



UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

FABIANA DA SILVA SODRE

O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO-RS

CERRO LARGO

2019

FABIANA DA SILVA SODRE

**O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO-RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade da Fronteira Sul, *Campus* Cerro Largo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa de Dinâmicas Sociopolíticas e experiências de desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ivann Carlos Lago

CERRO LARGO

2019

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Sodre, Fabiana da Silva

O potencial emancipatório do Programa Bolsa Família na perspectiva dos beneficiários do Município de Cerro Largo / Fabiana da Silva Sodre. -- 2019.
174 f.:il.

Orientador: Doutor Ivann Carlos Lago.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas-PPGDPP, Cerro Largo, RS , 2019.

1. Programa Bolsa Família. 2. Emancipação. 3. Políticas Públicas. 4. Desenvolvimento. I. Lago, Ivann Carlos, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FABIANA DA SILVA SODRE

**O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO-RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade da Fronteira Sul, *Campus* Cerro Largo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivann Carlos Lago

Esta dissertação foi defendida e aprovada pela banca em: 27 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ivann Carlos Lago - UFFS
(Orientador)



Prof. Dr. Edemar Rotta - UFFS



Prof. Dr. Mario José Puhl - FEMA

*Aos indivíduos, sujeitos, cidadãos que podem ser
agentes ativos de sua própria história.*

AGRADECIMENTO

Eis aqui a oportunidade ímpar de registrar o sentimento de gratidão a todos aqueles que me acompanharam neste importante processo de formação pessoal e profissional, marcado por um emaranhado de sensações, angústias, desconstruções, descobertas e conquistas, que não só deram sentido à esta etapa de vida, como serão lembradas para todo o sempre. Dito isso, atribuo a missão de agradecer ao complexo, e ao mesmo tempo necessário, registro das contribuições que de fato materializaram a construção e a finalização deste ciclo.

Inicialmente, reporto-me à minha amada família, sentido e presença importante da vida, que não nos permite estar sozinhos e que nos impulsiona na busca por nossos objetivos e nos fortalece continuamente frente aos desafios. Agradeço à minha mãe, Terezinha, que mesmo tendo frequentado a escola durante pouco tempo da infância, ensinou-me sobre o valor “do estudo” e das possibilidades que este traria à minha vida, que sempre foi meu porto-seguro, meu maior exemplo de determinação frente às dificuldades que a vida nos apresenta, que incentiva-me a ir cada vez mais longe e que vibra comigo a cada conquista. Às minhas irmãs Adriane e Isabella, que estiveram comigo quando eu não podia estar, e que mesmo questionando ansiosamente pelo meu tempo com elas, compreenderam a minha ausência quando nas leituras e nos escritos eu buscava me dedicar.

Reporto-me com profunda admiração ao meu orientador, professor Dr. Ivann Carlos Lago, para agradecer-lhe pela oportunidade e privilégio ímpar de estar ao seu lado durante esta etapa de vida acadêmica. Referência de sabedoria e comprometimento, sua presença foi atenção, dedicação, apoio, direcionamento, orientação e incentivo, de forma que contribuiu direta e efetivamente para que tudo isso fosse possível. Agradeço também aos professores Edemar Rotta e Mario José Puhl, pela participação na banca de qualificação do projeto e na defesa de dissertação, por suas importantes e destacadas contribuições.

Agradeço de forma geral aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que de forma significativa possibilitaram a troca de experiências, construções de aprendizagem e conhecimento, apostando na formação de pesquisadores comprometidos com a cidadania e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Agradeço à Administração Municipal de Cerro Largo-RS pelo reconhecimento do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas e pela compreensão

acerca da solicitação efetuada para ausentar-me do trabalho, mediante compensação de horários, tornando possível o comparecimento às aulas presenciais previstas e às atividades de pesquisa. Agradeço também à gestão municipal pela disponibilização dos dados solicitados sobre o Programa Bolsa Família, essenciais ao estudo.

Agradeço por fim, e de forma muito especial, às beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Cerro Largo - RS, que receberam-me em suas residências e disponibilizaram-se de forma voluntária a contribuir com a pesquisa. Registra-se a sua importância no presente estudo, visto que buscou a compreensão do Programa e suas possibilidades de emancipação, a partir de sua visão e no seu entendimento, enquanto destinatários da política pública em questão.

Enfim, embora a missão de pesquisar, estudar e refletir os contextos da pesquisa na trajetória acadêmica seja majoritariamente do pesquisador, torna-se impossível fazê-lo sozinho, porque ao longo de nossa caminhada contamos com pessoas que contribuíram para que tudo fosse possível. A todos, muito obrigada!

*“A liberdade tem mil encantos a mostrar,
Que os escravos, por mais satisfeitos, nunca
hão de provar.” (SEN, 2010, p. 378)*

RESUMO

O Programa Bolsa Família é uma política pública de transferência direta e condicionada de renda, que objetiva essencialmente o combate à fome, o acesso aos serviços sociais básicos e a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Pressupondo, nesse sentido, a previsão de superação efetiva das situações que dão origem e direito à concessão dos benefícios, a categoria da emancipação encontra centralidade nesta pesquisa, na medida em que será relacionada à capacidade do Programa para potencializar processos de autonomia, cidadania e desenvolvimento. Este estudo tem, portanto, como foco central, a análise e a contextualização acerca do Programa Bolsa Família enquanto política social emancipatória, a partir da correlação entre as perspectivas teóricas e a concepção dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS, sobre os aspectos normativos do Programa, sua compreensão sobre limites e possibilidades de superação das situações de privação de renda e acesso precário aos serviços sociais básicos e sua capacidade de refletir mudanças no contexto socioeconômico familiar para construção e vivência de processos de emancipação. Compreende, nesse viés, a abordagem teórico-conceitual acerca da emancipação na origem e nos fundamentos da Modernidade, onde o indivíduo, pelo uso da razão, torna-se capaz de exercer liberdade e conquistar autonomia, ao passo que a abordagem seniana pressupõe a liberdade, em seus papéis substantivo e instrumental, como essencial ao processo de desenvolvimento, na medida em que, através de oportunidades e disposições sociais, inseridas no campo da política pública, torna-se possível a potencialização das capacidades humanas. Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, que através de entrevistas abertas buscou contemplar a compreensão acerca de concepções teóricas vinculadas às perspectivas dos beneficiários, em sua análise subjetiva sobre a realidade em que vivem, resultando num conjunto de reflexões que envolve o contexto do Programa Bolsa Família, para além das percepções acerca de resultados imediatos, de forma a evidenciar a existência de processos de liberdade, autonomia, emancipação e, portanto, de desenvolvimento.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família; Política Pública; Desenvolvimento; Emancipação.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program is a public policy of direct and conditioned transfer of income, that essentially aims to combat hunger, access to basic social services and the emancipation of families living in poverty and extreme poverty. The emancipation category finds a centrality in this research, insofar as it will be related to the Program's capacity to strengthen processes of autonomy, citizenship and development, assuming in this sense, the prediction of effective overcoming of the situations that give rise to and entitlement to the granting of benefits. This study therefore has as a central focus the analysis and contextualization about the Bolsa Família Program as an emancipatory social policy, based on the correlation between the theoretical perspectives and the conception of the beneficiaries of the municipality of Cerro Largo - RS on the normative aspects of the Program, their understanding of limits and possibilities of overcoming situations of income deprivation and precarious access to basic social services and their capacity to reflect changes in the familiar socioeconomic context for the construction and experience of emancipation processes. It understands in this bias the theoretical-conceptual approach about emancipation in the origin and foundations of Modernity, where the individual, through the use of reason, becomes capable of exercising freedom and conquering autonomy, whereas, the senian approach presupposes freedom in its substantive and instrumental roles, as essential to the process of development, insofar as through the opportunities and social dispositions inserted in the field of public policy, it becomes possible to enhance human capacities. It is a qualitative research that contemplates the understanding of theoretical conceptions linked to the perspectives of the beneficiaries, in their subjective analysis about the reality in which they live, resulting in a set of reflections that involves the context of the Bolsa Família Program, for in addition to the perceptions about immediate results, in order to evidence the existence of processes of freedom, autonomy, emancipation and, therefore, development.

Keywords: Bolsa Família Program; Public policy; Development; Emancipation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série Histórica do Índice de Desenvolvimento Humano no Município de Cerro Largo-RS.....	70
Gráfico 2 – População residente no Município de Cerro Largo-RS no período 2000-2014.....	71
Gráfico 3 – Número de trabalhadores por faixa etária de remuneração média em 2014.....	72
Gráfico 4 – Escolaridade e taxa de analfabetismo da população do Município de Cerro Largo-RS.....	73
Gráfico 5 – Taxa de desempenho escolar dos alunos de Ensino Fundamental e Médio do Município de Cerro Largo-RS.....	74
Gráfico 6 – Taxa de mortalidade infantil do Município de Cerro Largo-RS – 2000 a 2013.....	74
Gráfico 7 – Taxa de Índice de Desenvolvimento do Município de Cerro Largo-RS – 2007 a 2013.....	75
Gráfico 8 – Valores anuais repassados pelo Programa Bolsa Família.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família no Município de Cerro Largo-RS.....	77
Quadro 2 – Beneficiárias do Programa Bolsa Família segundo indicadores selecionados.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS

ACESSUAS TRABALHO – Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVJ – Benefício Variável Jovem
FEE – Fundação de Economia e Estatística
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
FUNDEB – Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
TEM – Ministério do Trabalho
PBF – Programa Bolsa Família
PPGDPP – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT – Partido dos Trabalhadores
PTCS – Programa de Transferência Condicionada
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RDPC – Renda Domiciliar Per capita
RI – Relatório de Informações
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSAN – Sistema Único de Segurança Alimentar
UAB – Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 MODERNIDADE E EMANCIPAÇÃO: UMA ABORDAGEM TEÓRICO CONCEITUAL	19
2.1 <i>Origem e fundamentos do “projeto moderno”</i>	19
2.2 <i>Liberdade, Desenvolvimento e Políticas Públicas na perspectiva de Amartya Sen.....</i>	29
2.3 <i>A Liberdade em seus papéis constitutivo e instrumental.....</i>	38
3 POLÍTICA PÚBLICA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICO-NORMATIVOS.....	42
3.1 <i>Origem e Legislação do Programa Bolsa Família</i>	63
3.2 <i>O município de Cerro Largo-RS: do lugar à execução do Programa Bolsa Família</i>	69
4. ANÁLISE DE DADOS.....	80
4.1 <i>Nota Metodológica</i>	80
4.2 <i>Perfil das Beneficiárias</i>	88
4.3 <i>Programa Bolsa Família: Conhecimento e Avaliação</i>	98
4.4 <i>O acesso aos serviços sociais básicos como reflexo do cumprimento de condicionalidades.....</i>	115
4.6 <i>O trabalho e a renda: limites e possibilidades.....</i>	136
4.7 <i>Perspectivas Para o Futuro.....</i>	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS	164
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA ABERTA.....	170
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	172

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) compõe o Sistema Brasileiro de Proteção Social, que através de transferência direta e condicionada de renda objetiva, essencialmente, entre outras questões, o “combate à fome e à insegurança alimentar, o acesso aos serviços sociais básicos e o incentivo à *emancipação* sustentada de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza” (BRASIL, MDS, 2007, p. 17). Previsto no rol das políticas públicas nacionais, o Programa prevê a integralidade de ações contínuas e planejadas, num contexto interventivo, abrangente, com metas e estratégias definidas, que supõem efeitos combinados com o desenvolvimento das capacidades humanas.

