, 1975).

A pobreza e a fome são problemas políticos e não produtivos, pelo menos até esse momento, a produção de alimentos e bens não é insuficiente, no entanto são distribuídos de forma desigual (CASTRO, 1961) Invariavelmente onde os maiores índices de pobreza são maiores também encontram-se níveis de concentração de riqueza e renda são altíssimos.

Pode-se verificar a existência da extrema pobreza através de diversos indicadores como composição familiar por sexo e idade, índices de analfabetismo, a atividade econômica e renda famílias, a presença de pessoas com deficiência, o acesso aos serviços básicos, desnutrição (DIETERLEN, 2003, p.28).

A pobreza é um problema na história da humana, pois é o motivo e a decorrência de guerras civis, violência, morbidade, doença e cidadania incompleta (MARSHALL, 1967) ou inconclusa (CARVALHO, 2007). Segundo dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, o mundo alcançou a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990, porém ainda que a parcela da população mundial considerada extremamente pobre tenha passado de 47% para 22%, mais de 1,2 bilhão de pessoas continuam a viver nessa condição, ou seja, a cada 8 indivíduos pelo menos 1 não tem acesso regular a quantidades suficientes de alimento para suprir suas necessidades energéticas. Além disso, mais de 100 milhões de crianças continuam em estado de desnutrição, enquanto 165 milhões são raquíticos (ONU, 2015).

Conforme Marshall (1967) a primeira ação sistemática por parte de uma autoridade estatal ocorre pela primeira vez no Séc. XII quando a corte inglesa institui a *poor law*. A Lei dos pobres tinha como foco abater a fome, contudo, para ter acesso a esse benefício, o indivíduo necessitava abrir mão da sua condição de cavalheiro, declarando-se incapaz de subsistir as suas próprias custas. Situação

completamente distinta ocorre no século XX depois do advento da democracia e da construção da cidadania, quando os indivíduos passam a ser portadores de direitos. Desde a construção dos Estados nacionais modernos os atos de combate à fome e à pobreza fazem parte da agenda das autoridades. Depois da segunda guerra mundial o mundo tornou-se “bipolar”, ou seja, dois modelos de Estado quase que eram hegemônicos todo o planeta. De um lado, o comunismo, formulado por Lênin e Stálin, que influenciou de forma determinante a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), defendia o dever do Estado de centralizar todo planejamento e produção econômica, bem como necessidade de distribuição da riqueza de forma igual para todos os cidadãos, independentemente de sua contribuição. De outro lado, o Welfare State, formulado por Keynes, influenciou de forma determinante a Europa e os Estados Unidos, defendendo uma concepção segundo a qual o Estado é o ator principal para impulsionar e gerir o progresso econômico e, do lado social, o responsável por garantir o mínimo necessário para a sobrevivência de todo e qualquer indivíduo, independentemente da sua contribuição para a construção da riqueza nacional (PASE, 2015).

Após os anos 1950 o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), e principalmente seu órgão para a alimentação e agricultura (FAO), desenvolvem vários programas para apoiar os governos da América Latina que, no entanto, não avançam muito em razão das limitações financeiras, falta de prioridade e, principalmente, por serem na maioria presididos por ditaduras, onde a variável eleitoral inexistente e a disputa de interesses é completamente controlada. Não obstante na América Latina e no Brasil pós- redemocratização os novos governos possuem um caráter mais reformista e conseqüentemente formulam mais políticas públicas para as pessoas mais necessitadas como é o caso do PBF.

A pobreza é um empecilho para a autonomia e a liberdade humana, devido à concentração de riqueza entre poucas pessoas e a pobreza extrema de outras capacidades de desenvolvimento das últimas são comprometidos. Pois é impossível falar em cidadania completa em um mundo em que a condição de pobreza inviabiliza qualquer tipo de ascensão social dos indivíduos a não ser por meio de políticas públicas.

### 3.2 Cidadania

As primeiras teorias sobre cidadania são oriundas da Grécia Clássica, todavia nesta pesquisa iremos dar maior atenção à noção moderna de cidadania.

Nos dias atuais existe um consenso entre os autores que trabalham com o tema da cidadania, de que ela surge no modo liberal com que a conhecemos a partir de dois marcos: a Revolução Francesa (1789) e com a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1948).

Esses dois episódios da história da humanidade conseguiram alterar, mesmo que moderadamente, as estruturas básicas de direitos das pessoas.

Pelo menos, no mundo ocidental, a partir da Declaração dos Direitos Humanos, ficou evidente o aumento de algumas lutas, principalmente por reconhecimento como questões étnicas, de gênero, etárias, sexuais entre outras.

Nesse sentido houve uma expansão conceitual e objetiva da construção da cidadania.

No contexto de um mundo globalizado em que se vive, caracterizado pela inclusão submissa, por políticas neoliberais, pela existência e continuidade da miséria e da pauperização há que se indagar acerca da significância das políticas públicas. Qual seu papel? As políticas públicas estariam cumprindo sua função, ou, apenas sendo políticas assistencialistas, as quais não nutrem de direitos próprios os cidadãos?

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, ou seja, possuir direitos civis. Ainda é participar do futuro da sociedade, poder votar, ser votado, estes são direitos políticos. No entanto na concepção trabalhada nesta dissertação entende-se que os direitos civis e políticos não garantem os direitos sociais, os quais estão relacionados aos acessos à educação, à moradia, à alimentação, ao trabalho, a aposentadoria. A cidadania é um conceito variável no decorrer do tempo e também depende de cada espaço, a cidadania no Brasil é diferente que a cidadania nos Estados Unidos. Ou mesmo a cidadania que se busca hoje no Brasil é diferente da que lutava-se no século XIX, por exemplo (CARVALHO, 2013; PINSKY, 2014; KARNAL, 2014).

Enfim considera-se de acordo com os autores que trabalhamos no decorrer desta pesquisa como cidadãos plenos aqueles que possuem os direitos sociais, civis e políticos.

Com relação aos direitos políticos no Brasil existem alguns fatos interessantes relacionados aos percentuais pequenos de votantes com relação à população total do país ao longo da história o direito ao voto para todas as pessoas é algo bastante recente em nosso país, isto se deve as regras eleitorais elaboradas por pequenos grupos e aos direitos no Brasil serem geralmente concedidos por governos como coloca Carvalho (2013) e não obtidos através de conflitos e exigências da população.

Para Marshall (1967) a diferença entre cidadania, classe social ou status é um componente fundamental. A cidadania seria um 'status' conferido àqueles que são elementos que integram uma comunidade. "Aos que dispõem do status seriam considerados de forma igualitária, respeitando os direitos e obrigações pertinentes ao 'status'".

Especificamente, então, a cidadania é a inter-relação do sujeito com o Estado e, a partir dessa relação se podem conferir, aos cidadãos, direitos singulares, numa expressão que vá ao encontro da igualdade material ou à cidadania desejada.

A classe social, por outro lado, "é um sistema de desigualdade" (MARSHALL, 1967, p. 76). E é pautada pela inclusão do sujeito no mercado de trabalho. Pode-se partir da probabilidade de que a classe social é constituída nas desigualdades entre os indivíduos. E, que a cidadania embasada nos direitos dos sujeitos, subsiste como uma reprodutora de desigualdades sociais, no momento em que é tão somente para alguns.

A análise de Marshall (1967) surge de três aspectos distintos do conceito de cidadania, que são os componentes político e social e civil.

O direito político impõe à probabilidade de integração nas atividades do poder político, tanto como eleitor quanto como cidadão eleito em uma esfera do poder público.

O componente social se refere "a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar (...) na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (MARSHALL, 1967, p.63), os serviços sociais e o sistema de educação

estão inseridos neste componente. O direito civil pertence à prática da liberdade individual e suas variáveis, como a liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, bem como o direito à propriedade, de concluir contratos válidos e à justiça. O direito civil é o direito do cotidiano dos sujeitos, em suas relações.

Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias.

Mesmo em sociedades altamente desiguais e pobres são extremamente significativas as reivindicações dos grupos para que existam cada vez mais políticas públicas que possibilitem avanços concretos com relação à cidadania.

Interessa-se pelo estabelecimento de paradigmas para um diagnóstico da política social que venha proporcionar fundamentação teórico-metodológica à sua origem e identificar esse cenário e suas probabilidades, com a intencionalidade de trazer respostas sobre a questão da cidadania.

Marshall (1967) analisa a educação como um direito discricionário, e que as pessoas devem ser obrigadas a estudar. A educação seria o primeiro passo para o cidadão conseguir exigir garantia dos outros direitos, além dos sociais.

Pode-se relacionar esta afirmativa com a exigência de as famílias beneficiárias do Programa manter seus filhos matriculados e frequentando escolas, para que o benefício seja conservado.

Conforme Carvalho (2002)

A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena pode ser semelhante, ao menos, na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. (p. 11).

Para ponderar as políticas sociais, de forma ampla, conjectura-se pensá-las num conjunto de contraposições entre a sociedade capitalista, na qual se está inserido, e no estado de miserabilidade em que, ainda, muitas pessoas vivem. Para tanto, pergunta-se: será isso ser cidadão?

Como afirma Carvalho (2002), a deficiência de um povo que possa ter acesso à educação é um grande obstáculo à constituição da cidadania civil e política. Neste



sentido, em contrapartida ao que está estabelecido resta evidenciar maneiras para que o ideal de cidadania possa abarcar um extenso contingente de pessoas.

As políticas redistributivas de renda se configuram como um elemento de imprescindível importância para que a sociedade brasileira obtenha resultados substantivos na construção da cidadania, assim como a inclusão material dos indivíduos que compõem esta sociedade.

As políticas públicas de superação da pobreza ou da extrema miséria encontram em seu caminho um adversário que deve ser suplantado, que é a tendência da perpetuação dessas políticas para as gerações subsequentes.

Marshall (1967) divide a cidadania em três partes ou elementos: a cidadania civil, a cidadania política e a cidadania social.

Esta pesquisa possui um enfoque, principalmente, no conceito de cidadania social que para Marshall se refere a

tudo o que vai desde o direito mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (p.63-64).

A discussão é norteadada pelas referências da escrita de T.H. Marshall (1967), que foi o precursor do estabelecimento de uma diferenciação sociológica entre as cidadanias civil, política e social e, concomitantemente, conferiu amparo a uma correlação indispensável entre os três tipos de cidadania, as quais serão expostas no decorrer da pesquisa.

Será enfatizada a cidadania pela ótica da questão social e por isso se reportará, inicialmente, a ela, como a agregação de direitos e deveres que permitem a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida.

A cidadania social é a agregação de deveres e direitos que pode proporcionar espaços de participação igualitária a todos os sujeitos, nas suas mais básicas necessidades de vida. Como destacou Marshall (id. ib., p. 78), a cidadania social consente que as pessoas partilhem do legado social e possam obter ingresso à vida cidadã, conforme as normas predominantes na sociedade.

As corporações, designadamente, pertencentes associadas a ela são, para Marshall, o sistema educacional e os serviços de saúde e de assistência social.

Marshall enfatiza o que para ele era uma incoerência essencial do desenvolvimento humano: por um ângulo a igualdade humana imprescindível, arraigada na categoria do sujeito com direitos integrais de uma comunidade, ou seja, a cidadania. Num outro olhar, a desigualdade social oriunda das distinções de poder e do desempenho econômico mercadológico.

O mercado, simultaneamente, submete e fortifica os direitos individuais, como o direito ao trabalho e o direito de propriedade e, por isso provê um alicerce para a ampliação de uma cidadania civil que transforma todos os seres humanos iguais diante da lei, autônomos, apartados do status em que vivem (REGO; PINZANI, 2013).

Todavia, num outro olhar, o mercado gera desigualdades de riquezas individuais, desconstrói as atitudes coletivas, que outrora abrandavam a miséria, e alargavam a incerteza da economia dos sujeitos.

A cidadania política, ao se expandir, soluciona determinadas desigualdades existentes pelas diferenças entre a igualdade, que deveria ser intrínseca ao homem, e a distinção trazida pelo mundo mercadológico e suas estratégias de mercado.

Entretanto, Marshall pronunciava que as cidadanias política e civil, possivelmente, apenas poderiam participar de uma menor desigualdade de forma eficiente, a partir do momento em que os elementos de determinada sociedade partilhassem de paradigmas fundamentais de direitos à cultura e à vida.

Se os direitos políticos e civis fossem, efetivamente, para todos aperfeiçoaria a probabilidade de que esses indivíduos pudessem ter acesso à segurança, alimentação, educação, cultura, informação, lazer, enfim, qualidade de vida. Todavia, a miséria é latente e comunga as diferenças entre os homens – àqueles que se apropriam das riquezas, em todos os sentidos -- e os que vivem em miserabilidade tanto cultural, quanto humana.

Qualidade de vida é uma expressão que indica as condições de vida de um ser humano, que envolver várias áreas, como o bem físico, mental, psicológico e emocional, relacionamentos sociais, como família e amigos e também saúde, educação e outros parâmetros que afetam a vida humana (OMS, 2015). Como será visto posteriormente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um modo de medir a qualidade de vida nos países, confrontando renda, alfabetização, educação,

expectativa de vida, natalidade e constitui-se como uma forma de medir o bem-estar de uma população.

Conforme Marshall (1967), do mesmo modo, se poderia abranger o direito à saúde e outros serviços sociais. Havia um vislumbamento de que a experiência comum poderia atenuar as disparidades acentuadas de status entre os sujeitos. E, que as desigualdades, na lógica do mundo do mercado, se desvendariam no instante em que saúde, educação, cultura, assim como, minimamente, a subsistência entre os pobres fosse desconstruída e os sujeitos fossem tratados como iguais - com os mesmos direitos básicos.

A cidadania social, segundo Marshall (1967), estabelece um elemento indispensável e muito importante para ascender à interação social perante as desigualdades produzidas pelo mercado econômico.

A cidadania social os incentiva a aprimorar suas habilidades e, comumente, concentrar suas mais adequadas ações, muito embora estejam frente às desigualdades de tributos. Na concepção de Marshall, inicialmente, a política social deveria valorizar as competências de todos os sujeitos da sociedade. Entretanto, Marshall não enxergava a política social como uma maneira de nivelar rendas, ou, ainda, extinguir a pobreza; as políticas sociais não poderiam ser vistas como subclasses das políticas econômicas.

Consequentemente a cidadania social constrói benfeitorias para as economias de mercado, designando paridade de chances oportunas e minimizando as densas e inerentes diferenças de qualidade de vida entre os sujeitos de uma comunidade.

A resolução da pobreza é incumbência da política econômica, especificamente às políticas de trabalho. É plausível, neste sentido, compactuar das ideias de Marshall em relação a um discernimento avaliativo da política social e de sua corroboração para a cidadania. A política social colabora ou não para amenizar as intensas divergências no cerne da sociedade pela extinção das constantes desigualdades?

Observando, a partir desse ponto de vista a simetria da cidadania social com a democracia e, conjuntamente, com os direitos políticos e civis é, efetivamente assertivo. E, segundo Marshall (1981) se a política de bem-estar estiver associada à

cidadania social esse encontro poderá propiciar uma polida e suave modificação do capitalismo para que haja a possibilidade deste conviver com a democracia.

Já, para Carvalho (2001), se a ideia de cidadania completa é parecida, ao menos, com a da cultura do mundo ocidental, “os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta, pode haver desvio e retrocessos” (p.11).

Analisando nosso país, Carvalho aponta duas diferenças interessantes. “A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros” (p. 12).

De acordo com Coutinho (1999)

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (p.42).

Coutinho (1999) trata cidadania, democracia e soberania popular como sinônimos, pois analisa que a cidadania é o resultado de uma luta permanente feita “de baixo para cima”. É importante que se observe que a cidadania é um processo construído constantemente e que o conceito é variável, de acordo com o lugar e o tempo a que se faça referência.

### 3.3 Dignidade e empoderamento

Neste subitem procura-se discutir a questão da dignidade da pessoa humana relacionando-a, sobretudo com os direitos sociais mínimos para a existência como foi dito ao longo desta dissertação e também com a questão do empoderamento. No que tange aos direitos civis além do direito de ir e vir à pessoa humana deve ser livre em suas individualidades, com relação aos direitos sociais, a dignidade das pessoas está ligada as relações coletivas que em uma democracia, o Estado pode promover direitos através da implementação de políticas públicas de cunho social (GUERRA; EMERIQUE, 2006).

Uma diferença importante do PBF com relação aos programas de transferência direta de renda anteriores é que nestes ocorria uma fragmentação da política o que levava à carência da abordagem dos direitos humanos em relação às ações e programas. No caso do PBF, o desígnio de garantir o direito humano à

alimentação está vinculado à promoção do direito à educação e do direito à saúde, através das condicionalidades.

Na Constituição Federal de 1988 aparecem alguns valores primordiais para dignidade humana como as garantias fundamentais e a estruturação do Estado almejando a paz, a vida, a liberdade, a justiça, a moradia, a alimentação, esses direitos foram reconhecidos, porém não se pode afirmar que estejam efetivamente garantidos, pois trabalhamos nesta pesquisa com pessoas que vivem na rua o que corrobora para a afirmação que nem todos os direitos que existem na constituição existem na vida prática para todos brasileiros.

Para Comparato (2010) mesmo considerando que todos os seres humanos possuem diferenças biológicas das mais variadas e evidentemente culturais que os distinguem, mas merecem igual respeito, é o reconhecimento comum de que, dessa “radical igualdade” humana de serem as pessoas capazes de criar, produzir, amar (...) é o que lhes dá o direito a mesma dignidade e também o dever de nenhum grupo étnico, social, religioso julgar-se superior aos outros.

Também o mesmo autor aponta que a dignidade da pessoa humana não incide exclusivamente em ser ela considerada e tratada como um fim em si. A dignidade resulta ainda do fato de que, pelo seu anseio lógico, só a pessoa vive em condições de autonomia e sabe como ser capaz de conduzir-se pelas leis que ela própria edita.

Ou seja, a autonomia é uma capacidade de consciência individual, contudo a dignidade básica não existe por uma vontade das pessoas que vivem em sociedades tão desiguais como a brasileira. Assim como se observa neste trabalho a autonomia é uma condição superior à dignidade humana. A dignidade da pessoa humana é um direito natural, um direito humano simplesmente devido à existência, para Comparato esta não é uma questão metafísica ou religiosa é simplesmente um direito de todos.

Por exemplo, com a questão das condicionalidades os beneficiários do PBF tem que prestar contas ao Estado para permanecerem tendo o seu direito a dignidade básica, por outro lado, uma família que não recebe o PBF não precisa manter seus filhos matriculados no ensino médio como no caso dos beneficiários tendo assim, mais autonomia individual.

O conceito de desenvolvimento humano adotado aqui é o utilizado por Sen (2001) e pelo relatório do PNUD (2000) que leva ao questionamento sobre as

possibilidades de cada pessoa alcançar as “capacidades” mais simples como o acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao convívio social, ou seja, a dignidade humana. Esta discussão traz a tona à questão do desenvolvimento humano, não baseado somente na economia (O’DONNEL, 2013).

A partir dessas premissas que o PNUD vem baseando-se para afirmar que a expansão e a conquista de capacidades básicas são um direito dos seres humanos, no entanto, parte das pessoas são privadas disso e o Estado é um dos responsáveis para que as pessoas consigam alcançar essas capacidades, consegue-se observar a preocupação do PBF com esse conceito de desenvolvimento humano.

O’Donnel (2013) mostra as diferenças entre desenvolvimento humano e direitos humanos, o primeiro tinha um foco maior no contexto social e o segundo pertencia ao contexto legal, prevenção e reparação. Contudo, desenvolvimento e direitos humanos ao menos e um aspecto importante são semelhantes: nos dois o foco central são os seres humanos e qual é o conjunto básico de condições, capacidades que garantam a dignidade.

Desde o surgimento do PBF no seu modelo atual o Brasil conseguiu sair recentemente do mapa da fome das Nações Unidas e praticamente alcançou a meta definida pelo Banco Mundial para a redução da extrema pobreza 15 anos antes do prazo (MDS, 2015).

Empoderamento é o equivalente em português da expressão inglesa *empowerment* e possui origem nas lutas de grupos feministas e negros por mais direitos civis nos Estados Unidos no princípio dos anos 1970. O uso desse conceito nas últimas décadas tem aumentado muito em várias áreas da ciência, principalmente na administração, economia, saúde pública, psicologia, sociologia política e ciência política. Na ciência política, onde se insere esta dissertação, emprega-se o conceito principalmente nas discussões sobre democracia e desenvolvimento, seja na literatura ou em políticas e programas. De forma preliminar pode-se tratar empoderamento como a capacidade de as pessoas e grupos possuírem maior autonomia acerca de questões que lhes afetam, escolhendo de maneira mais engajada seus movimentos de ação em várias dimensões sejam elas culturais, econômicas ou sociais, para que isto ocorra é necessária a alargamento da participação cidadã no processo político de tomada de decisão. Assim, é geralmente abordado como uma característica, mas também pode ser

compreendido como um processo pelo qual o poder e as liberdades negativas e positivas para os indivíduos e grupos sociais são aumentados (HOROCHOVSKI, 2006).

Baquero (2007) define tipos de empoderamento como:

uma construção em nível individual, quando se refere às variáveis intrafísicas e comportamentais; em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco. O empoderamento individual diz respeito ao aumento da capacidade de os indivíduos se sentirem influentes nos processos que determinam suas vidas, trata-se de uma auto emancipação que se funda numa compreensão individualista de empoderamento, a qual enfatiza a dimensão psicossocial. Já o empoderamento comunitário, por sua vez, se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos da cidadania, à defesa de seus direitos e à influência em ações do Estado (p.140-141).

Aqui o foco é no empoderamento organizacional ou comunitário, pois os mecanismos de empoderamento dos grupos precede a educação para a cidadania, a coletividade a problematização de informações sobre a política pública, o envolvimento e a participação das pessoas na tomada de decisões, tornando-se assim sujeitos ativos e engajados em todos os momentos do processo da política.

Os espaços de participação política formam as sustentações de intervenções no desenvolvimento de empoderamento, possibilitando a resolução de conflitos e a ressignificação das relações sociais, viabilizando a revisão de papéis e de sentidos na produção da vida cotidiana (KLEBA; WENDAUSEN, 2009).

Isto significa que o processo de construção do empoderamento é indissociável da democracia, pois se observa que o tencionamento em busca de direitos feito pelos grupos sociais só é possível devido à liberdade destes se expressarem em um regime onde todos possam ter voz e capacidade de exposição de suas angústias.

Ao passo que, como categoria analítica o empoderamento enquanto ultrapassa as questões de democracia institucional, da participação e dos direitos humanos. É mais do que trabalhar em nível conceitual, inclui a prática e a reflexão sobre as ações, almejando a construção de consciência sobre elementos políticos, culturais e econômicos que conformam a realidade, incidindo sobre o sujeito (BAQUERO, 2006).

Quando o poder público possibilita que as pessoas discutam suas vidas e seu espaço de intervenção seja através de uma organização social ou de uma comunidade não sendo reféns apenas da agenda pré-estabelecida por um governo, mas sim construtores da agenda política está constituído o empoderamento.

Essa visão está explícita em Horochovski (2006, p. 14) quando ele insere o empoderamento “num projeto maior de aprofundamento da cultura política com vistas à emancipação social e à ampliação de instrumentos de democracia participativa”.

Para Di Giovanni (2009), uma política pública não consiste simplesmente em uma intervenção do Estado a uma situação social considerada problemática. Pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade, onde tamanha proximidade define as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos e as modalidades da consequente intervenção estatal.

A questão do empoderamento dos grupos sociais está profundamente relacionada com a democracia, pois o conflito político e a opção de um governo interceder em favor de grupos sociais só é possível em sociedades democráticas, considera-se que regimes autoritários não permitem a população o direito a expressão, sendo assim não existe diálogo entre poder público e sociedade inviabilizando a possibilidade participativa e consequentemente de empoderamento.

A democracia é fundamental para a conceituação de políticas públicas, para distingui-la daquelas que a definem como o ‘estado em ação’ sem atribuir importância determinante à variável regime político. Para essa definição toda ação do Estado seria uma política pública independente do regime sob qual ela se configura e materializa (GOBERT; MULLER, 1987 Apud HÖFLING, 2001).

Neste sentido, Amartya Sen (2001) coloca que a democracia participativa é fundamental para combater problemas estruturais do desenvolvimento como a pobreza e a negação de direitos básicos. Além disso, a democracia tem forte ligação com a construção da cidadania, pois pode educar as pessoas para a construção de uma cultura política diferente, onde elas sejam sujeitos das políticas públicas e reconheçam estas como direitos e não como benesses que o poder institucional decide praticar ou não.



Também o empoderamento pode ser entendido como a ampliação do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, sobretudo daqueles subjugados por relações discriminatórias e de dominação sociais históricas (KLEBA; WENDAUSEN, 2011).

O Estado tem a prerrogativa de proporcionar aos indivíduos maior ou menor participação nas decisões políticas, considerando-se que se objetive o avanço da democracia em direção a uma cidadania plena que garanta os direitos civis, sociais e políticos da população.

Para que isto ocorra é necessário implementar procedimentos que oportunizem uma democracia social mais justa onde haja participação dos indivíduos na esfera pública. Contudo, essa transição esta sujeita, invariavelmente, na capacidade do Estado e de suas instituições em valorizar e reconhecer de aceitar essa participação (BAQUERO, 2007, p. 145). O autor é enfático ao afirmar que “uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso”

. A perspectiva de incorporação dos segmentos sociais excluídos é possível graças ao estabelecimento do estado de direito, ou da estabilização institucional, que permite previsibilidade para a ação futura e garante as regras do jogo para a definição das preferências, além de segurança que comportamentos inadequados serão desestimulados, conforme o afirma a abordagem do neoinstitucionalismo (ROMANO, 2009).

Baquero e Prá (2007), asseguram que a cultura política é o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente.

O que distingue a legitimidade de um sistema político democrático, além do sufrágio universal, é a garantia de direitos de liberdade, pluralidade de pensamento, livre competição e o princípio da maioria e, atualmente, a capacidade de um regime em reconhecer e saber lidar com as novas formas de participação política que se rebele autônoma e diretamente conectada aos setores excluídos. Quando essas condições estão distantes, a consequência é a propagação de conflitos sociais e, por conseguinte, desinstitucionalização das instituições de mediação política, causando, ao mesmo tempo, o desempoderamento dos indivíduos e os sistemas

políticos tornando-se simplesmente democracias eleitorais (BAQUERO; BAQUERO, 2007).