Por não possuir caráter definitivo, e prever o futuro desligamento das famílias beneficiárias, é que reporta-se às possibilidades efetivas de superação das situações que dão origem e direito à concessão dos benefícios socioassistenciais do Programa Bolsa Família. Nesse contexto, a emancipação encontra centralidade na presente pesquisa, uma vez que constitui categoria a ser relacionada à capacidade do Programa para atingir seus objetivos e potencializar a construção de processos de autonomia, cidadania e, portanto, de desenvolvimento.

Tendo como ponto de partida o objeto central de análise e pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), foi proposta a análise, a correlação e a contextualização, através de abordagem interdisciplinar, do potencial do Programa Bolsa Família como política pública social emancipatória, vinculando perspectivas teóricas às concepções dos beneficiários cadastrados no município de Cerro Largo. Constituiu proposição de análise a intenção de identificar e compreender as percepções daqueles que são os destinatários da política pública em estudo, no sentido de avaliar a materialização dos seus objetivos que, em tese, intencionam a superação das situações de privação de renda e vulnerabilidade social.

A pesquisa encontra relevância acadêmica e social na medida em que tornou possível a realização de diagnóstico pontual, em um contexto específico acerca da intervenção do Estado e suas implicações na realidade, na visão e no entendimento daqueles que são o objeto de estudo e ação das políticas públicas. Por esse viés, a possibilidade de formulação de modelos de análise encontra materialidade na medida em que o diagnóstico seja vinculado à perspectiva teórica fundamentada, que permite a construção de conhecimentos acerca da realidade estudada.

Eis que pretendeu-se, com o recorte teórico em estudo, a compreensão da realidade a partir da correlação existente entre as categorias teóricas e a análise acerca das questões evidenciadas no processo de pesquisa, coleta e análise de dados, que buscaram compreender qualitativamente o entendimento dos beneficiários em relação ao Programa Bolsa Família, em especial na perspectiva da emancipação. Dessa forma, objetivou-se identificar o conhecimento do público atendido em relação aos aspectos normativos previstos, avaliando sua compreensão sobre limites e possibilidades de superação das situações de privação de renda e acesso precário aos serviços sociais, e sua capacidade de refletir sobre mudanças do contexto socioeconômico familiar para construção, fortalecimento e vivência de processos de autonomia e emancipação.

Dessa forma, a primeira parte deste trabalho constitui-se a partir de revisão bibliográfica, que permitiu a posterior organização e interpretação de unidades, categorias e temas de análise. Partindo dessa perspectiva, foi proposto inicialmente a contextualização a partir de abordagem teórica e histórico-conceitual, o debate sobre a categoria da emancipação na origem e nos fundamentos do projeto moderno, as políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento, assim como o Programa Bolsa Família em seus aspectos normativos e a contextualização historiográfica do município de Cerro Largo, enquanto delimitação do espaço a ser pesquisado.

A partir da abordagem teórico conceitual acerca da origem e dos fundamentos do projeto moderno, referenciou-se a modernidade como matriz que fundamenta a constituição da ciência como elemento fundamental para compreender o mundo e a realidade, de maneira que a emancipação humana materializa-se na capacidade do homem, através da razão e da liberdade, para desenvolver autonomia e agir na realidade em que vive. Conhecer as dimensões ligadas à modernidade significa compreender os elementos centrais dessa proposição, que representa, nas palavras de Luiz (2013, p. 32), o “rompimento com a tradição e reestruturação do pensamento humano em sentido amplo e profundo”.

A compreensão acerca do projeto moderno está necessariamente vinculada ao entendimento de que, conforme preceitos idealizados no cerne das ideias iluministas, parte do contraste com o pensamento medieval e do rompimento com a visão teocêntrica à concepção de que o instrumento para a emancipação humana é a consciência individual, a autonomia e a capacidade de compreender a realidade a partir do conhecimento e da razão (MARCONDES, 2001, p.: 201). É, portanto, a potencialização do indivíduo em sua competência de pensar por

si mesmo, exercer liberdade e conquistar autonomia que torna possível a materialização de processos emancipatórios e de desenvolvimento.

Levando em consideração que o Programa Bolsa Família objetiva a “emancipação sustentada” das famílias beneficiárias, busca-se identificar se, e em que medida, a potencialização do indivíduo para exercer autonomia e liberdade tem sido materializada, ao passo que isto implica, necessariamente, na sua própria compreensão, enquanto sujeito, acerca da realidade em que vive e de sua capacidade de refletir por si mesmo sobre os processos vivenciados desde a sua inclusão no Programa socioassistencial.

Compreendendo o indivíduo como ponto de partida da realidade social, enquanto sujeito racional, com liberdade, autonomia de pensamento e capacidade de compreensão e ação no mundo em que vive, abordou-se, na segunda parte deste trabalho, a liberdade enquanto categoria inerente à condição humana e central no processo de desenvolvimento, a partir do pensamento de Amartya Sen (2010). A proposição do autor, na obra “*Desenvolvimento como Liberdade*”, vincula a liberdade como essencial ao processo de desenvolvimento, na medida em que a constituição de sujeitos “*agentes livres*”, com capacidades de agir e ocasionar mudança, permite a materialização do progresso em suas dimensões.

Ao evidenciar o desenvolvimento como liberdade, Amartya Sen (2010) corrobora com preceitos do projeto moderno, que vinculam o indivíduo com papel e potencial para compreender e influenciar o mundo, de maneira que a racionalização e a liberdade são capazes de promover autonomia e, conseqüentemente, emancipação. Na visão do autor, esse processo significa o “desenvolvimento das capacidades humanas”, que está relacionado ao “potencial das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar” e, nesse viés, a liberdade em seus papéis constitutivo e instrumental – referenciados na pesquisa – é decisivamente importante, de maneira que precisa ser assegurada, através de disposições e oportunidades sociais.

O pensamento seniano revela que uma abordagem do desenvolvimento concentrada em liberdades substantivas e instrumentais, inescapavelmente enfoca a condição de agente dos indivíduos, que “não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios, de maneira que adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar, de forma que cabe a eles decidir como usar suas capacidades”. Nesse viés, as capacidades que uma pessoa realmente possui, “e não apenas desfruta em teoria”, dependem da natureza das disposições sociais, “responsabilidade esta que o Estado e a sociedade não podem escapar” (SEN, 2010, p. 366).

É nesse sentido que as políticas públicas foram abordadas, como estratégias de aumento de condições, disposições e oportunidades sociais e econômicas para afirmação, valorização e potencialização da liberdade humana, de forma a reconhecer os indivíduos como ativamente envolvidos com seu próprio destino, além de explicitar o papel do Estado e da sociedade no fortalecimento e proteção das capacidades humanas. Nesse ínterim, o autor também nos remete à reflexão sobre as privações de liberdade que se materializam na falta de acesso aos serviços básicos e na submissão da vida em condições degradantes, de maneira que isso estão vinculados aos processos inadequados e oportunidades que se tornam ineficazes.

Nesse contexto, há possibilidade de pensar as políticas públicas a partir do que de fato se propõem a alcançar, em termos de resultados, que podem ser imediatos e diretos, mas que, para além disso, precisam estar atrelados às construções que viabilizem de fato a resolução dos problemas que pretendem solucionar. É nesse sentido que a proposição de avaliar a política de transferência condicionada de renda, no caso o Programa Bolsa Família, constituiu problema de análise referenciado para além das possíveis percepções sobre a superação imediata da pobreza e acesso aos serviços públicos sociais, propostas em seus objetivos fundantes, buscando identificar a existência e a efetividade de processos de afirmação e valorização da liberdade, da autonomia e da emancipação dos sujeitos.

Compreendendo o debate sobre as políticas públicas, importante e necessário para o desenvolvimento da presente pesquisa, buscou-se o aprofundamento do processo teórico-conceitual acerca deste tema, que está intrínseco em um campo multidisciplinar. Referenciadas no universo do Estado e para além deste, o recorte teórico abrangeu as políticas públicas em sua constituição e trajetória, que vem abarcando diferentes concepções e formas de operacionalização, enquanto possibilidades de intervenção e produção de resultados na realidade social. Nesta abordagem, enfatizamos o Programa Bolsa Família em sua origem e legislação, enquanto política pública de transferência condicionada de renda e acesso aos serviços sociais básicos, na medida em que seus objetivos constituem o objeto de pesquisa e análise do presente estudo.

Nesse viés, a abordagem sobre o Programa Bolsa Família implica, em um primeiro momento, na compreensão acerca dos regulamentos que estabelecem sua proposição, na medida em que permitiu a análise vinculada ao espaço que pretendeu-se pesquisar. Esse foi o tema posterior da pesquisa bibliográfica apresentada na presente pesquisa, de forma a identificar peculiaridades no contexto específico do município de Cerro Largo-RS, através da sua caracterização historiográfica, com registros e dados de pesquisa e estatística, com vistas

ao diagnóstico preliminar e geral da população, com identificação de perfil socioeconômico das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, assim como indicadores de acompanhamento das condicionalidades e demais estratégias de inclusão produtiva a ele vinculadas.

Pelo apresentado, considerou-se a delimitação dos procedimentos metodológicos, que a partir de uma abordagem epistemológica hermenêutica, com enfoque qualitativo baseado na interpretação de significados dos fenômenos, pretendeu explorar questões em profundidade, num processo aberto e flexível que permitiu identificar a percepção dos beneficiários em relação à eficácia do Programa Bolsa Família, para atingir seus objetivos de emancipação. Pressupõe, portanto, a compreensão e o aprofundamento de um fenômeno explorado na perspectiva dos participantes, em seu próprio contexto e na percepção subjetiva que demonstram em relação a sua própria realidade.

Portanto, com o recorte teórico e metodológico evidenciado, a proposição de compreender o potencial emancipatório do Programa Bolsa Família na percepção dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS, esteve vinculada inicialmente ao processo de compreensão e aprofundamento de construções teóricas, para que posteriormente fosse possível a realização da coleta e análise de dados, de maneira que o resultado foi o conjunto de reflexões sobre o contexto das perspectivas identificadas e vinculadas à aplicação do referencial teórico estudado.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família foi analisado no contexto das disposições e oportunidades sociais abordadas pela teoria seniana, enquanto estratégias que podem potencializar o reconhecimento dos indivíduos como ativamente envolvidos com sua realidade, assim como desenvolver capacidades humanas e liberdades substantivas e instrumentais das pessoas para que tenham condições de serem autônomas e emancipadas. Ou seja, por constituir-se como um Programa inserido no âmbito das políticas sociais, buscou-se identificar se, para além da proteção social pela redução de riscos e vulnerabilidades pela garantia de renda e oferta de bens e serviços sociais, o PBF é capaz de efetivar a promoção social, vinculada à possibilidade de garantia de oportunidades e geração de igualdades, pelo desenvolvimento das capacidades dos beneficiários para que superem a situação de privação vivenciada.

O contexto diagnosticado envolve situações de baixa escolaridade, condições precárias de habitabilidade, restrita convivência familiar e comunitária e dificuldades para refletir a situação familiar vivenciada e as possibilidades de superação da situação de vulnerabilidade,

ao passo em que demonstram-se aparentes restrições quanto ao desenvolvimento da autonomia, da liberdade, do protagonismo e da responsabilidade individual em relação à própria realidade vivenciada. Isso pressupõe algumas fragilidades do Programa Bolsa Família, que envolvem desde o desconhecimento sobre seus aspectos normativos e objetivos, até as limitações para refletir limites e possibilidade de superação das situações que dão origem e direito à concessão dos benefícios, e que, conseqüentemente, poderiam incidir em previsto desligamento.

A concepção das beneficiárias do PBF sobre seu potencial emancipatório revela, por um lado, avanços no que diz respeito ao acesso à renda mínima e ao acesso a bens e serviços, e por outro, representa as grandes fragilidades no que tange ao desenvolvimento de capacidades humanas para que as pessoas tenham de fato condições de pensar e agir de forma responsável em relação à própria vida, como parte essencial de seu processo de emancipação. Reflexos disso são as situações de expectativa de continuidade no recebimento dos benefícios do PBF, mesmo que este tenha caráter provisório e possua como objetivo o futuro desligamento das famílias, como pressuposto da superação da situação da pobreza, além da atribuição da responsabilidade pela melhoria das condições de vida exclusivamente a outrem, o que potencializa a dificuldade de exercer autonomia e protagonismo sobre sua vida, e a condição passiva dos sujeitos.

O processo de pesquisa perpassa, portanto, fundamentalmente a compreensão acerca da concepção das beneficiárias sobre o potencial emancipatório do PBF, que vai mostrando-se relativamente limitada pelo desconhecimento das famílias, inclusive sobre seus objetivos relacionados ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, e sobre a intenção da potencialização da emancipação sustentada através do desenvolvimento das capacidades humanas e do desenvolvimento de habilidades para superar o ciclo da dependência e exclusão social. Nesse sentido, relaciona-se o entendimento acerca da visão das entrevistadas às possibilidades de que o Programa venha efetivamente transcender a prerrogativa de acesso à renda, aos bens e serviços mínimos, alcançando o fortalecimento das capacidades humanas para a emancipação.

2 MODERNIDADE E EMANCIPAÇÃO: UMA ABORDAGEM TEÓRICO CONCEITUAL

2.1 Origem e fundamentos do “projeto moderno”

A modernidade compreendida como matriz conceitual fundamenta a constituição da ciência enquanto forma de analisar e compreender o mundo e de organizar o conhecimento sobre ele, abarcando possibilidades de rupturas paradigmáticas e inaugurando novas concepções de ser humano, de organização social e de Estado, a partir de perspectivas que definem categorias centrais do pensamento e da ação social.

Embora a ideia de *Moderno* nos remeta ao novo, aquilo que “rompe com a tradição”, estando associado à “mudança, à transformação e ao progresso”, e significando em sua etnologia “modo - neste instante - no momento”, que se opõe ao que é anterior, importa à reflexão e ao debate sociológico a configuração e formatação de sua identidade, no bojo da Modernidade e nas implicações que estão intimamente ligadas ao projeto de sociedade. Considera-se, aqui, aspectos fundamentais relacionados à ideia de “progresso” – que supõe crescimento e desenvolvimento –, e “valorização do indivíduo”, com papel central de verdade e certeza (MARCONDES, 2001, p. 141-142).

A ideia de “novo” enquanto representação da Modernidade é historicamente situada, em contraste com o pensamento medieval, que segundo Marques (1993, p. 29) compreendia relações de “subsunção da racionalidade humana individual ao sagrado império da fé”. Significa a busca pela superação do teocentrismo, em que o homem é objeto da criação, resumido à contemplação do mundo, para a afirmação de um projeto transformador de afirmação do indivíduo, da objetividade, da racionalidade e, conseqüentemente, da emancipação por meio do conhecimento racional/científico.

Em relação à origem histórica da Modernidade, Marcondes (2001) especifica três fatores históricos que podem ser relacionados à filosofia moderna, bem como à influência de seu surgimento e desenvolvimento: o humanismo renascentista¹ do século XV, a reforma

¹ Esse movimento intelectual, que também se originou na Itália (século XIV) e se difundiu pelos outros países da Europa, atingiu seu florescimento máximo no século XVI. Foi, contudo, somente a partir do século XIX que o termo humanismo passou a ser empregado para designar o âmbito de conhecimento do humanista, termo já existente no fim do século XV e que significa o literato ou o estudioso das *humanaelitterae*. As *humanaelitterae* se propunham a recuperar os autores clássicos da literatura grega e, principalmente, da romana – Virgílio, Ovídio, Cícero, Plauto, Terêncio, Suetônio, Horácio, Apuleio –, na medida em que eles alimentavam o interesse pela

protestante no século XVI e a Revolução Científica no século XVII. O renascimento, como movimento, entre o período Medieval e Moderno, carrega a marca de rupturas e concepções que colocam o homem em centralidade sob vários aspectos, que envolvem a explicação do mundo e a organização da sociedade em seu projeto político. Significou a materialização de movimentos reformistas num processo de contestação da Igreja Católica (do teocentrismo para o antropocentrismo), com novos rumos da ciência, que em muitos pontos rompe com preceitos antigos, e em outros, ainda está a inspirar-se em teorias clássicas.

Isso porque o período é caracterizado, em seu aspecto clássico, pela retomada do pensamento grego, em que as referências dos pensadores dos séculos II e I a.C. tornam-se linhas condutoras de algo que se propõe ser “novo” no século XV d.C. Evidentemente, não se trata de pressupostos necessariamente inéditos, pois estão vinculados ao “renascimento”, no sentido explícito do termo, em referência ao pensamento clássico, grego e romano, que compreende o resgate da racionalidade em sua fundamental importância para a explicação do mundo, num apartamento entre a razão e a fé, e que implica na retomada do caráter laico do conhecimento.

Por outro lado, para além da “retomada” do pensamento clássico que, conforme o pensamento grego, coloca razão em centralidade no processo de conhecimento do mundo e organização da vida, há também um processo de ressignificação, uma vez que envolve novas e diferentes concepções de indivíduo, liberdade, sociedade e política. Merece destaque, neste ponto, o próprio debate sobre a liberdade, que conforme explicitado por Constant (1980), no texto *Da liberdade dos antigos comparada com a dos modernos (1819)*, e por Berlin (1981) em “Dois Conceitos de Liberdade”, proposto como uma releitura, apresenta-se de forma distinta e com significados a serem diferenciados no contexto das preocupações filosóficas e estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais.

Na abordagem de Benjamin Constant (1819) identifica-se a distinção crucial entre a liberdade considerada como esfera garantida de independência pessoal (a liberdade dos modernos e que Berlin chamou de *liberdade negativa*), e a liberdade como direito de tomar parte do Governo e de participar na decisão coletiva (a liberdade dos antigos ou então a *liberdade positiva* para Berlin).

vida ativa e, concomitantemente, serviam de modelos do bem escrever e do bem falar (TEIXEIRA, 2006, p. 3-4).

Ao referir-se especificamente à liberdade dos antigos, Constant (1819) referencia a capacidade de “exercer coletiva e diretamente, a soberania por inteiro, no ato de deliberar em praça pública sobre a guerra e a paz, em pronunciar julgamentos, em fazer pessoas comparecerem diante de todo um povo, em acurá-los de delitos, em condená-los ou absolvê-los”. Significa a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo, onde não há independência individual ou religiosa, de maneira que o indivíduo é quase sempre soberano nas questões públicas, “é escravo em todos os seus assuntos privados e a sociedade tem toda autoridade sobre seus membros”. Nesse contexto, Berlin (1981) é categórico em dizer que a “liberdade positiva dos antigos tem potencial retrógrado e arbitrário”, promove e valoriza imposições e coerções disciplinadoras da conduta dos indivíduos no escopo da esfera social, usando para isso de uma “roupagem incrustada na busca do bem comum”.