No terceiro capítulo foram tratados os principais conceitos utilizados na pesquisa, no último capítulo será analisado o PBF no município de Pelotas – RS a partir dos dados coletados na pesquisa empírica.

#### 4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS

A pesquisa quantitativa foi feita nos bairros Dunas, Balsa, Navegantes, Bom Jesus e Jardim Europa por serem lugares pobres da cidade de Pelotas onde evidentemente encontrar-se-ia com maior facilidade pessoas que recebem o benefício do PBF.

Procurou-se, através das respostas dos entrevistados, observar se o PBF realmente ocasiona percepções diferentes entre beneficiários e não beneficiários sobre temas essenciais para este estudo como democracia, justiça e o papel do poder público em suas vidas.

A partir disso, de posse de dados como local de residência, idade, importância da educação, profissão, poder de compra, etnia, democracia e políticas públicas, o trabalho propõe uma reflexão sobre os dados obtidos e relaciona-los com os conceitos de cidadania, empoderamento, e dignidade.

O questionamento feito aos entrevistados sobre a satisfação com a democracia e o que pensam da política pública do Programa Bolsa Família foi fundamental para comprovar a hipótese principal deste estudo que é que o PBF gera cidadania, pois a satisfação com o regime democrático por parte dos beneficiários é maior que entre os não beneficiários. Além disso a maioria dos indivíduos que participaram da pesquisa consideram o PBF um direito o que revela consciência sobre o papel do Estado com relação as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, uma minoria respondeu que considera a política pública um “presente” ou “favor do governo”, dado que deixa bem clara que as pessoas não observam o programa de forma paternalista, conforme será visto adiante.

Uma problemática que nos é cara refere-se à teoria da justiça de John Rawls (1971) entende-se que nenhuma pessoa antes de nascer decide se será concebida em uma família economicamente abastada ou em uma família em condições de extrema pobreza, pois pensa-se que pessoas em condições de desequilíbrios sociais grandes não tem as mesmas condições de ascensões educacionais, profissionais e financeiras, nesse caso o Estado através de programas de transferência direta se não consegue equilibrar a renda dos indivíduos, minimamente aumenta a possibilidade da busca por melhores condições de vida pela parte da população historicamente ignorada pelo poder público e de acordo com a teoria

mencionada sem acesso a justiça social básica, como o direito a alimentação por exemplo.

Outra questão com relação às pessoas que tem direito ao benefício, mas não recebem é o paradoxo entre vivermos em um mundo tão informatizado e os órgãos públicos responsáveis pela execução do programa exigirem um endereço de residência fixo para o acesso ao programa, ora se o PBF serve para combater a extrema pobreza e a pobreza como exigir endereço residência de pessoas que não possuem moradia.

#### 4.1 Pressupostos econômicos do Programa Bolsa Família

De acordo com o que foi observado ao longo deste trabalho o PBF colaborou para que houvesse avanço na distribuição de renda no país desde sua implementação. O que elucida melhor a diminuição das desigualdades por conta dos benefícios do PBF é o fato de que o número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza no Brasil diminuiu de aproximadamente 9% no ano de 2001 para menos de 4% até o final de 2014. Outro dado importante é que houve uma redução de 28% do número de pessoas extremamente pobres nos Estados brasileiros desde 2004 até os dias atuais (IPEA, 2015).

Também um estudo sobre os impactos econômicos realizados pelo Ipea em 2013 mostrou que cada real adicional investido no programa tem impacto na desigualdade 369% maior que o da previdência social, por exemplo . A cada R\$ 1 adicionado ao programa se aumenta R\$ 1,78 ao PIB uma vez que o valor do Bolsa Família gera um aumento de 1,78% na atividade econômica das famílias beneficiadas e aumento de 2,40% sobre o consumo destas pessoas, esse impacto também é superior em 86% vezes mais que os benefícios prestados para idosos e deficientes que não tenham condições de se manter . Os percentuais comparados do PBF com transferências de renda previdenciárias e trabalhistas são mais exitosos, por exemplo, no seguro-desemprego, para cada R\$ 1 investido, o aumento é de 1,06% (IPEA, 2015).

Com relação aos percentuais investidos pelo governo federal em outros setores os percentuais do PIB do investido no Bolsa Família também é baixo , por exemplo, o setor da saúde encerrou 2013 com uma participação de mais 10% do

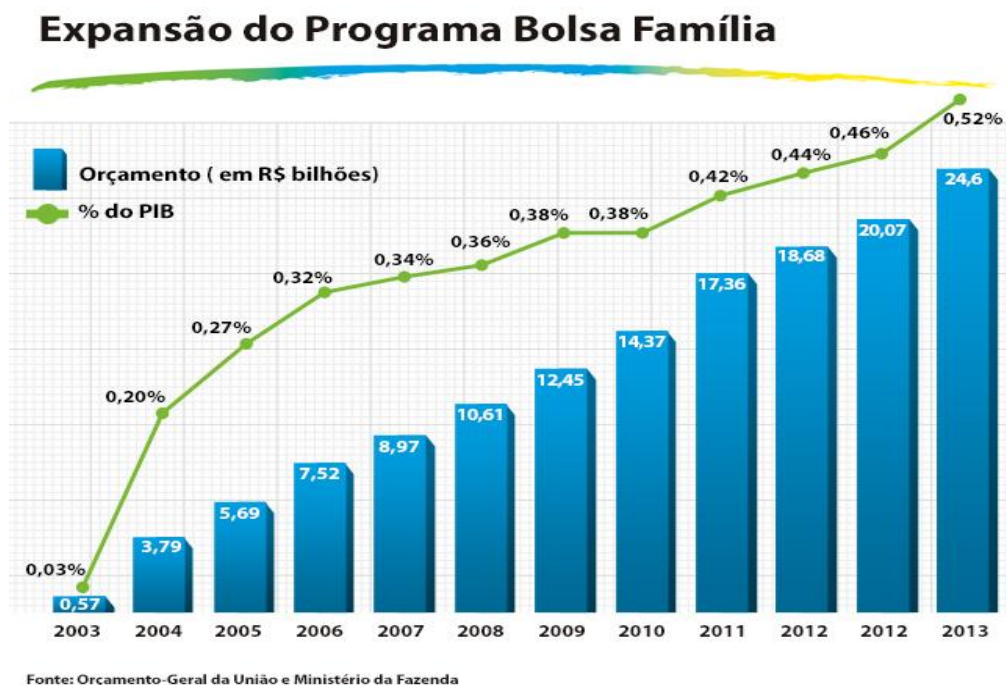
segundo cálculo feito pela Confederação Nacional de Saúde (CNS, 2015). Na educação o investimento público está próximo aos 7% considerando-se todos os níveis de ensino (MEC, 2015).

Em 2013 houve um investimento de 25 bilhões no PBF que beneficiou mais de 50 milhões de brasileiros (MDS, 2015). No mesmo ano outra política do governo federal criada para garantir a empregabilidade para aproximadamente 160 mil pessoas foi o estímulo tributário dado para aumentar as vendas de automóveis custou R\$ 12,3 bilhões, em 2013, de renúncia do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sobre veículos e “linha branca” – eletrodomésticos de maior porte -- para os cofres do governo federal, ou seja, uma perda de arrecadação significativa para a economia do país e pelo que já foi observado até agora por esta pesquisa que essa perda em arrecadação manteria o PBF por 6 meses, ou poderia ser aumentado o valor do benefício, ou mesmo mais famílias poderiam ser incluídas no programa já que no mesmo ano o investimento no PBF foi um pouco além de R\$ 25 bilhões (MINISTÉRIO DA FAZENDA; MDS, 2015)

Nesse caso não está se comparando o valor individualmente, mas sim o quanto onera no orçamento cada uma dessas políticas.

Como é possível observar no gráfico abaixo houve um aumento significativo do percentual do PIB investido, mas, comparado a outras políticas como vimos acima ainda é muito pequeno.

Figura 1. Expansão do Programa Bolsa Família nos anos de 2003 a 2013



Neste subitem a intenção foi problematizar sobre o porquê verifica-se uma tranquilidade com que o governo federal deixe de arrecadar renda de setores da economia, e, não se tenha uma elevação mais significativa com o investimento público em programas de transferência direta de renda que como pode-se observar inegavelmente produz um aquecimento importante da economia. É possível colocar que há uma opção política de não se investir mais no PBF, viu-se que o benefício econômico com o investimento é importante para o país. Provavelmente ocorra por parte do governo federal receio em entrar em um conflito mais acirrado com outras forças políticas do Brasil ao fazer uma opção mais expressiva em favor dos pobres e extremamente pobres. Como colocou-se anteriormente uma política pública é a decisão de um governo de executar ou não uma agenda, o que se quis mostrar é a eficiência econômica do PBF e seu baixo custo para o orçamento da União.

#### 4.2 Os invisíveis do Programa Bolsa Família

Desde 2010 o MDS beneficia através do Programa Bolsa Família moradores de rua identificados nas cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes e também quilombolas, ribeirinhos e indígenas (MDS, 2015). O PBF sendo uma

política pública que têm por principal objetivo aliviar a extrema pobreza no país, levando uma vida mais digna a estas pessoas que não eram atendidas, ignoradas pelo poder público.

A população em situação de rua é vista como pessoas solitárias, abandonadas, frágeis, passivas e impotentes frente às adversidades e, por isso, merecedores de ajuda e caridade invisíveis perante a sociedade. De forma ambígua, também são avaliados como os algozes, inadaptáveis ao trabalho e que, por isso, deveriam ser ignorados, como são muitas vezes, pelo poder público (LEMÕES, 2013).

Conforme o mesmo autor, no tocante à população em situação de rua, a categorização dos indivíduos em pessoas passa pela relação que estabelecem com a rua. Ao mesmo tempo em que estão em um lugar negativamente representado. Numa lógica classificatória, estas pessoas têm de se desdobrar nas negociações de fronteiras simbólicas no espaço público, lugar onde o estabelecimento de redes relacionais é fundamental na edificação de pontos de apoio.

Suas andanças pela cidade expressam manifestações não apreendidas pelo poder público executivo. São caminhos, trajetos, itinerários construídos pela combinação de astúcias e poderes sem identidade, mas que se valem de uma rede de relações quase invisível que, por sua vez, constrói e, de forma sutil, circunscreve os deslocamentos urbanos deste segmento social. (LEMÕES, 2013).

No centro de Pelotas-RS, a circulação de diferentes personagens prepara o terreno para a relação, o conflito e a negociação, trama na qual homens e mulheres em situação de rua estão, certamente, incluídos. É onde ocorre, também, comunicação e os discursos apresentados pelos segmentos que dão vida ao espaço público (LEMÕES, 2013).

A linguagem é uma instituição social na qual é possível articular as experiências de sofrimento e que implica a existência da comunidade de falantes e agentes que se reconhecem reciprocamente. A dignidade tem a ver com a inclusão em tal comunidade de comunicação e reconhecimento (REGO; PINZANI, 2013, p. 31).

Em uma das entrevistas com moradores de rua é possível observar claramente o papel fundamental do Estado para que as pessoas que passam por algum problema familiar grave tenham o direito ao menos a uma pequena renda,

quando perguntado sobre o que fazia antes de morar na rua o entrevistado 1, que é beneficiário do PBF, relata “ué, morava com a minha família né. Até o dia em que meus pais morreram e minha casa pegou fogo”, também o mesmo entrevistado observa que sua condição é injusta e que o Estado e a sociedade possui deveres com ele isso é observável nas seguintes intervenções “não é justo ser pobre não né, mas a gente tinha que ter trabalho e oportunidade para ser que nem são os ricos, e correr mais atrás de dinheiro também” e quando questionado se os governos ou a sociedade tem responsabilidade em relação a tua condição é taxativo “sim eles tem muita responsabilidade nisso, não era para ninguém ter que morar na rua, todas as pessoas precisam de algum tipo de benefício”. É necessário colocar que esse entrevistado é morador de rua e beneficiário do PBF para fazer a correlação com o conceito de cidadania utilizado na dissertação, pois este sujeito entende que o programa de transferência direta de renda é um direito dele e de todas as pessoas em situação de extrema pobreza, além de vincular sua condição de privações básicas com a falta de oportunidades.

O entrevistado 2 que não possui o benefício também corrobora com o colega quanto a questão de considerar a pobreza algo injusto ao dizer “não acho justo ser pobre, todo mundo devia ter direitos iguais”, e também demonstra indignação com relação a sociedade e ao poder público, pois para ele o que ocorre é “tipo um abandono, tipo parece que eles abandonaram o povo”, claramente este rapaz é um indignado, mas até a entrevista realizada por esta pesquisa mencionou que não sabia como procurar ajuda e que nunca foi procurado por nenhum órgão público que o colocasse a par de seus direito por se enquadrar nos critérios do PBF.

Também de acordo com o autor a chave para uma sociedade promissora é um contrato social justo entre o Estado e as pessoas, esse contrato garantiria que as necessidades de todos os indivíduos têm que ser tratadas igualmente, para isso as instituições sociais deveriam ser acessíveis a todos e redistribuir “onde for necessário”. Verifica-se que parte do pensamento de Rawls se aplica ao Brasil, pois para o filósofo desigualdades econômicas e sociais podem levar a “injustiças” que favorecem os indivíduos ou empresas ricos e privilegiados, em detrimento dos menos favorecidos.