É com a Modernidade que o discurso filosófico sobre a liberdade e, conseqüentemente, sobre questões estruturais da concepção de indivíduo, sociedade e política, toma outros rumos, na medida em que se reconhece a necessidade de perceber os sujeitos no uso de sua independência/autonomia, parte essencial de um contexto de aprimoramento de capacidades pela emancipação humana. A liberdade, nesse sentido, assume maior relevância, pois materializada pela racionalidade iluminista percebe o indivíduo na vida privada com direitos que a sociedade deve respeitar e que jamais devem ser sacrificados em prol da liberdade política. A *liberdade dos modernos*, chamada por Berlin de “negativa” é a “única e verdadeira liberdade”, pois constitui esfera garantida de independência pessoal e, conseqüentemente, de constituição da própria liberdade política (BERLIN, 1981, p. 168).

Luiz (2013) entende necessária essa percepção dos processos históricos em que se “reinstituem as temáticas e valores humano-sociais”, para a compreensão da modernidade enquanto processo de transformação. Considera os importantes marcos teóricos que vão desde a ruptura da Idade Média no pós-século XII, passando pelo Renascimento, nos movimentos como o Humanismo, Iluminismo, Revolução Francesa e Industrial, consideradas “*circunstancialidades e rupturas históricas*” decisivas às novas configurações do projeto moderno. Há, nesse ponto, na visão do autor, vários sentidos, estudos que vão da cultura clássica, grega e romana, para as reflexões modernas de Descartes (1596-1650), Kant (1724-1804) e Hegel (1770-1831).

As concepções teóricas que apontam o efetivo surgimento do projeto moderno, já no século XV, no movimento renascentista, a partir do Humanismo enquanto ideário filosófico, se propõem a “repensar o homem em seu papel central de uma sociedade fundada no

antropocentrismo”², em contraste à teorização anteriormente imperante, baseada na visão teocêntrica de explicação do mundo. Reverberam, portanto, as primeiras possibilidades de “racionalização e mudança em favor da recuperação da cultura clássica greco-romana”, suas inspirações literárias e artísticas, assim como valores humanos, projetos políticos e de sociedade (LUIZ, 2013, p.30-31).

Nesse entendimento que compreende a Modernidade enquanto mudança, Jurgen Habermas (2002, p. 9), em sua obra *Discurso Filosófico da Modernidade*, referencia Hegel³, diante da contextualização de um “*novo tempo*” em termos históricos:

Hegel emprega o conceito de modernidade, antes de tudo, em contextos históricos, como conceito de época: os "novos tempos" são os "tempos modernos". Isso corresponde ao uso contemporâneo do termo em inglês e francês: por volta de 1800, *modern times e temps modernes* designam os três séculos precedentes. A descoberta do Novo Mundo, assim como do Renascimento e da Reforma, os três grandes acontecimentos por volta de 1500, constituem o limiar histórico entre a época moderna e medieval.

Como possibilidade de um mundo novo, diferente, moderno, marcado pela reformulação e transformação do pensamento ocidental, Hegel também refere como marco histórico da Modernidade, o Iluminismo e a Revolução Francesa, em que os conceitos de revolução, progresso, emancipação, desenvolvimento, crise e espírito do tempo adquirem os novos significados da conjuntura moderna (HABERMAS, 2002, p. 11,12). O Iluminismo e a Revolução Francesa são, nesse sentido, dois grandes marcos históricos modernos, mentores ético-políticos da proposta que se inaugura – e que compreendemos como emancipatória – que disseminou a razão⁴ enquanto categoria central das novas perspectivas que surgem na

2 Silveira (2013) evidencia que com origem principalmente no pensamento de René Descartes (1596-1650), o surgimento da ética antropocêntrica teve como fundamento conferir uma unidade à razão, distinguindo, portanto, o homem da natureza, por ser seu objeto de conhecimento. A autora referencia-o como um conceito antigo, embora destaque que mesmo as concepções antropocêntricas estando no berço da cultura ocidental, é na modernidade, e particularmente, no período pós revolução industrial, que surge o fenômeno das novas responsabilidades em relação à natureza. Eis que significa o homem no centro do processo de entendimento e ação no mundo.

3 Georg Wilhelm Friedrich Hegel nasceu em Stuttgart, na Alemanha, em 27 de agosto de 1770, e faleceu em Berlin, em 1830. Em 1788, entrou para um seminário de teologia protestante em Tübingen. O objetivo que impulsionou originalmente a Filosofia de Hegel foi a reconstituição de um ideal cristalizado na imagem da Grécia Antiga. Esse ideal personificava a busca da liberdade. Não a liberdade subjetiva e privada como nós a entendemos hoje. O que esse ideal personificava era uma noção de liberdade completa, sem a presença da alteridade e da diferença. Assim, em contraposição a um presente caracterizado pela cisão entre governados e governantes, entre Deus e os homens e entre Política e Religião, a Grécia Antiga representava, para Hegel e muitos de sua geração, um ideal de harmonia e de identidade entre esses vários aspectos. Liberdade, então, significava uma vida plena ou o reestabelecimento da juventude perdida da civilização ocidental (SILVEIRA, 2001).

4 A origem da palavra razão vem de duas fontes: a palavra latina *ratio* e a palavra grega *logos*, [...] *logos* do verbo *legein* quer dizer: contar, reunir, juntar, calcular. *Ratio* vem do verbo *reor*, que quer dizer contar, reunir, medir, juntar, separar, calcular [...], *logos*, *ratio* ou razão significam pensar e falar ordenadamente, com medida e proporção, com clareza e de modo compreensível para outros. Assim, na origem, razão é a capacidade intelectual

sociedade moderna. Compreendendo o Iluminismo como um importante marco na constituição da Modernidade, na visão de Marcondes (2001) “*é o herdeiro do Humanismo iniciado no Renascimento*”, diferenciando-o deste apenas pela maior ênfase às artes. Como movimento do pensamento europeu no século XVIII, o projeto iluminista inaugura um “*conjunto de ideias e valores, com diferentes conceitos e formas de expressão do pensamento político e filosófico*” daquele tempo. Nas palavras de Marcondes (2001, p. 201-202):

A própria noção de Iluminismo, Ilustração ou ainda Esclarecimento, como o termo é por vezes traduzido, indica através da metáfora da luz e da claridade, uma oposição às trevas, ao obscurantismo, à ignorância, à superstição, ou seja, à necessidade de algo oculto, enfatizando, ao contrário, a necessidade de o real, em todos os seus aspectos, tornar-se transparente à razão. O grande instrumento do Iluminismo é a consciência individual, autônoma em sua capacidade de conhecer o real, suas armas são, portanto, o conhecimento, a ciência e a educação.

Pensar o projeto da modernidade significa considerar as possibilidades de rompimento com o “longo período de dogmatismo religioso numa visão teocêntrica”, e de “governos absolutistas autoritários”, passando de contextos de submissão para o ideal de emancipação, através da constituição dos valores de “individualidade, autonomia e liberdade, através da razão humana” (LUIZ, 2013, p. 31). É nesse sentido que se definem os movimentos que ensinaram a Modernidade, com papel essencial na luta da razão humana frente ao poder das trevas e/ou monarquia, pela explicação da vida através de processos científicos, sendo, portanto, a razão o grande instrumento de emancipação humana.

Presente nesta análise está o que se denomina como “pano de fundo do Iluminismo”, sob os pressupostos básicos da liberdade em oposição ao absolutismo da monarquia, do “individualismo” que percebe o indivíduo como livre e consciente, e da “igualdade jurídica” contra os privilégios. É nesse sentido que a Revolução Francesa⁵, a partir do lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, foi uma tentativa de concretização de ideais iluministas. Significou, num terreno de lutas inspiradas pelo “Espírito das Luzes”, o repúdio às crenças,

de pensar e exprimir-se correta e claramente, para pensar e dizer as coisas tais como são. A razão é uma maneira de organizar a realidade pela qual torna-se compreensível (CHAUÍ, 1999, p. 59).

⁵ Coggiola (2013) refere-se à Revolução Francesa como sendo o assunto mais abordado pela historiografia, uma vez que ao analisar-se as transformações políticas, que vão desde o século XIII até o século XIX, necessárias para varrer o sistema feudal e o Antigo Regime, a Revolução Francesa é compreendida em sua fundamental importância. Constitui-se de lutas no terreno político, repudiando anteriores influências religiosas, que resultaram como em nenhum momento anterior na destruição da aristocracia. A Revolução Francesa almejou de modo consciente acabar até com o último resquício do velho regime, alicerçado nos privilégios classistas de nascença e de sangue. No período jacobino, foi definida como “o tempo da ideologia e da utopia”, inspirado numa radicalização do “Espírito das Luzes”, ou Iluminismo, puxado violentamente para a esquerda, uma radicalização plenamente confiante na razão e oposta às crenças, tradições e experiências do passado.

tradições, experiências do passado e suas influências na constituição do Antigo Regime e da escuridão medieval, potencializando novas formas de organização, poder, e inclusive com importância destacada, trazendo possibilidades de pensar o papel do indivíduo na sociedade, que enquanto agente central do projeto moderno constitui unidade de pensamento racional e autônomo, capaz de materializar o processo racional pelo qual se compreende e se transforma o mundo.

Torna-se relevante, nessa contextualização, apontar a diferença básica do conceito de indivíduo vinculado à noção clássica da modernidade e ao ideal pós-moderno, pois isso tem implicações no entendimento acerca das possibilidades em que a emancipação pode se materializar. A noção clássica demonstra a concepção que vincula o sujeito como um ser racional, que com conhecimento, autonomia de pensamento e liberdade é capaz de conhecer, agir e transformar a realidade, ao passo que o segundo revela o individualismo, o hedonismo e o próprio consumismo, priorizando a diferença como elemento de identidade. Nesse viés de análise, Bauman (2001, p. 33) aborda a Modernidade Sólida (moderna) e a Modernidade Líquida (pós-moderna):

O tipo de modernidade que era o alvo, mas também o quadro cognitivo, da teoria crítica clássica, numa análise retrospectiva, parece muito diferente daquele que enquadra a vida das gerações de hoje. Ela parece “pesada” (contra a “leve” modernidade contemporânea); melhor ainda, “sólida” (e não “fluida”, “líquida” ou “liquefeita”); condensada (contra difusa ou “capilar”); e, finalmente, “sistêmica” (por oposição a “em forma de rede”).