Como se observa no decorrer do trabalho a cidadania no Brasil permanece sendo “inconclusa”, pois não abrange plenamente todas as pessoas com os direitos



civis, sociais e políticos da teoria de Marshall (1967). Também se considera a cidadania como um conceito que não se esgota na democracia procedimental com a possibilidade de votar e ser votado e sim em um conceito mais abrangente correlacionando a cidadania com os direitos humanos básicos como alimentação adequada, saúde de qualidade, acesso a educação formal, possibilidade de inserção no mercado de trabalho (CARVALHO, 2001; CORTELLA e RIBEIRO, 2012). Quanto a isso o entrevistado 2 vê o PBF como um impulsionador para projetar planos de vida, comentando que “se recebesse algum auxílio arranjará um lugar melhor para ficar, voltaria a estudar e conseguiria um emprego”. Nessa fala o entrevistado entende a política pública de transferência de renda como uma condição a priori para ele almejar uma mudança em sua condição de morador de rua que dorme em albergue.

Já o entrevistado número 3 relatou seu problema com o uso de drogas e atribui a ele sua situação atual, conta o seguinte:

(...) fui para o caminho das drogas, drogas é ruim né. Eu tento sair, mas é muito difícil de parar, e morar na rua tá sendo uma experiência para mim que sou novo, e levar essa experiência para o resto da vida, a rua pode ser boa, tu conheces várias gentes e tu aprendes a viver e se relacionar ao próximo, ajudar o próximo, se tu tá bem de vida aprende a ajudar o próximo que tá precisando, e estou levando como uma experiência.

Apesar de o rapaz avaliar o seu momento como uma “experiência”, pois observa isso como passageiro, contudo, não tendo sido procurado pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), a sua estadia nas ruas pode demorar mais tempo do que imagina pelo que se constatou conversando com 26 pessoas moradoras de rua em situação de extrema pobreza, apenas um foi procurado pelo CRAS para saber da existência do benefício e sendo a média de quatro meses o período em que estas pessoas dormem no albergue pesquisado fica a questão se não seria fácil os gestores do PBF no município procurarem as coordenações desses alojamentos para terem uma eficácia maior na adesão de pessoas possíveis beneficiárias.

Houve o relato realizado na Reunião dos responsáveis pelas condicionalidades do PBF no município de Pelotas-RS de que a Prefeitura Municipal de Pelotas ao invés de enviar às pessoas do Comitê Intersetorial do Programa Bolsa Família para os cursos de capacitação promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social em Brasília acaba disponibilizando as viagens para

funcionários da prefeitura que não trabalham com o programa. Isso pode implicar na falta de atualização pelos gestores públicos em relação ao PBF, já que estes não realizam cursos sobre o mesmo.

#### 4.3 Questão étnica do Programa Bolsa Família

Atualmente, no Brasil 73% das famílias beneficiárias são negras (MDS, 2015). No quadro 2 é possível observar a maior incidência do Programa Bolsa Família entre as pessoas negras, que historicamente são as mais pobres no país, de acordo com o censo demográfico (IBGE, 2010). A população brasileira é composta por brancos (47,5%), negros (51%), amarelos (1,2%) e indígenas (0,3%). Considerando que na cidade de Pelotas a população negra equivale a 16%, enquanto a população branca é de 82% do total (IBGE, 2010), verifica-se que proporcionalmente quem mais recebe o auxílio do PBF em Pelotas é a população negra.

QUADRO 3. Composição étnica dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil e no Município de Pelotas-RS no ano de 2015.

Composição étnica de Pelotas	Branco	Negro	Outras	NR
Percentual	83%	16%	1%	---
Beneficiário do PBF na pesquisa	Branco	Negro	Outras	NR
Sim	48%	52%	0%	0%
Não	57%	40%	3%	2%
Composição étnica no Brasil	Branco	Negro	Outras	---
Percentual	47,5%	51%	0,3%	---
Percentual de beneficiários do PBF	26%	73%	1%	---

Fonte: IBGE; IPEA; MDS, 2015

O Brasil foi o penúltimo país das Américas a abolir a escravidão, antes somente de Cuba. A abolição da escravatura no país foi algo particular, pois ocorreu sem nenhuma transformação importante tanto na estrutura social quanto na estrutura da concentração do poder político. Não aconteceu nenhum tipo de reforma

agrária que seguisse a abolição, originando acesso a terra para aqueles que não a possuíam, não houve no país tampouco nenhum programa que radicalizasse a inclusão na educação pública e também as legislações trabalhistas só foram ocorrer bastante tempo depois quase na metade do século XX (CARVALHO, 2001; LESSA, 2005).

Existem consequências contemporâneas de um histórico de opressão com relação aos negros no Brasil, isso reflete-se em alguns índices fortes de desigualdade socioeconômica, a saber: a renda dos negros é 40% menor que a dos brancos, a taxa de analfabetismo é duas vezes maior entre os negros (MEC; IPEA, 2015).

Os dados evidenciam que os negros são a maioria entre os mais pobres no país e também no município, passam mais dificuldades econômicas e possuem os menores índices de educação formal. Isso permite afirmar que há influência do longo período escravocrata do Brasil nas diferenças ainda grandes entre negros e brancos.

Mas apesar do problema da desigualdade ser maior entre os negros, o PBF mostra resultados importantes para combater esse problema, de acordo com dados do MDS (2015) entre os anos de 2002 e 2013 o percentual da população negra de baixa renda caiu 86%, levando-se em conta critérios como baixa escolaridade e acesso restrito a serviços e bens. Entre 2002 e 2013, a pobreza crônica entre negros diminuiu de 12,6% para 1,7% da população. O número representa 1,8 milhão de pessoas (IBGE, 2015).

Portanto o PBF tem conseguido desde sua implementação, além de aliviar a pobreza de um número importante de famílias, fazer reparos históricos com relação a questões étnicas, pois os negros ainda são a maior parte dos pobres, dos analfabetos, dos que sofrem violência, enfim são maioria entre os excluídos no Brasil.

#### 4.4 Impactos eleitorais do PBF

Os dados sobre o voto nas últimas eleições e avaliação do governo federal foram feitos aos entrevistados com a intenção de perceber se ser beneficiário ou

beneficiária do Bolsa Família se correlaciona com o voto na atual presidente Dilma Rousseff e em que medida a participação nesse programa está relacionada a uma percepção positiva em relação a Presidente da República. Conforme a tabela abaixo, quando se questionou em quem as pessoas votaram nas eleições presidenciais de 2014.

QUADRO 4. Votação dos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família nas eleições do ano de 2014

Beneficiários e não beneficiários do PBF	Dilma	Aécio	Outros	Não votou	NR	Total
Beneficiários	78%	16%	2%	2%	2%	50 pessoas
Não beneficiários	51%	28%	12%	7%	2%	100 pessoas

N. 150

Observa-se que dentro do universo desta pesquisa há uma superioridade de eleitores de Dilma Rousseff entre os beneficiários, mesmo ela tendo obtido vitória também entre os não beneficiários. O quadro evidencia que entre os beneficiários entrevistados o percentual de pessoas que votaram na atual presidente é 27% maior que entre os não beneficiários.

Zucco (2013) produziu um estudo avaliando os impactos eleitorais dos Programas de Transferência de Renda (PTR) nas eleições de 2002, 2006 e 2010, onde analisa que nessas eleições os efeitos foram altos, no entanto percebeu que isso diminui a cada ano.

O autor explica que pesquisou também as eleições de 2002 devido à existência de programas precursores do PBF como o Bolsa Alimentação e Bolsa Escola, obteve como resultado que o candidato governista à época, José Serra foi vencedor nas áreas com maior cobertura do programa. Devido ao candidato Serra ter sido derrotado pelo candidato Lula não houveram tantas pesquisas sobre o impacto dos PTR nesse ano, segundo Zucco.

Além disso, outro aspecto relevante que Zucco (2013) ressalta é que o PBF possui efeito eleitoral a favor da manutenção de um governo, mas não no partido do governo. Porque as pessoas relacionam o programa com o governo federal,

independente do partido, não tendo ganho eleitoral para eleições de deputados, senadores, prefeitos, governadores e vereadores.

No ano de 2006 o então presidente Luíz Inácio Lula da Silva foi reeleito com vantagem expressiva sobre seu oponente Geraldo Alckmin. Já nas eleições de 2010 Dilma Rousseff foi eleita pelo mesmo partido de Lula (ZUCCO, 2013). No ano de 2014 a presidenta consegue sua reeleição conquistando mais votos em Estados onde o PBF tem maior incidência.

Tendo por base estas análises pode-se verificar que o proveito eleitoral mais explícito do PBF é que existe a transferência direta de dinheiro para os beneficiários e eleitores, ocorrendo uma votação natural nos candidatos governistas. É natural as pessoas concederem seu voto aos políticos que consideram os responsáveis por melhoraram suas condições de vida objetivamente.

#### 4.5 Sobre a democracia

Levando em conta que o Brasil tem, conhecido tempos de regimes autoritários e democráticos, foi importante para a presente pesquisa estudar a percepção das pessoas sobre a democracia atual para minimamente observar-se sua força de consolidação para os entrevistados e também para estabelecer relação entre a opinião quanto ao regime para os beneficiários e não beneficiários.

Autores como Coutinho (1999), Carvalho (2001), Rego; Pinzani (2013) que consideram o conceito democracia como algo que não pode ser determinado de modo fechado e separado das demais relações sociais, econômicas e culturais da vida em sociedade. Durante toda esta pesquisa buscou-se discutir a democracia de acordo com esse grupo de autores. A democracia assim como a cidadania no Brasil são conceitos em processo, portanto inacabados, por esse motivo, limitar a definição de democracia unicamente ao campo das eleições ou limitar a cidadania apenas aos direitos políticos pode incorrer no distanciamento de uma maior socialização das relações entre as pessoas e na falta de ampliação da participação de um maior número de sujeitos em todos os processos decisórios da nação (FONTES, 2012; CARVALHO, 2001; CÂNEDO, 2014).

A democracia entendida como um regime no qual se ressalta o progressivo aumento da disputa eleitoral e da participação, apropriada para contemplar a

efetivação de eleições livres, voto secreto, sufrágio universal, liberdade de organização e expressão é atualmente um momento concreto no Brasil (PAIVA et al, 2004). Compete, contudo, debater a medida de adesão à democracia e como o nível de satisfação e insatisfação com o seu andamento, numa sociedade com disparidades sociais, pode, ou não, vir a interferir em sua legitimidade ao longo do tempo.

Os dados foram obtidos através da pergunta padrão de outros surveys tais como o *world values survey* e o latinobarômetro sobre a satisfação com a democracia, e teve importância fundamental para comprovar a hipótese principal deste estudo que é a de que o PBF gera cidadania, ao menos na questão política, pois a satisfação com o regime democrático por parte dos beneficiários é maior que entre os não beneficiários do programa.

A satisfação com a democracia entre os beneficiários atinge o índice de 76%, percentual maior que entre os não beneficiários alcança 50% de satisfação.

QUADRO 5. Grau de satisfação em relação à democracia entre os beneficiários e os não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015.

Em relação à democracia o Sr(a) está?	Muito satisfeito	Pouco satisfeito	Insatisfeito	NS	NR	Média de Satisfação	TOTAL
Beneficiários	26,0%	50,0%	22,0%	2,0%	-----	76%	100,0%
Não Beneficiários	6,0%	44,0%	49,0%	-----	1,0%	50%	100,0%

N.150

Colabora para a cientificidade desses dados uma pesquisa de satisfação com a democracia realizada por Baquero (2002) onde ele coloca que mesmo com problemas, a democracia é a melhor forma de governo para 80,4% da população brasileira, aumento significativo em dois anos, pois no ano de 2000 segundo o mesmo autor a satisfação era de 39%. O fato que se coloca é que o percentual de satisfação de beneficiários em Pelotas em 2015 com a democracia se aproxima ao número total de satisfação no Brasil em 2002.

De acordo com Nussbaum (2004) uma pessoa que não tem as condições básicas atendidas pelo Estado, acaba não participando como um igual das decisões de seu país. Isso ocorre mesmo em regimes democráticos, como viu-se durante esta pesquisa os conceitos de cidadania e democracia estão vastamente conectados não parece possível falar em democracia plena não havendo cidadania plena.

O fundamental nesse ponto é observar que quando as pessoas tem um direito social garantido, passam a ter mais cidadania e, logo essas pessoas acreditam mais na democracia como melhor forma de governo. Parece muito clara a relação que fazem por perceberem que só esse regime melhora suas vidas, por outro lado os não beneficiários estão menos satisfeitos com a democracia por não evidenciarem um ganho econômico com o regime materializado mensalmente.

Rego e Pinzani (2013) explicam como se dá o aumento da cidadania para a população através do PBF

Seus necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direito e a do sujeito de deveres. As duas dimensões são necessárias para que os indivíduos se considerem cidadãos, isto é, membros ativos do corpo político, e não meros clientes que recebem passivamente os serviços oferecidos pelo Estado (p.75).

O PBF como verificou-se é importante aliado da construção da cidadania por garantir um direito mínimo a dignidade dos beneficiários e por cobrar-lhe a contrapartida do cumprimento das condicionalidades. E também se há criação de cidadania há fortalecimento da democracia, que ainda está em processo de consolidação no país.

“É importante ressaltar que programas sociais condicionados, podem representar, importante instrumento de formação cívica” (REGO; PINZANI, 2013, p. 76). Os autores ponderam que existe uma relação muito forte entre as políticas públicas e a criação de cidadania.

No aspecto procedimental a democracia está se consolidando no país tanto que por meio destes dados pode-se perceber que os beneficiários do PBF sentem-se mais incluídos no regime do que antes.

O regime democrático deve extrapolar as barreiras dos direitos políticos atingindo uma maturidade maior rumo à cidadania plena com direitos políticos, civis e sociais garantidos para todos.

O PBF aumenta à cidadania dos beneficiários, tornando-os sujeitos de suas vidas, proporcionando direitos elementares outras vezes destinados apenas a parte da população oriunda de famílias ricas.

#### 4.6 Programa Bolsa Família: Presente, dádiva ou direito?

A ponderação quanto à geração de cidadania através do PBF está ligada ao quanto o programa admite que seu beneficiários percebam o funcionamento da política pública. Nas entrevistas realizadas com moradores de rua ficou claro que apenas o rapaz que recebia o benefício tinha conhecimento do programa, os outros entrevistados pensavam que por não terem filhos ou moradia não se enquadravam no perfil de prováveis beneficiários. Nas conversas entre o pesquisador deste trabalho e os moradores de rua a falta de informação deles sobre a existência do PBF ficou nítida, quando o entrevistado 2 foi questionado se conhecia o PBF ele respondeu “só ouvi falar” isso sintetiza a percepção dos 25 moradores de rua que contribuíram para este estudo, exceto o entrevistado 1 que é beneficiário.

Um aspecto identificado em parte das falas dos beneficiários do PBF é que há uma consonância em volta da percepção de pequenas alterações no consumo das famílias com o ingresso no PBF. Pois, por ser um auxílio financeiro o PBF possui um impulso no poder de compra das pessoas, determinados produtos bastante básicos, mas tão distantes economicamente das famílias em momentos anteriores ao benefício. Essa nova realidade foi evidenciada quando questionou-se sobre o que as pessoas compram hoje que não compravam antes de receber o PBF e os itens que mais apareceram foram frutas, leite, roupas para os filhos e material escolar.

Os relatos mostram que o benefício representa a possibilidade do acesso a bens que supram algumas necessidades básicas das famílias como a segurança alimentar, roupas e itens ligados à educação. No entanto, um número considerável de pessoas relatou que não compra nenhum produto diferente depois que tornaram-se beneficiários.



O quadro abaixo corrobora com o fato do investimento no PBF por parte da União ser baixo, pois em um país com tamanha desigualdade social, os valores do benefício do PBF também são baixos. Fato evidenciado na insatisfação dos beneficiários com o valor a eles repassado.

QUADRO 6. Grau de satisfação do valor do benefício do Programa Bolsa família no município de Pelotas-RS no ano de 2015.

Em relação ao valor do benefício o Sr (ou a Sra.) está?	Muito Satisfeito	Pouco Satisfeito	Insatisfeito	Total
Beneficiários	38%	56%	6%	100%

N.50

É possível observar neste subitem que o valor do PBF é importante para que as pessoas consigam deixar sua situação de extrema pobreza. Como o valor é baixo para que pessoas em condições de vida muito melhor façam esforços para receber o benefício sem necessitarem, o valor acaba sendo um mecanismo de fiscalização do poder público evitando que haja um grande número de fraudes no programa.

O Estado Brasileiro tem entre os seus desígnios básicos, assumidos constitucionalmente, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais. Perante esse fato constitucional o objetivo passa a ser a procura de ferramentas democráticas realizadores do direito à assistência social (ABREU, 2011). De tal modo, a partir de um cenário que exhibe os paralelos entre a constituição federal e a efetivação dos direitos fundamentais garantidos a todos os brasileiros, é que se elaborou a questão sobre a percepção dos beneficiários sobre o BF, se ele é considerado um direito, uma dívida ou um presente do governo. Essa questão é de suma importância por considerar-se que quando as pessoas começam a enxergar o programa como um direito estão fazendo uma reflexão política e também consideram obrigação do Estado com a sua população a garantia de direitos sociais mínimos.

QUADRO 7. O Programa Bolsa Família e a percepção de Direito, presente ou favor entre os seus beneficiários no município de Pelotas-RS

O Sr. (ou a Sra.) considera o bolsa família um (a):	Direito	Presente	Favor do Governo	NS	NR	Total
Percentual	64%	12%	18%	6%	-----	100%

N. 50

A maioria dos pesquisados consideram o PBF um direito o que revela consciência sobre o papel do Estado com relação às pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, uma minoria respondeu que considera a política pública um “presente” ou “favor do governo”, dado que deixa bem clara que as pessoas não observam o programa de forma paternalista.

Se 64% dos entrevistados consideram o PBF um direito, é possível compreender a percepção de 62% das pessoas que estão pouco satisfeitos e insatisfeitos com o valor do programa. O benefício ajuda as pessoas possuírem um poder de compra inexistente antes da existência do PBF, por outro lado ao não terem uma visão assistencialista do PBF os beneficiários gostariam de um aumento no valor desse direito básico. Essa percepção remete ao aumento de reflexão sobre os direitos no país, e mostra que as pessoas necessitam de alargamentos na cidadania.

#### 4.7. A percepção da pobreza como cultura política brasileira

Em nosso país, sobretudo após o acesso de parte da população, com os programas de transferência de renda, ao consumo mínimo, setores economicamente mais abastados passaram a defender com muito empenho o sucesso financeiro através do esforço pessoal.

O conceito de meritocracia<sup>1</sup> é empregado para recriminar políticas públicas como o PBF utilizando a justificativa de que todos possuem as mesmas oportunidades e que o sucesso financeiro e profissional depende apenas do esforço individual (SOUZA, 2011). Ora, se uma pessoa têm dificuldades básicas não atendidas como o acesso à alimentação, a educação, a saúde e a moradia pressupõe-se que essas sejam suas preocupações essenciais e a comparação

destes indivíduos com outros que já nascem com os direitos civis, políticos e sociais garantidos colabora para a manutenção das desigualdades.

Pois a comparação entre as oportunidades que alguns têm visivelmente não é igual à de pessoas distantes da cidadania.

Para Souza (2011) as desigualdades sociais são responsáveis por produzir vantagens de alguns indivíduos sobre os outros. Para correlacionar a percepção do autor com o presente estudo, é apropriado o relato da responsável pela condicionalidade da saúde no município de Pelotas sobre o comportamento de alguns médicos:

a nossa dificuldade para cumprir a condicionalidade da saúde em Pelotas, que está dificultando o repasse financeiro para o município, é que os médicos muitas vezes não autorizam a pesagem de crianças do PBF nos postos de saúde dos quais são responsáveis alegando que não fizeram concurso público para trabalhar para o PBF.

Claramente há uma postura profissional de um grupo de pessoas que possuem salários dignos expondo seus posicionamentos políticos e prejudicando o funcionamento da política pública.

No entanto, a questão da percepção das pessoas sobre a meritocracia é muito forte como coloca-se na segunda hipótese do trabalho: o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa, como observado nos quadros abaixo:

QUADRO 8. Percepção de Justiça e riqueza nos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015

O Sr. (ou a Sra) considera justo ser rico?	Sim	Não	NS	NR	Total
Beneficiários	62%	30%	6%	2%	50 pessoas
Não beneficiários	59%	38%	2%	1%	100 pessoas
Total	60%	35,3%	3,3%	1,3%	100%

N.150

QUADRO 9. Percepção de Justiça e pobreza nos beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2015

O Sr. (ou a Sra) considera justo ser pobre?	Sim	Não	NR	Total
Beneficiários	34%	64%	2%	50 pessoas
Não beneficiários	34%	64%	2%	100 pessoas
Total	34%	64%	2%	100%

N. 150

Os quadros acima comprovam a hipótese, pois tanto não beneficiários e beneficiários tem uma postura semelhante quando questionados sobre ser justo ser rico ou pobre, quando questionados como se fica rico a maioria dos entrevistados respondeu que através do trabalho. Resposta interessante, pois parte dos não beneficiários eram pobres e aposentados, ou seja, trabalharam a maior parte de suas vidas e não enriqueceram. O importante aqui é a compreensão de que a opinião favorável a que os ganhos financeiros estão relacionados ao trabalho é muito presente entre as pessoas pobres.

É o que também pode-se evidenciar com a percepção de um entrevista realizada com um não beneficiário do PBF: “Não acho justo não, todo mundo devia ter direitos iguais”.

Dessa maneira, a política pública do PBF além de ser necessária, pois, o Brasil é uma potência econômica e mesmo assim o poder público aceitou tranquilamente que parte da população vivesse em situação de extrema pobreza. Permitindo que os direitos constitucionais do acesso à saúde, à alimentação e à educação que deveriam ser universais, fossem direito apenas de alguns.

Pode-se observar neste capítulo que a pesquisa empírica está de acordo com a teoria de Marshall (1967) e também com as análises de Rego e Pinzani (2013). Para o primeiro autor existe um “círculo vicioso de direitos”, ou seja, na medida em que se amplia um direito surgem reivindicações por outros direitos. Isso vai ao encontro dos dados coletados em Pelotas-RS onde a maioria dos beneficiários pensam no PBF como um direito e, além disso, lhes parece que o benefício é baixo, uma vez que 62% dos entrevistados encontram-se pouco satisfeitos ou insatisfeitos com o valor.

Com relação ao valor do PBF as beneficiárias entrevistadas por Rego e Pinzani (2013) julgaram insuficiente e gostariam de possuir mais renda, na questão da democracia esse é um fator importantíssimo, porque a queixa sobre o valor pode estar apontando para o fim de uma “cultura de resignação” por parte dos pobres.

Nesse sentido é possível assegurar que o programa de transferência direta de renda, a partir de suas condicionalidades, com o repasse em dinheiro para as famílias, com a entrada no consumo, por simples que seja, está insuflando uma cultura de apreço ao regime democrático e promovendo uma discussão importante em torno das demandas dos direitos.

O PBF está enfrentando graves problemas históricos do país como as desigualdades sociais, econômicas, de gênero e étnicas. Isto acontece ao incluir mais crianças e adolescentes no sistema educacional, proporcionando mais autonomia às mulheres, levando dignidade as famílias negras que ainda sofrem consequências de séculos de escravismo. Ainda, as pessoas quando se sentem sujeitos de direitos acabam tendo mais satisfação com o regime democrático, por atribuírem a democracia sua saída da invisibilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As exposições ao longo dos quatro capítulos buscaram investigar se o Programa Bolsa Família é capaz de gerar cidadania, foi possível verificar que, mesmo de forma tímida essa política redistributiva ajuda a construir cidadania e leva aos beneficiários as condições mais essenciais da dignidade humana. Parece exagerado apontar o PBF como um construtor de cidadania plena, por outro lado é razoável afirmar que sua linha principal é essa, pois como observou-se no último capítulo os beneficiários criam consciência de deveres por intermédio das condicionalidades e de direitos quando alguns entrevistados falam em injustiça social ou refletem sobre o valor monetário que lhes é repassado.

A alta satisfação dos receptores do PBF com o regime democrático é um ponto fundamental, à luz da ciência política, para o entendimento de que as pessoas se sentem mais incluídas na sociedade. Com isso pode-se retomar a ideia desenvolvida no primeiro capítulo no qual ressaltou-se a relação entre políticas públicas e democracia. Por mais que regimes autoritários tenham ações, só é possível a manifestação das mais distintas compreensões e críticas sobre um programa social em regimes onde existe liberdade de expressão e respeito de concepções de mundo variadas.

Conforme observou-se na introdução, as hipóteses de trabalho foram: a) o PBF tem a característica de incorporar uma parcela significativa da população ao mercado consumidor possibilitando o acesso a bens não duráveis que melhoram a qualidade de vida, e b) o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa.

Para isso, tomou-se como linha principal do trabalho as percepções em relação ao PBF e a influência direta em suas vidas por parte de beneficiários e não beneficiários. Sendo assim, a pesquisa possui o caráter de examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, levantando questões como o valor do repasse, percepção sobre democracia, efeitos eleitorais do programa e mudança no poder de compra dos beneficiários.

Neste sentido, essas questões anteriores foram levantadas para verificar se tal ação de diminuição das desigualdades sociais é capaz de interromper situações

de miserabilidade e pobreza, inserindo os beneficiários no mercado de consumo e/ou melhorando sua condição cidadã.

A presente pesquisa comprova as hipóteses de que o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa e que o PBF tem a característica de incorporar uma parcela significativa da população ao mercado consumidor possibilitando o acesso a bens não duráveis que melhoram a qualidade de vida dos beneficiários.

Outra conclusão a que se chegou através dos diagnósticos dos dados é a relação entre ser beneficiário do PBF e votar em candidatos governistas. Pois, as pessoas votam em quem lhes proporcionou melhorias de vida evidentes. No entanto como colocou-se, a partir dos referenciais teóricos sobre o assunto, este tipo de voto não tem a ver com determinado partido político, mas sim com o grupo que estiver no poder.