Ao abordar o pensamento moderno, Bauman (2001) refere “a solidez no campo da política e da economia”, ao tempo em que vincula a razão como elemento definidor do indivíduo, reconhecido em sua liberdade e capacidade de pensar e agir no mundo através da ciência e do conhecimento, para a construção de um projeto sociopolítico universal, que visa o bem comum, as demandas coletivas e a igualdade jurídica. Em contrapartida, referencia o ideal pós-moderno destacando a “fluidez e volatilidade das relações”, pois representa processos de subjetivação, onde a diferença é o elemento de identidade que reproduz espaços de fragmentação pela individualização em seu sentido negativo, vinculando a emancipação ao acesso a bens e serviços produzidos pelo progresso e colocando o “consumidor no lugar do cidadão”.

Discute-se, portanto, o conceito de razão no liberalismo clássico moderno, que vai além das prerrogativas individuais, capaz de reconhecer os indivíduos como seres pensantes, que, com autonomia são capazes de produzir conhecimento, compreender o mundo e agir na

realidade, numa estrutura lógica definida. É isso que permite o desenvolvimento do individualismo moderno, que coloca-se de forma contrária à abordagem do Pós-Modernismo da contemporaneidade, na medida em que preconiza a fragmentação da sociedade, através do individualismo baseado na subjetividade e não mais no uso da razão com autonomia.

Desse modo, a reflexão sobre a Modernidade implica, na visão de Luiz (2013), na emancipação como projeto e possibilidade, a partir de “*processos cognoscentes*” em que o homem é direcionado ao centro de discussão, a partir de um novo dimensionamento da ideia de sujeito e da condição humana a partir dessas transformações. Como processo de mutação, Rodrigues (2014) também corrobora acerca do conceito de Modernidade, como a ideia de um “rompimento com a tradição”, ao expor algo novo, algo diferente do que a tradição apresentou, trazendo, portanto, a “reestruturação do pensamento humano em sentido amplo e profundo”, sendo assim uma projeção de expectativas para o homem e para o progresso.

Diante da possibilidade de apontar caminhos nesse sentido, Teixeira (2006), compreendendo a modernidade a partir do pensamento iluminista, vê a ciência como fruto desse conteúdo, de maneira que os seres humanos seriam os únicos “*senhores de seu pensamento*”, capazes de orientar seu conhecimento teórico e ter acesso ao domínio técnico da natureza. O projeto moderno contempla, portanto, a centralidade do sujeito, para além das possibilidades de pensar e agir no mundo, “reduzido ao axioma cognoscitivo tecnológico capaz de manipular o ser”, a partir da compreensão das determinações éticas das transformações fundamentadas por novas proposições, que atribuem ao pensamento racional e à liberdade do sujeito individual o caminho para a emancipação.

A razão é, portanto, o elemento fundamental da emancipação humana, na medida em que é conhecendo o mundo que o indivíduo desenvolve autonomia para agir na realidade em que vive. Por esta via é que a igualdade de condições precisa ser fator estruturante da sociedade, na medida em que o uso autônomo da razão só é possível em uma sociedade democrática, que dá a todos os indivíduos o direito de conhecer o mundo racionalmente e de decidir, individualmente, como agir diante dele.

Essencial nesse debate é a educação, pois embora todo ser humano seja racional, o uso da razão é algo que precisa ser aprendido, desenvolvido, de maneira que isso só se faz possível por meio de processos democratizados, universalizados, tendo a ciência como elemento central. É preciso, portanto, democratizar o acesso à ciência, ao uso metodológico da razão, como condição para democratizar a participação racional e autônoma dos cidadãos na vida pública.

René Descartes (1596-1650)⁶, na visão de Teixeira (2006), é o fundador da filosofia moderna, sendo o teórico que buscou sintonizar a ciência, que nascia de um novo método, com um novo pensamento filosófico, de maneira que se pudesse valorar as descobertas científicas, dialogando com as novas ordens sociais que se construía e que consolidavam o papel essencial do ser humano na natureza e na sociedade. É nesse sentido que o debate sobre a emancipação por meio da razão encontra sentido, uma vez que esse projeto da modernidade está vinculado à afirmação dos preceitos que centram no indivíduo, na razão científica e na autonomia, às possibilidades de que sejam construídos conhecimentos acerca da realidade, para a superação de tradições dogmáticas até então valorizadas.

No viés do projeto iluminista, Descartes desenvolve seu pensamento baseando-se em ideias de ruptura com a tradição, oposição à autoridade da fé pela razão humana e pela valorização do indivíduo (MARCONDES, 2001, p. 160). É nesse repensar que a ideia de luz e clareza constitui metáfora da crença no poder crítico da razão individual, natural do ser humano e necessária enquanto instrumento de progresso e do desenvolvimento.

A racionalidade pertence à natureza humana e, portanto, o homem traz dentro de si a possibilidade do conhecimento. Este conhecimento foi, no entanto, contaminado e deturpado pelos erros da tradição, sendo necessário recuperá-lo. É este o sentido do subjetivismo em Descartes; a busca no indivíduo, no sujeito pensante, da fonte do conhecimento (MARCONDES, 2001, p. 164).

É nesse sentido que surgem novas formas de pensar o papel do indivíduo na sociedade, que agora torna-se o ponto de partida na análise e concretização da realidade social, enquanto sujeito racional, com liberdade e autonomia de pensamento e capacidade de conhecer, compreender e agir no mundo. Enquanto possibilidade de desvendar o que até então estava obscurecido nas ideologias e formas organizacionais dogmáticas, os movimentos colocam, portanto, o conhecimento racional como condição para a liberdade, para a autonomia e, por consequência, para a emancipação do ser humano.

Nessa concepção, Immanuel Kant (1724-1804), pensador iluminista, trata da incapacidade de o homem fazer uso da razão, definindo-a como estado de “menoridade”, sendo “culpado” desta condição pelo pensamento e ação vinculada à dependência de outros

⁶ Marcondes (2001) referencia o nascimento de René Descartes na França, em 1596, numa família da pequena nobreza, tendo se dedicado ao longo de sua vida a descobrir os fundamentos de uma ciência admirável. Autor de uma das obras mais profundas da metafísica racionalista, foi homem da ciência interessado na magia da rosa-cruzes. Compreende o pensamento filosófico como resultado da reflexão sobre a experiência de vida, e pela diversidade dela em sua própria existência é que formata seu pensamento.

indivíduos. Nodari e Saugo (2011), referenciando a obra kantiana, corroboram sobre a possibilidade de superação nessa aparente inabilidade, passando ao estágio da “maioridade através do esclarecimento”⁷, que se materializa através do conhecimento e da razão como instrumentos que possibilitariam a transformação do homem e do mundo, através da libertação de pensamentos dominantes, “amarras sociais e morais”, que levavam ao “obscurantismo e à tutela”, e da potencialização da capacidade do indivíduo para pensar por si mesmo, exercer sua liberdade e conquistar autonomia e emancipação.

O tema da “Tutela”, nos termos de Fonseca (2005), atrelado ao instituto jurídico e político, está ligado conceitualmente ao da “hipossuficiência”. Paradoxalmente, o conceito de tutela remete ao não-direito, à realidade dos *alieni juris*, dos que não têm capacidade civil (e postulatória) ou vontade que seja livremente determinada, a usar de categoria kantiana. É nesse sentido que, para o autor, a tutela como conceito se relaciona ao também conceito de dependência, mas com uma diferença: ao passo que tutela no aspecto positivo e promocional visa “suprir uma lacuna ao realizar uma intervenção”, o de dependência é “simples constatação”. Interessante para ilustrar a diferença é que no direito, considerando esse aspecto particular de um fenômeno mais amplo, a dependência é “declarada”, ao passo que a tutela é “constituída” (FONSECA, 2005, p. 45).

O debate sobre tutela, assistência e emancipação é apresentado por Demo (1995), na obra *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*, numa proposta de análise que identifica diferenciações conceituais que apontam a cidadania como componente fundamental do desenvolvimento, sendo definida como competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada. Dessa forma, o autor situa a pobreza política como núcleo principal da pobreza material, sendo sua eliminação o maior desafio da cidadania, que coloca a emancipação em lugar insubstituível, onde não se admite tutela e que, em certo momento, seja capaz de dispensar a assistência.

A *cidadania tutelada* é aquela que compreende o clientelismo e o paternalismo, através de concessões por conta da reprodução da pobreza, sem possibilidades de consciência crítica e competência política para superar a tutela, tendo em vista que as políticas sociais nesse viés apresentam, na maioria, um caráter compensatório que salvaguarda as relações de mercado

⁷ A palavra *esclarecimento* [*Aufklärung*] está totalmente vinculada à autonomia. Tornar-se esclarecido é buscar a libertação das amarras, que impedem o homem de pensar por si. É um contínuo progresso que se dá por meio da razão, com o propósito de alcançar a autonomia (NODARI; SAUGO, 2011, p.137).

em detrimento às massas marginalizadas, tutelando aqueles que não conseguem inserir-se adequadamente no mercado. Como regra básica, o Estado mínimo é subserviente ao mercado, que é regulador absoluto, marcando relações sociais de pobreza econômica e política, de organização popular reprimida e políticas sociais residuais e setorialistas (DEMO, 1995, p. 38).

Diferentemente, mesmo não significando a emancipação em si, a *cidadania assistida* está relacionada a uma noção de direito como parte do processo democrático e de cidadania:

Cidadania assistida expressa forma mais amena de pobreza política, porque já permite a elaboração de um embrião da noção de direito, que é o direito à assistência, integrante de toda a democracia. Entretanto, ao preferir assistência à emancipação, labora também na reprodução da pobreza política, à medida que, mantendo o sistema produtivo e passando ao largo das relações de mercado, não se compromete com a necessária equalização de oportunidades (DEMO, 1995, p. 7).