Há uma grande preocupação com relação às questões de gênero no PBF. Pois, mais de 90% das pessoas que recebem o benefício são mulheres, dado congruente com o coletado na pesquisa empírica desenvolvida no município de Pelotas-RS. Mais importante que o percentual de beneficiárias é o sentimento de autonomia por parte das mulheres, já que elas decidem como utilizar o benefício, tornando-se as responsáveis, comumente, pela maior parte da renda familiar, de maneira básica o dinheiro é utilizado para suprir necessidades básicas dos filhos. Essa relação deu as mulheres autonomia individual, outrora mais rara devido à dependência econômica que tinham de seus companheiros.

Outra questão relevante que ratifica como o PBF vem beneficiando gradativamente maior número de habitantes e em consequência diminuindo, mesmo que de maneira tímida, a desigualdade social no Brasil, está explícita no aumento do investimento no programa e uma preocupação proeminente com relação à questão da extrema pobreza. O PBF corresponde a um investimento pequeno do PIB brasileiro, pouco acima de 5%, economicamente o programa consegue estimular a economia local, pois como se viu a maior parte dos beneficiários compra produtos de necessidade primordial. O valor investido no PBF suscita a questão de que o investimento nesse programa é baixo por haver um conflito, mesmo que velado, que incomodaria setores conservadores da sociedade se o investimento fosse aumentado de maneira mais robusta.

A parte da pesquisa dedicada aos que se intitulou de invisíveis suscitou várias inquietações devido à maioria dos entrevistados não conhecerem o programa, também pelo motivo de o beneficiário que encontramos nessas condições ficar aflito com a pesquisa por não ter certeza se o benefício recebido é realmente um direito. É plausível colocar que os moradores de rua permanecem sendo invisíveis tanto para a sociedade quanto para o poder público, no entanto parte desse grupo de entrevistados considera que merece algum tipo de auxílio financeiro, pois não se consideram culpados por viverem nas condições que se encontram e relatam que a sociedade e o Estado são responsáveis pela sua exclusão.

Evidenciou-se que no município de Pelotas – RS tanto quanto no Brasil a extrema pobreza e a pobreza são mais comuns entre pessoas negras, mas desde a criação do PBF esse índice vem diminuindo consideravelmente ano após ano. Dados do MDS (2015) mostram que entre 2002 e 2013, a pobreza crônica entre negros diminuiu de 12,6% para 1,7% da população. Destarte, o PBF tem proporcionado reparos históricos com relação a questões étnicas, mas de maneira, todavia insuficiente. Pois os negros ainda são a maior parte dos pobres, dos analfabetos, e dos que sofrem violência.

Observou-se no decorrer desta pesquisa que o poder público tem dificuldade em encontrar pessoas que cumprem os critérios para receber o benefício, por esse motivo sugere-se ao poder público local que se estabeleça uma relação mais próxima com as coordenações de abrigos onde dormem pessoas em situações graves de pobreza e se for possível tornar obsoleto o critério que exige endereço fixo para receber o benefício, pois se pressupõe que pessoas em situação de rua estejam em condições de vulnerabilidade socioeconômica e, portanto se encaixem no perfil das pessoas que recebem o PBF.

O Programa Bolsa Família como a principal política pública de transferência de renda no Brasil combate de maneira significativa o problema social da fome e da pobreza, outrora com parte da população em situação de extrema pobreza. O PBF incorpora as pessoas ao mercado de consumo, mesmo que seja a um consumo básico como o acesso à alimentação, produtos de higiene e materiais escolares, fato esse observado na pesquisa empírica realizada que como consequência estimula a economia do país. Sendo assim, respondeu-se ao problema central do estudo.



Nosso país é uma potência econômica mundial, a maior parte das riquezas são controladas por poucos brasileiros. O PBF em pouco mais de uma década, conseguiu inserir na cidadania, embora que parcialmente, pessoas que permaneceram na invisibilidade nos 500 anos anteriores de Brasil.

O PBF é um programa de investimento social que cumpre o papel de fortalecimento econômico do país, pois consegue inserir no mercado pessoas que não tinham acesso ao básico para sobrevivência, fomentando a circulação de dinheiro. Apesar de o programa melhorar as condições de vida das pessoas em situação de extrema pobreza ou pobreza não as coloca em uma situação de equidade com outros indivíduos de maior poder econômico.

Considera-se essencial para a construção de uma sociedade mais justa o fortalecimento da democracia, os programas de transferência direta de renda são importantes colaboradores para que isso ocorra. Assim sendo, após uma grande inclusão populacional nos princípios de direitos e deveres estará se construindo de forma autêntica uma nação.

O esforço feito nesta pesquisa é o principio de futuros trabalhos, pois a agenda de estudos sobre políticas públicas e programas de transferência de renda no Brasil e na América do Sul é ampla, e devido aos limites do trabalho dissertativo não poder responder a todas as questões suscitadas sobre o PBF, deixando muitas questões para projetos posteriores.

Questões como: o Programa Bolsa Família incorporou de maneira definitiva os beneficiários no mercado consumidor ou pode haver retrocessos nesse aspecto? O direito a bens básicos de consumo pode ser considerado geração de cidadania ou apenas cumpre-se uma garantia constitucional por tanto tempo ignorada? Considerando os benefícios sociais e econômicos do PBF para o Brasil, não seria interessante investir um percentual maior do PIB no programa? Ressalta-se a fala de um entrevistado que disse “ninguém devia ter que morar nas ruas”. Por que a falta de moradia é tão grande em nosso país?

Todas essas dúvidas levam a afirmação de que o trabalho está apenas começando, necessitando de mais pesquisas aprofundadas sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Lidiane Rocha. Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <[http://www.ambito.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10740](http://www.ambito.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740)>. Acesso em jan 2016.
- ANDERSON, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo(org.) (1995). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BAQUERO, M.; PRÁ, J. (2007). **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- BAQUERO, Marcello e PASE, Hemerson (org.) (2013). **Desenvolvimento hidrelétrico: qualidade de vida e capital social no Sul do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- BAQUERO, C. M. J. . **Pesquisa quantitativa nas Ciências Sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute. **Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina**. REDES, Santa Cruz do Sul, v.12, n.1, p. 125 -150 jan./abr 2007.
- BAQUERO, Rute. **Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. 2012.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Editora: UNB, 1986.
- BORDIEAU, P. (coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CAMARGO, C. F., CURRALERO, C. R. B., LICIO, E. & MOSTAFA, J. **Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O Que o Cadastro Único Revela?** in CAMPELLO M. e CÔRTEZ. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, IPEA, 2013.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Revista Brasileira de Enfermagem, v. 57, n. 5, p. 611-614, 2004.

CAPELLA, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 87 – 122.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro. Ed: Civilização Brasileira, 2001.

CECCHINI, S. “Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação”. In: Campello, T.; NERI, M. C. (Eds.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CHAUI, Marilena. **A ideologia da competência**. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD) (1991). **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

COMPARATO, Fabio Konder. **Afirmção Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e modernidade**. Perspectivas. São Paulo, v 22, p. 41-59, 1999.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. USP, 1997 (o original em inglês é de 1971).

D'AGOSTINI, Luis R.; FANTINI, Alfredo C. (2008). Quality of life and quality of living conditions in rural area: distinctively perceived and quantitatively distinguished. **Social Indicators Research**, online, v. 89, n. 3, p. 487-499, Dec. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-008-9245-4>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa: Polêmicas do Nosso Tempo**. Campinas: Autores Associados. 1995.

DESLANDES, S. F. **A construção do projeto de pesquisa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa do NEPP/UNICAMP, n°82, 2009, p. 1 - 29.

Discurso de posse de Lula. **Discurso de posse - 1º mandato**. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>. Acesso em 06 de jan. de 2016.

ESPING-ANDERSEN, G.. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, Nº24, setembro. 1991.

FARIA, C. A. P. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 22 - 29.

\_\_\_\_\_. O que a de radical na teoria contemporânea democrática: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Rev. bras. Ciências. Sociais**, 2010.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. p. 22 – 29. 2003.

FEREJOHN, Jonh; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.16, nº45, fev. 2001, p. 1 - 24.

FLECK, M. P. A. et all). Aplicação da versão em português do instrumento abreviado de avaliação da qualidade de vida "WHOQOL-bref". **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 178-183, Apr. 2000.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. Caderno de Pesquisa do PPGSP/UFSC, nº18, set. 1999, p. 1 - 36.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, jun. 2000, p. 1 - 21.

FIALHO, P. J. F. **O programa Bolsa Família em São Luís (MA) e Belém (PA): um estudo sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do programa na condição de vida das mulheres**. Dissertação de mestrado: Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2007. disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 10 de dezembro de 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo. Ed: Atlas, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tipo Brasileiro, 2003, p.91-121.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, nº 58, 2003, p. 193 - 224.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1987.

HERCULANO, S. A qualidade de vida e seus indicadores In: HERCULANO, S; PORTO, M. F; FREITAS, C. M. (org.). **Qualidade de Vida e Riscos Ambientais**. Niterói: Eduff. 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil**. São Paulo. Ed: Martin Claret, 2006.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Empoderamento: Definições e aplicações**. 30º Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 2006.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2014. **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-en.pdf>. > Acesso em 17 de maio de 2015.

IBGE. **Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/>>. Acesso em: 21 de abril de 2015.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Aplicada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 16 de março de 2015.

KARNAL, Leandro. **Estados Unidos, liberdade e cidadania**. In :PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2014.

KLUTHCOVSKY, Ana C. G. C. e TAKAYANAGUI, Angela M. M. Qualidade de vida – aspectos conceituais. **Revista Salus**, Guarapuava, v. 1, n. 1, p. 13-15, jan./jun. 2007.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Soc.** São Paulo, v.18, n.4, p.733-743, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. São Paulo. Ed: Atlas, 1985.

LEFORT, Claude. **Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas**. São Paulo: CEBRAP, 1974.

LESSA, C. F. T. M. R.. **Nacionalismo após o furacão neoliberal**. In: congresso bolivariano de los pueblos, 2005. Congreso bolivariano de los pueblos, 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, nº44, 1998, p.81-215.

LOWI, Theodore, J. **American business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory**. World Politics, v.16, n.4, p. 677-715, 1964.

\_\_\_\_\_. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, v.32, n.4, p.298-310, jul/ago. 1972.

MAINWARING, Scott. **Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil**. São Paulo. Lua Nova, nº28-29, 1993.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, ano 10, outubro de 1995, São Paulo.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Editora: Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. **The Right of Welfare**. Nova York, The Free Press, 1981.

MARTINS, Joel; BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. **A Pesquisa Qualitativa em Psicologia Fundamentos e Recursos Básicos** – 2. ed. – São Paulo: Moraes, 1994.

MELO, M. A. B; SILVA, P. L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa [do] NEPP/UNICAMP**, nº48, p. 1 – 16. 2000.

MINAYO, M.C. de S. (2010). **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. (12ª edição). São Paulo: Hucitec-Abrasco.

\_\_\_\_\_. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MÜLLER, Matheus. **Dependência de trajetória no setor elétrico**. Dissertação de Mestrado, UFPel, 2014.

NUSSBAUM, Martha. **Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión**, Editora Paidós, Buenos Aires, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades**. Madrid: Katz, 2010.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 40, mar./abr. p.273 – 288. 2006.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in T. Campello; M. Côrtes Neri (eds): **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

PASE, H. L. **Capital Social e Desenvolvimento Rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS / PPGCP, 2006. (Tese de doutorado).

PASE, H. L, Et. All. **Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Avaliação dos resultados e proposição de modelo de elaboração de programas de remanejamento da população atingida por empreendimentos hidrelétricos**. Pelotas: UFPel - NEPPU / Porto Alegre: UFRGS - NUPESAL. (arquivo digital). 2010.

PASE, H.; BAQUERO, M. (org.) **Estado, democracia e hidreletrecidade no Brasil**. Pelotas: Editora da UFPel. 2012.

PASE, H; ROCHA, José Humberto. **O governo Lula e as políticas públicas do setor elétrico**. Revista Debates (UFRGS), v.4, p.32-59, 2010.

PASE, Hemerson Luiz ; ROCHA, Humberto José . O governo Lula e as políticas públicas do setor elétrico. **Revista Debates** (UFRGS), v. 4, p. 32-59, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: Palavras, instituições e ideias**. In: Lua Nova, N° 67, 2006.

RAWLS,J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo. Editora: UNESP, 2013.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. p.11 – 14. 2003.

RIBEIRO, Carlos A. C. **Um panorama das desigualdades na América Latina**. Análise de Conjuntura OPISA, nº6, junho de 2006.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.

RUA, Maria das Graças. **A análise de políticas públicas: Conceitos Básicos**. UFPB, 2010.

SAIDY, L. C. **Qualidade de vida e condições para se viver dos maricultores: um estudo exploratório no Ribeirão da Ilha**, Florianópolis (SC). 153 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, UFSC.

SCHUMPETER. Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. São Paulo, Editora: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **La idea de la justicia**. Taurus, 2012.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 313-334, 1993. APA

SILVA, R. P.; GONÇALVES, R. R.; CARVALHO, A.B. ; OLIVEIRA, C. . O Impacto do Polo Naval do Setor Imobiliário da Cidade do Rio Grande RS. In: 6º Encontro de Economia Gaúcha, 2012, Porto Alegre. Anais do 6º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2012.

SSP/RS. Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Indicadores Criminais**. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=189>. Acesso em: 19 mai 2014.

SPARAPANI, Priscilia. O modelo de estado brasileiro contemporâneo: um enfoque crítico. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br> >. Acesso em jan. 2016.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20 - 45.