Perceptível nesse ponto é que, embora haja um avanço entre as ações de tutelar para a possibilidade de assistir, esta última aparece, na visão do autor, numa relativa polarização dialética, tendo em vista a constatação de que a assistência é parte da cidadania enquanto direito social, mas contraditoriamente constitui ideal desta ação de dispensar toda forma de dependência, inclusive de assistência. Parte-se do pressuposto de que a assistência expressa uma típica dependência, já que é necessitada por conta de uma deficiência ou de uma incapacidade, o que a faz parte da dignidade do cidadão, por buscar corresponder quase sempre às necessidades sociais imediatas, mas não funda sua autonomia, não muda as relações de mercado e, portanto, não é necessariamente emancipatória.

Nesse sentido, a cidadania emancipada para Demo (1995) é contrária à tutela, e mesmo que a assistência tenha seu papel restritamente importante nesse contexto, não é capaz de materializar processos emancipatórios, porque estes constituem fenômeno profundo e complexo, de teor tipicamente político e que supõem a formação de competências, para que os sujeitos sejam capazes de pensar e conduzir seu próprio destino, fazendo-se oportunidade, organizando-se política e coletivamente de maneira a integrar também o horizonte econômico, que exerce demasiada importância no desenvolvimento.

Verifica-se aqui que, no projeto da modernidade, a emancipação também é construída na capacidade individual dos sujeitos livres, autônomos e independentes, com necessária capacidade de, através de processos racionais de entendimento e ação no mundo em que vive, fazer escolhas conscientes e autônomas. É nesse sentido que torna-se imprescindível o

conhecimento da realidade, do meio em que vive e das relações que nele se estabelecem para, a partir disso, agir livremente e emancipar-se.

A discussão sobre esses conceitos, que representam a Modernidade em seu sentido clássico, demonstra possibilidades de análise acerca do potencial emancipatório do Programa Bolsa Família, na medida em que busca-se a compreensão acerca de sua efetiva contribuição, para que seus beneficiários possam superar as situações de pobreza e vulnerabilidade social, alcançando a autonomia e a emancipação. Dessa forma, a abordagem percebe o indivíduo como agente central, que a partir de seu pensamento racional torna-se capaz de fazer escolhas conscientes e autônomas, de aprimorar suas capacidades e, através da liberdade, conhecer, agir e transformar a realidade.

2.2 Liberdade, Desenvolvimento e Políticas Públicas na perspectiva de Amartya Sen

No tocante às noções de desenvolvimento⁸ e também de políticas públicas, nos reportamos à análise dimensional proposta por Amartya Sen⁹, para apresentar um contraste em relação a algumas “*visões restritivas*” abordadas na literatura e que relacionam esses conceitos à percepção do progresso vinculado exclusivamente ao viés econômico, o qual, embora possua significativa importância, deve estar atrelado a outros determinantes. Isso porque, na visão do autor, “melhora de vida” dos indivíduos e o “fortalecimento de liberdades” têm relação íntima com a ampliação de possibilidades de desenvolvimento que envolvem, além da industrialização, do progresso tecnológico e da modernização, “as disposições e oportunidades sociais e econômicas de direitos civis e liberdade política”.

Ver o desenvolvimento como processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que desempenham um papel relevante no processo. Isso nos permite pensar o conjunto, numa abordagem mais ampla para a apreciação simultânea dos papéis vitais do processo de desenvolvimento [...] (SEN, 2010, p. 16).

8 O termo desenvolvimento será aqui entendido como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades. O desenvolvimento pode ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades históricas e espaciais de cada sociedade. Está vinculado a diversos fatores divididos nas dimensões social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23-25).

9 Economista e filósofo indiano, formado na Universidade de Cambridge, onde hoje é reitor. Amartya Sen contribuiu imensamente para estabelecer uma nova compreensão acerca de conceitos tais como miséria, pobreza, fome e bem-estar social, sendo premiado, por tais contribuições, com o prêmio Nobel de 1998. Nascido em Santiniketan, em 1933, é autor também de, entre outras importantes obras, *Desenvolvimento como Liberdade, Ética e Economia* (MARQUES, 2010, p. 1).

Trata-se, portanto, na visão de Sen (2010), de uma concepção de desenvolvimento integrada, para além “da acumulação de riqueza e variáveis relacionadas à renda”, que seja capaz de materializar a expansão e o fortalecimento “de liberdades reais que as pessoas desfrutam”, que estão vinculadas à “extensão de conjuntos de escolhas e alternativas disponíveis às pessoas”, que com razão, tornam-se seres sociais mais completos, capazes de interagir e influenciar o mundo em que vivem.

Sen (2010) propõe a análise do desenvolvimento através da razão avaliatória, que possibilita analisar o progresso de uma sociedade, relacionando-o com o aumento de liberdade das pessoas e, pela razão de eficácia, que depende inteiramente da condição de agente dos indivíduos de uma sociedade. Parte-se do princípio de que liberdade está relacionada à avaliação e à eficácia, e é a determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social, pois “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo”, questões centrais para o processo de desenvolvimento na visão do autor.

É nesse sentido que a ideia de progresso social baseada na razão reflete o indivíduo em sua condição de agente, que através do esclarecimento e do “uso de uma base informacional para juízos e decisões sociais” torna-se alguém com capacidade de agir e ocasionar mudança e “cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos”. É, portanto, o indivíduo esclarecido, agente, membro e participante de ações econômicas, sociais e políticas, o sujeito capaz de, no conjunto das relações intrínsecas no processo de desenvolvimento, materializar o progresso, em suas mais variadas dimensões.

Sen reflete, nesse contexto, a relação entre capacidade humana e capital humano¹⁰, no sentido de atentar para possibilidades de diferenciação ou congruência entre ambos, ao passo que a primeira está atrelada ao “potencial das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar”, e o segundo tende a potencializar o aumento da “capacidade de produção” do ser humano (2010, p. 373). Notadamente, são perspectivas que relacionam-se entre si, em razão de colocarem em centralidade o ser humano e suas capacidades, e que distinguem-se em relação ao seu “papel, relevância e alcance”.

A concepção de capital humano, para Amartya Sen (2010), está relacionada à capacidade de produção e aos avanços decorrentes desse processo, tendo destaque na reflexão

10 O debate sobre capital humano tem se difundido no campo da ciência, e refere-se à agregação de valores que um indivíduo pode fazer por si mesmo, investimentos por agregação de conhecimentos e qualificação obtida através do tempo, que resultam em produtividade qualitativa, e conseqüentemente em aumento na renda das pessoas. Faz-se a relação educação, aumento da renda e crescimento econômico (PEREIRA; LOPES, 2014, p. 3).

sobre possibilidades e fortalecimento de novas perspectivas de desenvolvimento, que têm relação direta com o bem-estar e com a própria liberdade das pessoas, de forma a influenciar a produção econômica e a “mudança social”. É nesse sentido que Sen referencia a abordagem integrada do desenvolvimento econômico e social, da Riqueza das Nações¹¹, defendida por Adam Smith, que ao analisar a determinação das possibilidades de produção, ressaltou o “papel da educação e da divisão do trabalho”, podendo o desenvolvimento da capacidade humana levar a uma vida que vale a pena e ao conseqüente progresso da sociedade (2010, p. 374).

Evidentemente, a potencialização da capacidade humana depende necessariamente da educação¹², que possui função primordial para o fortalecimento da liberdade e para a promoção do desenvolvimento, uma vez que “levar uma vida que vale a pena” é possível quando os indivíduos passam, através de um processo cognoscente com liberdade e condições, a exercer pela razão sua condição de agente reflexivo, crítico e transformador. Isso permite identificar que a abordagem sobre as capacidades humanas encontra centralidade no pensamento de Sen, que reconhece a importância do capital humano, mas acena para a possibilidade de ampliar perspectivas numa abordagem “mais ampla” da visão de progresso-desenvolvimento efetivo. Nesse viés, identifica:

Apesar da utilidade do conceito de capital humano, é importante ver os seres humanos de uma perspectiva mais ampla. Devemos ir além na noção de capital humano, depois de ter reconhecido sua relevância e seu alcance. A ampliação necessária é adicional e inclusiva, e não, em nenhum sentido, uma alternativa à perspectiva de capital humano (SEN, 2010, p. 376)

A abordagem mais ampla aqui proposta refere-se à valorização do capital humano e suas possibilidades para gerar renda e progresso, ao passo que considera-se, para além disso e com

11 A riqueza social é resultado do trabalho naturalmente distribuído entre as diferentes camadas sociais, cuja divisão permite que se produza muita riqueza [...]. Até os mais pobres têm acesso à riqueza, se a sociedade for bem governada. Não há problema em uns terem mais e outros menos, pois isso é natural, conforme a capacidade desenvolvida, depende do seu atributo, daquilo que faz, se desenvolveu o talento e, se for empreendedor, terá mais resultados. Os hábitos, os costumes e a educação vão determinar isso [...]. O trabalhador que não esteja habituado à indústria ou às máquinas, devido a sua falta de conhecimentos, dificilmente poderá fazer. A educação está vinculada aos conhecimentos necessários ao trabalho e, ao ter sido educado para um ramo particular da produção, o trabalhador produz mais, associado à boa divisão e à combinação das diferentes operações. Ela também tem uma função primordial para o desenvolvimento, porque se o povo for educado o país se desenvolve. Uma educação que cultive os hábitos necessários para realizar o trabalho, a destreza, que explica a diferença entre os caracteres mais díspares (SMITH, 1979, p. 7).

12 A educação enquanto possibilidade de emancipação remete à noção de esclarecimento abordada por Immanuel Kant, que vinculou esta reflexão ao conceito de autonomia, na medida em que permite os indivíduos a saída da condição de menoridade à maioridade. Tornar-se esclarecido, por meio da educação, é buscar a libertação das amarras, que impedem o homem de pensar por si. É um contínuo progresso que se dá por meio da razão, com o propósito de alcançar a autonomia (NODARI; SAUGO, 2011, p. 137).

demasiada importância, as condições de fortalecimento da liberdade, esta que na visão do autor é princípio mobilizador das estratégias para o desenvolvimento efetivo e eficaz.