\_\_\_\_\_. **"Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 15 - 20.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira quem é e como vive.** Belo Horizonte: UFMG, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. Vice-Reitoria. Coordenação de Bibliotecas. **Manual de normas UFPel para trabalhos acadêmicos.** Pelotas, 2014. Revisão técnica de Aline Herbstrith Batista, Carmen Lúcia Lobo Giusti e Elionara Giovana Rech. Disponível em: [http://sisbi.ufpel.edu.br/arquivos/PDF/Manual\\_Normas\\_UFPel\\_trabalhos\\_acad%C3%AAmicos.pdf](http://sisbi.ufpel.edu.br/arquivos/PDF/Manual_Normas_UFPel_trabalhos_acad%C3%AAmicos.pdf). Acesso em: 07 de jan. de 2016.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia.** São Paulo. Ed: Brasiliense, 1984.

VILAS, Carlos Maria (2013). **El poder y la política; contrapunto entre la razon y las pasiones.** Buenos Aires: Biblos. (Capítulos 1-2) La política.

ZUCCO, César. **"When Pay Outs Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-2010"** American Journal of Political Science. Vol. 47 No. 3. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12026/pdf>. Acesso em: 17 de janeiro de 2016

## Apêndices

## Apêndice A: ENTREVISTA COM COORDENADORA DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO

Reunião com Lívia Tash Alves, Coordenadora Municipal do Programa Bolsa Família na Educação em Pelotas no dia 22 de junho de 2015.

Pesquisador: Boa tarde, Lívia agradeço a tua atenção e colaboração com a minha pesquisa e quero começar te perguntando qual a diferença entre os cadastrados no CadÚnico e os beneficiários do PBF?

L.T: Todo e qualquer município ele tem um limite de beneficiários do PBF, mas ele não tem um limite do número de pessoas que possam se cadastrar no CadÚnico. Então, estar cadastrado no CadÚnico não significa que a pessoa esteja apta a receber o auxílio do PBF, pois o CadÚnico serve também para pessoas que se encaixem no perfil de outros programas do governos federal como o “Minha, casa, minha vida”, CNH social, isenção em concursos públicos. por exemplo. Se não me engano a família que tem rendimento até três salários mínimos pode fazer cadastro no CadÚnico. Eu não posso te afirmar qual é o limite de beneficiários de Pelotas, mas posso te afirmar que todos os municípios tem um teto de beneficiários. Quem está cadastrado e não recebe, mas possui o perfil socioeconômico do PBF fica em uma espécie de fila de espera, na medida em que pessoas vão perdendo o benefício ou se desvinculando por vontade própria outras pessoas passam a receber. O programa a princípio tem uma validade de 10 anos por ser um benefício e não uma renda. As famílias que entraram em 2003 já deveriam estar saindo do programa.

Pesquisador: Eu já via pesquisado essa informação no site do MDS e não encontrei nada que fale em limite temporal do recebimento do benefício, de acordo com o Ministério desde que as pessoas tenham o perfil e cumpram as condicionalidades podem receber o bolsa família.

L.T: É, mas tem limite, e é em torno de 10 anos. Quem entrou em 2003, já esta perdendo o benefício. Como é que funciona então? As famílias tendo uma renda per capita entre R\$ 77 e R\$ 154 elas vão ganhar pelos filhos, até 5 filhos de 0 a 15 anos até 5 auxílios e no máximo 2 filhos de 16 a 18 anos, ou seja, o programa paga R\$ 38 a mais por cada filho até 16 anos e se não me engano R\$ 42 por filhos

até 18 anos. O CadÚnico é para pessoas de baixa renda, já o bolsa família é um programa destinado as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Pesquisador: Quem inclui e exclui os beneficiários?

L.T: É o governo federal, através do MDS, as prefeituras cuidam das condicionalidades e enviam os dados para o MDS que tem o poder de incluir e excluir pessoas do programa. O nosso papel é só manter os dados atualizados, no meu caso os dados da frequência escolar, assim como a minha colega Rosane que é responsável pelos dados da condicionalidade da saúde e uma equipe de assistentes sociais responsáveis pela condicionalidade dos cursos de formação.

Pesquisador: Tu verificas se as famílias estão cumprindo com a frequência escolar de seus filhos?

L.T: Sim e, além disso, fazemos “busca ativa” para verificar o que está acontecendo com os alunos que estão quase ultrapassando o limite de infrequência permitido. Nós temos muitas famílias com o cadastro desatualizado, muitas famílias que perdemos contato, que perderam o bolsa família por falta de informação (os pais não sabiam das condicionalidades). Nós temos várias ações sendo movidas para sanar esse problema através do nosso comitê intersectorial que vem tentando fazer ações conjuntas para que as famílias não percam o benefício. Eu participo desse comitê, o pessoal do CadÚnico, os responsáveis pela saúde e pela assistência social, tentando sanar alguns problemas. Por exemplo, temos um sistema de palestras nas escolas aonde vão os secretários responsáveis pela frequência escolar e os responsáveis pelo banco de dados da saúde, além de nós coordenadores de áreas que explicamos à essas pessoas quais são os direitos e deveres deles para que eles coloquem a verdade sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias para que estas não percam o benefício, mas que também cumpram com as condicionalidades efetivamente.

Pesquisador: Então o principal papel da prefeitura é o acompanhamento das condicionalidades?

L.T: Sim, nós podemos fazer recursos para o MDS se avaliarmos que eles retiraram alguma família do programa injustamente e aí o ministério faz a análise do recurso e inclui novamente a família no programa.

Pesquisador: Como vocês sabem quem são famílias emancipadas, pois esse é um dado que tenho tido dificuldades em encontrar?

L.T: Em função da atualização cadastral que ocorre a cada dois anos, isso é obrigatório, e é nessa atualização que se verifica se a família ultrapassou o limite de renda ou não. Infelizmente em Pelotas não houve até hoje casos de abdicação do benefício por nenhuma família, o que ocorre são denúncias com relação a famílias que recebem o benefício sem necessitar mais.

Pesquisador: Em Pelotas nenhuma família abdicou do benefício no caso de ultrapassar a renda em prol de outra família mais necessitada?

L.T: O que ocorre é que nesse período de dois anos muitas famílias não vão atualizar o cadastro o que nos leva a crer que estão abdicando do benefício. Agora irem lá (na sede do CadÚnico) para dizerem que não querem mais o Pesquisador: Quem são os beneficiários pelotenses? Quais os bairros que tem maior número de pessoas recebendo o benefício e se há uma distância geográfica considerável com relação à maioria dos beneficiários e postos de saúde e escolas?

L.T: Os beneficiários encontram-se mais na periferia, a maioria no Dunas, no Navegantes, na Balsa, no Getúlio Vargas são os bairros de maior concentração.

Pesquisador: Como os conceitos de cidadania e democracia são fundamentais no meu trabalho, quero te questionar se tu observas um aumento de participação em questões referentes ao município por parte das pessoas que tornaram-se beneficiárias? Se te parece que os beneficiários que tens contato enxergam o benefício como um direito ou como um presente?

L.T: Meu contato é via escola, mas muito distante.

Pesquisador: Ocorre muito de secretários de escolas com medo de que as famílias percam o benefício alterarem os dados da frequência escolar dos alunos, digo isso porque participei de uma reunião escolar onde um secretário comentou que fez isso.

L.T: Olha, são 141 escolas e nós não temos como dimensionar isso. O último responsável antes de nós é o diretor da escola, por isso são importantes às formações. O CPF que vai ao sistema é o do diretor da escola, dentro da escola ele é o maior responsável. São três atores nesse processo o secretário, o orientador educacional e por fim o diretor da escola.

Pesquisador: Faz quanto tempo que a senhora coordena a frequência escolar como condicionalidade do PBF no município?

L.T: Há três anos.

Pesquisador: Nesses três anos tu observas que melhoraram as notas ou pelo menos a frequência dos alunos que recebem o BF?

L.T: Com relação à frequência sim, eu noto que de um tempo para cá as escolas estão encarando com maior seriedade a fiscalização frequência escolar, foi um trabalho que nós construímos aos poucos, de respaldo nosso, no sentido de aconselhar que qualquer reclamação dos pais com a escola referente ao assunto encaminhassem para nós e eles foram adquirindo a confiança. Tem muito mais casos de baixa frequência hoje do que quando nós começamos o trabalho, mas eu acredito que não devido a ter aumentado o número de faltas dos alunos e sim pela eficácia na fiscalização. Veja bem, acredito. A educação é a condicionalidade que puxa todas as outras. E nós estimulamos muito os pais a fazerem cursos profissionalizantes para que quando não tiverem mais o benefício não voltem a situação de vulnerabilidade.

Pesquisador: É alto ou baixo o índice de crianças e adolescentes que conseguem concluir o ensino fundamental e médio nas escolas em Pelotas?

L.T: Eu não posso te afirmar isso, a função de abandono diminui bastante, mas dados eu não tenho para te dar.

Pesquisador: Tem fiscalização do MDS em relação aos municípios para ver o funcionamento do PBF?

L.T: Deveria ter, mas desde que eu comecei a trabalhar com o programa não aconteceu de receber visitas do MDS em nenhum momento, o que se sabe é que existem 25 municípios no Rio Grande do Sul que tem problemas no sentido de cumprirem as condicionalidades e Pelotas é um desses 25 municípios.

Pesquisador: E no que isso prejudica o município?

L.T: O aporte financeiro do governo federal diminui muito se as condicionalidades não são cumpridas e no caso de Pelotas o que está assegurando o repasse federal do BF é a condicionalidade da frequência escolar que é cumprida em 96% mais ou menos, já os índices das outras condicionalidades são bem menores. 96% ou 98% atualmente, porque há três anos a frequência dos beneficiários era de 84%. Então é graças a frequência escolar que Pelotas ainda não perdeu o IGDM, pois tanto o cadastro quanto a saúde estão com percentuais muito baixos, então em função disso é que fazemos o trabalho intersetorial para tentar elevar os índices das outras condicionalidades.

Pesquisador: Não te parece que a condicionalidade da saúde seja mais difícil de ser cumprida devido aos beneficiários morarem em bairros pobres que citaste onde a distância de postos de saúde é maior?

L.T: Por isso montamos estratégias de ação com o PIM (Primeira Infância Melhor) que age bastante nesses lugares mais vulneráveis, ou seja, os agentes chegam até as famílias, para que a pesagem e medição sejam efetivadas. Nas palestras falamos sobre a possibilidade de os postos não puderem atender as crianças, as famílias tem a alternativa via PIM. A gente sabe que essa estratégia de pesagem e medição só vai falhar se as pessoas não buscarem. Pois eles têm a informação de que é de seis em seis meses que eles precisam cumprir a condicionalidade da saúde, e informamos quais são os locais que eles podem ir, além do posto de saúde.

Pesquisador: Interessante.

L.T: A gente sabe que esse trabalho de formiguinha é bem mais efetivo do que de repente colocar na imprensa as datas e explicações de cumprimento das condicionalidades.

Pesquisador: Livia, obrigado pela atenção e parabéns pelo trabalho que tua equipe desenvolve.

L.T: Capaz, eu que agradeço.

#### Apêndice B: Reunião do Comitê Intersetorial do Programa Bolsa Família em Pelotas-RS

Após a entrevista realizada com a senhora Livia em 22 de junho, no dia 7 de julho de 2015, participei da Reunião do Comitê Intersetorial do Programa Bolsa Família em Pelotas formado pelos coordenadores de cada condicionalidade do programa como Livia Tash (educação), Rosane Silva (nutricionista e responsável pela condicionalidade da saúde) além de pessoas vinculadas a assistência social e do senhor Eder Barcellos (gerente do CadÚnico na cidade).

Como não foi permitida a gravação da reunião fez-se anotações que se julgou serem importantes para o trabalho e seguem abaixo:

Foi relatado que nos últimos anos no município de Pelotas registrou-se queda no número de beneficiários com o Bolsa Família. Segundo o comitê, grande parte das famílias que deixou de receber o recurso não atendeu alguma das

condicionalidades do programa. Também que o diálogo com a Secretaria de Justiça Social e Segurança é raro, e o problema com o cumprimento da condicionalidade da saúde é grave já que o acompanhamento não está preenchendo nem 50% dos beneficiários, a senhora Rosane explica que alguns médicos responsáveis por postos de saúde não deixam as equipes realizarem as pesagens e a medição das crianças, critério básico da condicionalidade, alegando que “nos concursos que fizeram não estava explícito que deveriam trabalhar para o Programa Bolsa Família”.

Por outro lado, na questão da assistência social os agentes falaram que devido a uma parceria com o restaurante popular e com o conselho tutelar a condicionalidade tem melhorado seus índices, no entanto os dados exatos não estão disponíveis. Outro relato bastante grave que foi feito nessa reunião é que a Prefeitura Municipal de Pelotas ao invés de enviar as pessoas do comitê intersetorial para os cursos de capacitação promovidos pelo MDS em Brasília acaba disponibilizando às viagens para funcionários da prefeitura que não trabalham com o programa.

#### Apêndice C: Entrevistas no Albergue Noturno Pelotense

O primeiro rapaz a ser entrevistado foi Tiago que respondeu as seguintes questões:

Pesquisador – Boa noite. Obrigado por conceder a entrevista e eu gostaria de te perguntar algumas coisas. Como é teu nome e qual tua idade?

Entrevistado 1 – Boa noite, meu nome é Tiago Lopes Ferreira e tenho 33 anos.

Pesquisador – Tu és beneficiário do PBF?

Entrevistado 1 – Sim.

Pesquisador – Desde quando tu recebes o benefício?

Entrevistado 1 – Já faz 3 meses.

Pesquisador – E como é que tu ficaste sabendo da existência do programa e que serias um potencial beneficiário? Algum órgão da prefeitura te procurou como o CRAS?

Entrevistado1 – O CRAS me procurou.

Pesquisador – E tu já vivias nas ruas quando eles te procuraram?

Entrevistado 1 – Claro, eu já era morador de rua fazia um tempo.

Pesquisador – E há quanto tempo estás dormindo no albergue?

Entrevistado 1 – Ah, já deve fazer uns 4 meses, desde abril.



Pesquisador – Tu consideras justo esse auxílio financeiro.

Entrevistado 1 – Lógico, lógico, lógico.

Pesquisador – E quanto ao valor do benefício qual teu parecer?

Entrevistado 1 – Tá bom né, para quem não tinha nada está ótimo, eu não reclamo.

Pesquisador – Tu és alfabetizado?

Entrevistado 1 – Não, nunca fui à escola.

Pesquisador – Antes de tu morar nas ruas e dormir no albergue o que fazias?

Entrevistado 1 – Ué, morava com a minha família né. Até o dia em que meus pais morreram e minha casa pegou fogo.

Pesquisador – Isso ocorreu em Pelotas Tiago?

Entrevistado 1 – Sim, eu sou e sempre morei em Pelotas.

Pesquisador – Tens filhos?

Entrevistado 1 – Não.

Pesquisador – Tu achas justo alguém ser rico?

Entrevistado 1 – Ahm, justo, justo? “Na real a pessoa ser rica, né cara, é porque a pessoa trabalhou para ter dinheiro”.

Pesquisador – E ser pobre. Tu achas justo?

Entrevistado 1 – É justo ser pobre não né, mas a gente tinha que ter trabalho e oportunidade para ser que nem são os ricos, e correr mais atrás de dinheiro também.

Pesquisador – Tiago, tu gostarias de ter uma vida diferente da que tens atualmente?

Entrevistado 1 – Oh claro, quem é que não gostaria de ter uma vida melhor?

Pesquisador – Achas que os governos ou a sociedade tem responsabilidade em relação a tua condição?

Entrevistado 1 – Sim eles tem muita responsabilidade nisso, não era para ninguém ter que morar na rua.

Pesquisador – Então entendes que é justo que recebas algum tipo de benefício financeiro?

Entrevistado 1 – Sim, claro tá louco, todas as pessoas precisam de algum tipo de benefício.

Pesquisador – Então, tu achas que esse benefício contribui para aliviar a extrema pobreza?

Entrevistado 1 – Claro, se todos tivessem algum auxílio ninguém precisaria ficar dormindo em albergues como acontecesse com a gente.

Pesquisador – MUITÍSSIMO obrigado pela tua contribuição com a pesquisa e uma boa noite.

## ENTREVISTADO 2

Pesquisador – Boa noite. Obrigado por conceder a entrevista e eu gostaria de te perguntar algumas coisas. Como é teu nome e qual tua idade?

Entrevistado 2 – Meu nome é Hildo Costa Silveira e tenho 33 anos.

Pesquisador – Tu és beneficiário do PBF, Hildo?

Entrevistado 2 – Não, não sou.

Pesquisador – Quanto tempo faz que tu dormes no albergue?

Entrevistado 2 – Tem de 3 a 4 meses que eu to dormindo aqui.

Pesquisador – Tu conheces o PBF?

Entrevistado 2 – Só ouvi falar.

Pesquisador – Algum órgão público já te procurou para falar do programa?

Entrevistado 2 – Não por enquanto ninguém me procurou, nunca me procuraram.

Pesquisador – Consideras justo algum tipo de auxílio financeiro concedido pelo poder público as pessoas pobres?

Entrevistado 2 – Sim.

Pesquisador – És analfabeto?

Entrevistado 2 -- Não

Pesquisador – Estudaste até qual ano?

Entrevistado 2 – Até o primeiro ano do segundo grau, aí comecei a me drogar e parei de estudar.

Pesquisador – Como era a tua vida antes da tua condição atual?

Entrevistado 2 – Eu trabalhava.

Pesquisador – Onde?

Entrevistado 2 – Na Ambar Florestal, até 1 ano atrás.

Pesquisador – Tens família?

Entrevistado 2 – Tenho, só que eu não posso voltar para casa por enquanto, por causa de discussão de família, sabe né. Morava com eles até 4 meses atrás. Aí

discuti com meus avós por que sou criado por eles e sai de casa. E discuti com minhas irmãs também, lá no Pestano.

Pesquisador – Tu és natural de Pelotas?

Entrevistado 2 – Sim, de Pelotas.

Pesquisador – Tua situação de dormir no albergue e viver nas ruas se deve algum problema ou é uma escolha?

Entrevistado 2 – Uma escolha minha, por uma condição de necessidade mesmo, mas é melhor vir para o albergue do que dormir na rua que é uma coisa muito triste.

Pesquisador – Achas justo alguém ser rico?

Entrevistado 2 – É justo né, porque os caras correm atrás disso né, para ter tudo do bom e do melhor, então não adianta nada.

Pesquisador – Qual a forma que tu pensas que as pessoas ficam ricas?

Entrevistado 2 – Trabalhando eu acho, ou fazendo alguma falcatura, ou estudando também que aí o cara pode pegar um serviço melhor e ter um salário mais melhor.

Pesquisador – Achas justo ser pobre?

Entrevistado 2 – Não acho justo não, todo mundo devia ter direitos iguais.

Pesquisador – Tu gostarias de ter uma vida diferente da tua vida atual?

Entrevistado 2 – Claro.

Pesquisador – Achas que os governos ou a sociedade tem responsabilidade em relação a tua condição?

Entrevistado 2 – Acho que um pouco eles têm sim, tipo um abandono, tipo parece que eles abandonaram o povo.

Pesquisador – E se tu recebesse algum benefício monetário o que farias com esse dinheiro?

Entrevistado 2 – Arranjaria um lugar melhor para ficar. Voltaria a estudar e conseguiria um emprego.

Pesquisador – Obrigado pela tua contribuição com a pesquisa e uma boa noite.

Entrevistado 2 – Eu que agradeço.

### ENTREVISTADO 3

Pesquisador – Boa noite. Obrigado por conceder a entrevista e eu gostaria de te perguntar algumas coisas. Como é teu nome e qual tua idade?

Entrevistado 3 – Cristian dos Santos da Silva e tenho 18 anos de idade.

Pesquisador – Tu és beneficiário do PBF?

Entrevistado 3 – Não.

Pesquisador – Quanto tempo faz que tu dormes no albergue?

Entrevistado 3 – 4 meses.

Pesquisador – Já ouviste falar ou conheces o PBF?

Entrevistado 3 – É já ouvi falar.

Pesquisador – Algum órgão público já te procurou para falar do programa?

Entrevistado 3 – Não, nunca.

Pesquisador – Consideras justo algum tipo de auxílio financeiro concedido pelo poder público às pessoas pobres?

Entrevistado 3 – Ó isso aí é bom né.

Pesquisador – Tu és analfabeto?

Entrevistado 3 – Não, estudei até a 7ª série.

Pesquisador – Como era a tua vida antes da tua condição atual?

Entrevistado 3 – Eu vendia abacaxi.

Pesquisador – Tens família?

Entrevistado 3 – Tenho.

Pesquisador – Filhos?

Entrevistado 3 – Tenho 1.

Pesquisador – És de Pelotas?

Entrevistado 3 – Não, de São Leopoldo.

Pesquisador – Tua condição atual é uma escolha ou foi devido a algum problema?

Entrevistado 3 – Problema, mesmo.

Pesquisador – Tu achas justo alguém ser rico?

Entrevistado 3 – Sim, se merece. Trabalhando.

Pesquisador – E ser pobre, achas justo?

Entrevistado 3 – Ué se Deus mandou ser pobre.

Pesquisador – Gostarias de ter uma vida diferente ?

Entrevistado 3 – Uó, claro.

Pesquisador – Achas que os governos ou a sociedade tem responsabilidade em relação a tua condição?

Entrevistado 3 – Acho que sim né, sei lá eles roubam tanto, porque não vão poder dar uma ajuda para os moradores de rua né.

Pesquisador – Tu achas então que deverias receber algum benefício financeiro?

Entrevistado 3 – Sim.

Pesquisador – O que houve que tu paraste de vender abacaxi?

Entrevistado 3 – Fui para o caminho das drogas, drogas é ruim né. Eu tento sair, mas é muito difícil de parar. E morar na rua tá sendo uma experiência para mim que sou novo, e levar essa experiência para o resto da vida, a rua pode ser boa, tu conheces várias gentes e tu aprendes a viver e se relacionar ao próximo, ajudar o próximo, se tu tá bem de vida aprende a ajudar o próximo que tá precisando, e estou levando como uma experiência.

Pesquisador – Moravas com a tua família antes?

Entrevistado 3 – Sim, mas as drogas me fizeram ir para as ruas.

Pesquisador – Bom, muito obrigado pela atenção e boa noite.

Entrevistado 3 – Boa noite mano.

ANEXOS

Universidade Federal de Pelotas  
Núcleo de Estudos em Políticas Públicas  
Observatório de Direitos Humanos

<b>Número do Questionário</b>	
Aplicador:	

1	Identificação	
2	Idade	
3	Raça/Etnia	
4	Local de Residência	
5	Sexo	

6	O Sr. (ou a Sra.) é beneficiário do Programa “Bolsa Família”?			SIM	NÃO
<b>Caso a resposta for não, pular para a questão 12</b>					
7	Em relação ao valor do benefício do PBF o Sr. (ou a Sra.) está?	Muito satisfeito	Pouco satisfeito	Insatisfeito	
8	Porquê?				
9	O que o Sr. (ou a Sra.) compra hoje que não comprava antes de receber o Bolsa Família?				
10	Em que situação Sr. (ou a Sra.) abriria mão de receber o Bolsa Família?				
11	O Sr. (ou a Sra.) considera o bolsa família um (a):	direito	Presente	favor do governo	
12	O Sr. (ou a Sra.) possui moradia própria?			SIM	NÃO
13	Se sim, foi comprada pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”?			SIM	NÃO

14	O Sr. (ou a Sra.) considera a educação?	Muito importante	Pouco	Não é importante
Agora gostaria que o Sr. (ou a Sra.) me respondesse se confia muito, pouco ou não confia nas pessoas que vou dizer agora.				
15	Na presidenta Dilma Rousseff?	Muito	Pouco	Não confia
16	No governador José Ivo Sartori?	Muito	Pouco	Não confia
17	No prefeito Eduardo Leite?	Muito	Pouco	Não Confia
Mudando de assunto, gostaria de perguntar sua opinião sobre alguns outros temas.				
18	Em relação à Democracia o Sr. (ou a Sra.) está?	Muito satisfeito	Pouco satisfeito	Insatisfeito
19	Quê?			
20	O Sr. (ou a Sra.) é favorável à redução da maioria penal para 16 anos?	SIM	NÃO	
21	O Sr. (ou a Sra.) é favorável à pena de morte?	SIM	NÃO	
22	O Sr. (ou a Sra.) conhece alguma criança que tenha sofrido algum tipo de violência?	SIM	NÃO	
23	O Sr. (ou a Sra.) conhece o Conselho Tutelar?	SIM	NÃO	
24	Se sim, ele faz um bom trabalho?	SIM	NÃO	
25	O Sr. (ou a Sra.) conhece a Defensoria Pública	SIM	NÃO	
26	Se sim, já utilizou?	SIM	NÃO	
27	Se já utilizou, saiu satisfeito?	SIM	NÃO	
28	Em quem votou nas últimas eleições para presidente?	Dilma	Aécio	Outro
29	Participa de alguma associação?			
	IGREJA	SINDICATO	ASSOCIAÇÃO MORADORES	PARTIDO POLÍTICO
	OUTRO:			CLUBE DE FUTEBOL
30	A sua região (bairro) é segura?	Muito	Pouco	Insegura
31	A sua região (bairro) possui espaços de lazer?	Muitos	Poucos	Nenhum
32	O que o Sr. (ou a Sra.) costuma fazer para se divertir?			
	TV	INTERNET	FESTAS	REUNIÃO AMIGOS
	ESPORTE	CINEMA		
	IR AO CENTRO	OUTROS:		
33	Qual/quais destes serviços públicos você possui acesso?			
	SUS	MÉDICOS	DENTISTA	ESCOLA
	DEFENSORIA PÚBLICA	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CAPS	CONSELHO TUTELAR
				CRECHE
				UNIVERSIDADE
				DELEGACIA DE POLICIA



O Sr. (ou a Sra.) considera justo ser rico?	SIM	NÃO
O Sr. (ou a Sra.) considera justo ser pobre?	SIM	NÃO

Qual a principal forma de ficar rico?

Trabalho	Roubo/Corrupção	Sorte/Destino	Herança
OUTRO:			

O Sr. (ou a Sra.) se considera feliz?	Muito Feliz	Feliz	Infeliz
---------------------------------------	-------------	-------	---------

O que é a felicidade para o Sr. (ou a Sra.)?