Na tentativa de reverberar o pensamento da categoria da liberdade enquanto categoria central, Sen (2010) referencia, entre alguns registros da literatura, Frederick Hayek¹³ e W. A. Lewis¹⁴ em suas abordagens sobre desenvolvimento. O primeiro, ao situar o “progresso em uma formulação de liberdades substantivas”, afirmou que “o viés econômico é meramente o que conciliamos e ajustamos nos nossos propósitos”, sendo a “liberdade de escolha” importante critério de desenvolvimento; de modo que o segundo, ao concentrar sua análise na “expansão das escolhas humanas”, evidenciou o “crescimento do produto per capita, que na sua visão dá ao ser humano “maior controle de seu meio e fortalecimento de sua autonomia e liberdade”, muito embora discuta-se sobre a existência de outros fatores determinantes que transcendem o viés econômico.

Como vemos, a perspectiva de desenvolvimento, nesta abordagem, resgata os preceitos do Projeto da Modernidade – abordado na seção anterior – como matriz conceitual e filosófica que representa um conjunto de alterações na forma de ver o mundo, vinculando as categorias da razão, da liberdade e da autonomia enquanto necessárias à construção efetiva de processos de desenvolvimento e, portanto, de emancipação. Nesse sentido, através da racionalização e da compreensão do homem como sujeito de si mesmo, Sen (2010) corrobora com os princípios modernos, e até mesmo liberais em sentido político/clássico, ao perceber o indivíduo com papel e potencial para compreender e influenciar o mundo, ressaltando que sua condição de “agente”, que necessariamente depende do exercício da liberdade, torna-o autônomo e responsável diante de si e da sociedade.

Reconhece-se novamente no pensamento de Sen (2010) que indivíduos dotados de razão no uso de suas liberdades, e aqui especificamente “com provisão de condições”, são capazes de fazer escolhas com autonomia, tomar decisões, agir e “transformar o mundo em que vivem,

13 Na perspectiva do autor, a liberdade afirmar-se-á sempre como o valor intrinsecamente natural ao homem e, por nada, deve ele prescindir do mesmo. A esfera individual é o elemento primordial do indivíduo no meio social envolvente e uma pretensa estratificação de finalidades coloca em causa esse mesmo valor. Hayek defende que toda e qualquer prática política que pretenda desenraizar o indivíduo – isto é, deslocar para o Estado um conjunto de elementos que devem ser próprios do indivíduo – desemboca necessariamente em projetos totalitários. Deste modo, é ilusório ou contraproducente promover um encontro entre liberdades individuais (liberdade econômica, por exemplo) e intervencionismo estatal (engenharia social) – o indivíduo, na sua condição de agente livre, ver-se-á condicionado ou manietado. Somente o indivíduo pode almejar uma multiplicidade de fins ou de interesses, meta essa que o coletivismo, o planejamento ou a centralização procuram obstruir (RAMALHO, 2016, p. 16).

14 W. A. Lewis, autor de *The theory of economic growth*, Londres, Allen & Unwin, 1955, pp. 9-10 e 420-1 (SEN, 2010, p. 441).

assumindo suas responsabilidades” e buscar por sua emancipação. Ou seja, embora a razão seja o elemento central da emancipação, ela não assegura-a por si só, sendo necessário, primeiro, que aprenda-se a usar a razão – pela educação – e, em segundo lugar, que haja um ambiente sociopolítico capaz de incentivar o seu uso, o que tem implicações diretas no processo de democracia, respeito às liberdades e igualdade de condições.

Nesse ponto, merece destaque a análise específica do autor, que vincula a liberdade à responsabilidade:

Para além de discussões teleológicas, aprecio a força da ideia de que as próprias pessoas devem ter a responsabilidade de desenvolver e mudar o mundo em que vivem. Não é preciso ser devoto ou não devoto para aceitar essa relação básica[...]. Como seres humanos competentes, não podemos nos furtar à tarefa de julgar o modo como as coisas são e o que precisa ser feito[...]. Não é tanto uma questão de ter regras exatas sobre como exatamente devemos agir, e sim de reconhecer a relevância de nossa condição humana comum para fazer escolhas que se apresentam (SEN, 2010, p. 359).

É no sentido de colocar a “liberdade como necessária e suficiente para a responsabilidade” que a abordagem seniana caracteriza o caminho entre ambas, como sendo de “mão dupla”, pois ter efetivamente a liberdade e a capacidade impõe à pessoa “o dever de refletir sobre agir ou não” e isso envolve responsabilidade individual e está intimamente relacionado ao potencial da razão dos indivíduos e às consequências de seu agir no mundo. Significa um modelo de construção de cidadania baseado na autonomia e protagonismo dos indivíduos, no fortalecimento das capacidades humanas de pensamento, ação e responsabilidade.

Para tanto, as iniciativas de políticas públicas¹⁵ encontram centralidade nessa abordagem teórica, pois para Sen elas funcionam como estratégias de aumento das condições, ou seja, “das capacidades humanas e das liberdades substantivas e instrumentais” – abordadas em sua especificidade na próxima sessão – de forma a reforçá-las através de disposições e oportunidades sociais e econômicas. Fundamental nessa análise é a ideia de que o desenvolvimento social, para além da relação constitutiva, envolve o entendimento de que “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado pelas liberdades políticas, poderes sociais,

15 As políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, Programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, Programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam as demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 24-25).

oportunidades econômicas e condições habilitadoras de saúde, educação básica, aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p. 25).

Implica, necessariamente, nos processos que permitem a liberdade de ações e as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais, de forma que o público é participante ativo na mudança e as intervenções devem emergir de valores e afirmações sociais. Significa valorizar uma visão orientada para o agente, reflexivo, crítico, autônomo e emancipado, que materializa-se nas disposições institucionais apropriadas e estruturas avaliatórias eficazes.

A liberdade oriunda destas disposições institucionais é influenciada pelos próprios atos livres dos agentes, como uma via de mão dupla, mediante a liberdade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades (SEN, 2010, p. 18).

A perspectiva da liberdade, no centro da abordagem sobre desenvolvimento, reflete primeiramente na concepção dos indivíduos como “ativamente envolvidos na conformação de seu próprio destino”, e de forma posterior, no reconhecimento dos “papeis amplos do Estado e da sociedade no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas”, direcionando a política pública à concepção e valorização da liberdade e dos processos e oportunidades substantivas que é capaz de potencializar estratégias de progresso.

O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo de aumento da liberdade individual e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize. Não podemos perder de vista o fato de que a liberdade é um conceito inerentemente multiforme, que envolve considerações sobre processos e oportunidades substantivas (SEN, 2010, p. 378).

As liberdades dos indivíduos são os frutos, “os fins e os meios do desenvolvimento”, o que de fato ele promove. De forma contrária a isso, a falta de disposições sociais e econômicas para a potencialização da liberdade dos indivíduos gera privações que envolvem desde os serviços de saúde e educação até a “submissão da vida em condições degradantes, com limitação da atuação livre dos cidadãos”, que já não têm mais condições de participar de maneira atuante na política (MARQUES, 2010, p. 121). O posicionamento em favor da expansão das capacidades humanas para o exercício racional de sua liberdade e autonomia tem relação direta com a necessária participação dos sujeitos no processo de elaboração das políticas públicas, de forma que é relação de mão dupla, por implicar na potencialização de sua própria cidadania.

A análise que Amartya Sen fez acerca do desenvolvimento atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. É uma relação de mão dupla (MARQUES, 2010, p. 122).

A compreensão e o reconhecimento das privações de liberdade, manifestadas nas mais variadas formas – inclusive na seara política – são, no entendimento de Sen (2010), “consequências de processos inadequados”, ou oportunidades ineficazes, e isso tem relação com a valorização da liberdade como elemento constitutivo da análise sobre desenvolvimento, e a necessidade de “disposições sociais e econômicas” para o seu fortalecimento, através de políticas públicas e iniciativas da sociedade. Nesse contexto, Amartya Sen (2010, p. 190) propõe a reflexão sobre as políticas públicas:

Políticas públicas podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas. Essas liberdades fundamentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, e também suplementam-se mutuamente, podendo reforçar umas às outras. É importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.

Tem-se aqui a chave conceitual de análise dos dados da presente pesquisa, uma vez que pretendeu-se avaliar o Programa Bolsa Família como política pública e suas possibilidades de potencializar liberdades fundamentais e capacidades humanas, pelo desenvolvimento de sujeitos mais livres e capazes no uso da razão para fazer suas próprias escolhas, de forma que seja materializada a promoção efetiva da emancipação.

A abordagem das políticas públicas, como propõe Sen (2010), está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das suas capacidades e do agir como cidadão na condição de agente ativo. Nesse viés, a atuação do Estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, assim como a ação de instituições ou associações têm a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem ao bem comum e à equidade social, razão primeira de sua existência (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 64-65).

A teoria seniana evidencia que a capacidade de “agir como sujeito livre”, racional e ativo implica, necessariamente, no reconhecimento do potencial das pessoas e nas “condições de operar as suas próprias escolhas livremente” e desenvolvê-las por meio de efetivos instrumentos de participação e decisão. É nesse sentido que as políticas públicas constituem a importância evidenciada, na medida em que, organizadas na atuação do Estado, devem prever estratégias

propositivas em conjunto com diferentes instituições, para a criação de “oportunidades sociais” de desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e, conseqüentemente, que resultam efetivamente na melhora da qualidade vida e concretização de processos efetivos de desenvolvimento.

O exercício da liberdade, nessa concepção, adquire um significado social relevante e imprescindível para o fortalecimento dos sujeitos como agentes de sua própria história. Essa prerrogativa, além de reafirmar o valor e a dignidade da pessoa, sublinha a opção pela orientação prioritária das políticas públicas pelo desenvolvimento do “capital humano”, isto é, o cidadão tem direitos inalienáveis e o “Estado tem o dever de garanti-los por meio de sua ampla estrutura de instituições, recursos, legislação e outras organizações ou acordos” (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p.70).

É nesse sentido, de afirmação da liberdade dos indivíduos e valorização de sua condição de agente ativo na sociedade, através de oportunidades para o desenvolvimento de suas capacidades, que a abordagem seniana remete ao papel das políticas públicas vinculado às suas possibilidades de potencializar o desenvolvimento e a emancipação, o que pressupõe necessariamente o desafio de ultrapassar a lógica assistencialista¹⁶ e dependência, tão discutida nas abordagens teóricas sobre o tema.

Zambam e Kujawa (2017) enfatizam em Sen a necessidade de “potencialização da autonomia”, em que o exercício dos poderes de escolha condiz com a eleição da liberdade individual e seu fortalecimento como pressupostos básicos da formatação de políticas públicas emancipatórias, num “compromisso democrático e republicano com a construção do bem comum”. A inserção das políticas públicas nessa dinâmica de efetivação compreende, além da responsabilidade de todos, beneficiados, contribuintes e responsáveis pelo gerenciamento, a compreensão da busca pela superação de problemas sociais, da construção da cidadania e do desenvolvimento propriamente dito.

As políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social; políticas públicas supõem a atuação primordial e propositiva do estado como agente responsável pela efetivação da justiça social, porque dispõe de recursos, mecanismos e instituições para este objetivo, assim como

16 Antes de se tornar uma política pública, a assistência social prestada pela sociedade e pelo governo era caracterizada por práticas assistencialistas, clientelistas, pela caridade e pelo voluntariado, de maneira que estes sentidos ainda estão presentes no cotidiano desta política. Estas marcas se traduzem na ausência de instrumentos com capacidade de romper com esta cultura, e, também, na insuficiência da alocação de recursos humanos e financeiros para atuação na área, além da reduzida clareza em relação à atribuição desta política (REIS; PESTANO, 2006, p. 2).

para perceber que “existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa de renda” (SEN, 2000, p. 35).

Nesse viés, Sen (2010) impulsiona a reflexão sobre o processo de desenvolvimento para além da visão reducionista que prioriza especificamente o crescimento econômico, mas que possa abranger estratégias de enfrentamento efetivo dos problemas sociais que interferem diretamente na constituição do indivíduo, como sujeito dotado de liberdade e com capacidade de agir conscientemente na realidade em que vive. É no sentido de garantir “condições e oportunidades” para o fortalecimento da liberdade, que o autor propõe a necessidade de superar as privações, que se materializam em situações geralmente vinculadas à “pobreza”¹⁷ e que envolvem a “fome, a falta de acesso à moradia, as persistentes condições precarizadas de trabalho, o desemprego, a concentração de renda e riqueza”, entre outras.

A superação de realidades perversas e das privações conectadas a elas implica, necessariamente, conforme orienta Sen, na ação conjunta dos múltiplos atores sociais, públicos e privados, com o objetivo de desenvolver as capacidades individuais e comunitárias e atuar conjuntamente, na condição de agentes ativos, a fim de oferecer às pessoas as condições para o exercício da liberdade. As políticas sociais ampliam, nesse sentido, a sua missão genuína, na medida em que ultrapassam uma proposta de atendimento de problemas imediatos, para uma atuação cooperativa em vista de soluções de longo prazo, que passam a contemplar numa dimensão mais abrangente a justiça social (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p.80).

Os autores compreendem que no escopo da teoria seniana as propostas de desenvolvimento capazes de vir ao encontro da promoção de condições e oportunidades para o reconhecimento, fortalecimento e exercício da liberdade dos indivíduos são aquelas formatadas a partir das políticas públicas, em que o Estado é o agente central de regulação, conjugado com mecanismos institucionais democráticos. Nesse sentido, com capacidade propositiva e indutora de processos econômicos, políticos e sociais torna-se possível operacionalizar a concretização dos direitos, a partir das necessidades sociais e da necessária equidade nas relações intrínsecas nesse processo.

17 A pobreza normalmente é definida como a incapacidade de os indivíduos terem uma condição de vida adequada em decorrência de baixos rendimentos auferidos. Embora mensurada fundamentalmente pela renda, a pobreza não se limita a ela, revelando-se também por meio da privação de necessidades básicas. Assim, a pobreza é considerada em seu caráter multidimensional. Pobres são aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo excluídos em graus diferenciados da riqueza social (BRASIL, 2013, p. 9).

Nesse contexto, há a possibilidade de pensar as políticas públicas a partir do que se propõem a alcançar em termos de resultados, que podem ser imediatos e diretos, mas que, para além dessas questões, precisam estar atrelados às construções que viabilizem de fato a resolução dos problemas que pretendem solucionar. É nesse sentido que a proposição de avaliar a política de transferência condicionada de renda, no caso do Programa Bolsa Família, constitui problema de análise a ser trabalhada posteriormente, de maneira que pretende, para além das possíveis percepções sobre a superação imediata da pobreza e acesso aos serviços públicos sociais propostas em seus objetivos fundantes, identificar a existência e a efetividade de processos de afirmação e valorização da liberdade, autonomia e da emancipação dos sujeitos.

2.3 A Liberdade em seus papéis constitutivo e instrumental

A referência de Amartya Sen (2010) em relação à liberdade como meio e fim para o desenvolvimento, vincula seus papéis “constitutivo e instrumental”, e os relaciona em suas particularidades e na aplicação avaliativa das possibilidades de os indivíduos capacitarem-se, emanciparem-se e desenvolverem-se. Importante nesse contexto é reconhecer a perspectiva do desenvolvimento como liberdade em seu sentido amplo, que transcende a valoração da renda e do progresso e passa a contemplar a melhora de vida dos sujeitos pela afirmação de suas capacidades e das condições para seu fortalecimento.

O “papel constitutivo da liberdade”, como substantiva, inclui a reflexão sobre as capacidades – ou a falta delas - para a melhora de vida dos indivíduos, no sentido de possibilitar a eliminação das mais variadas formas de privações que as pessoas possam vivenciar. Nesse contexto, o desenvolvimento envolve, necessariamente, a expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessas questões (SEN, 2010, p.55).

A compreensão acerca das liberdades substantivas encontra guarida no pensamento de Sen (2010), na medida em que as relaciona com as possibilidades de que os indivíduos tenham condições de evitar situações de “fome, subnutrição, morbidez, morte prematura, e aquelas vinculadas às restrições de acesso ao conhecimento e à participação política, uma vez que são consequências de sistemas e processos de desenvolvimento inadequados”, materializados por “oportunidades” e estratégias ineficazes.

Ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para a nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo. Na perspectiva avaliatória, isso envolve a necessidade de aquilatar os requisitos de desenvolvimento,

com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade (SEN, 2010, p. 52).

As privações de liberdade são objetos de análise importantes na reflexão sobre as liberdades substantivas e o processo de desenvolvimento, uma vez que comportam, para além das premissas econômicas de acumulação de capital e renda, as disposições sociais, históricas e culturais que exercem influência na forma organizacional das sociedades. Implica necessariamente na abordagem conjuntural de organização das sociedades, em sua forma de perceber os indivíduos, dotados ou não de liberdades e condições para se tornarem protagonistas de sua própria história.

Por esse viés, a proposta de pensar o papel “instrumental” da liberdade envolve um contexto mais abrangente, a fim de que resulte efetivamente na expansão da liberdade humana em geral e, conseqüentemente, no desenvolvimento. Mattos (2011) destaca que Sen buscou explicitar o papel instrumental da liberdade, relacionando-o com a maneira pela qual os diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos colaboram para a expansão da liberdade humana em geral e para o estímulo ao desenvolvimento.

A eficácia da liberdade como instrumento é considerada por Sen a partir da possibilidade de que os diferentes tipos de liberdade relacionem-se entre si, contribuindo umas com as outras para sua afirmação e promoção. Unem-se umas às outras e colaboram para o aumento da liberdade humana em geral, sendo que a própria privação de um tipo de liberdade também influencia o conjunto como um todo.

Considerarei em particular os seguintes tipos de liberdades instrumentais: 1. Liberdades políticas; 2. Facilidades econômicas; 3. Oportunidades sociais; 4. Garantias de transparência e 5. Segurança protetora. São direitos e oportunidades que ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa, podendo complementar-se mutuamente (SEN, 2010, p. 58).

Refletir nesse contexto de distinção de papéis, os tipos de liberdade que o Programa Bolsa Família tem potencial para promover, implica necessariamente na análise acerca dos objetivos a que se propõe e a forma como tem sido operacionalizado, a fim de atingir as metas estabelecidas, tanto em curto como em longo prazo. Na medida em que é considerada a análise seniana como referência deste debate, no sentido de que as políticas públicas devem contemplar estratégias e oportunidades sociais que potencializam a autonomia e a liberdade como pressupostos de processos de desenvolvimento, nos reportaremos à reflexão do PBF, para além de seu papel constitutivo, de forma a avaliá-lo também como potencial instrumental de emancipação.

Considerando as variáveis e os tipos de liberdade, é possível identificar tanto as suas distinções como o fato de seus componentes constitutivos também andarem juntos, em razão de complementarem-se e de estabelecerem inter-relações entre si, possuindo importância conjunta na contribuição para a vida com liberdade e, conseqüentemente, com desenvolvimento.

Na definição das “liberdades políticas”, Sen as reconhece como amplamente concebidas, na medida em que referem-se aos direitos políticos associados às democracias, que abrangem as possibilidades de ter “liberdade de expressão, imprensa sem censura, diálogo político, dissensão e crítica, direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos” (SEN, 2010, p. 59). Exercem, na visão do autor, importância fundamental na expansão de todas as liberdades, uma vez que concedem aos cidadãos a “oportunidade de debater sobre valores na escolha das prioridades” e de participarem na sua seleção, de forma que “a liberdade individual se concebe não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes”.

Enquanto elementos constitutivos da liberdade humana, a liberdade política e as liberdades civis são importantes para si mesmas, de forma que não é necessário justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia (SEN, 2010, p. 31). Enfatiza-se a independência desta relação, na medida em que mesmo na vivência de seguranças econômicas, há registros de privações de liberdade políticas e direitos civis, com negação da oportunidade de participar das decisões sobre assuntos públicos.

Sobre as “facilidades econômicas”, o autor especifica-as como:

Oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos de uma pessoa dependem dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como dos preços relativos e do funcionamento do mercado (SEN, 2010, p. 59).

Na visão seniana, as possibilidades do desenvolvimento econômico estão vinculadas, para além dos recursos existentes e disponíveis, às condições que o sistema oferece, em sua organização no sentido amplo e conjuntural. O aumento dos “intitamentos econômicos” da população, da “disponibilidade de financiamento” e condições que permitam aos agentes seu fortalecimento são, portanto, o que possibilita o aumento da renda e riqueza de um país.

É nesse sentido que as “oportunidades sociais e a segurança protetora” também constituem papéis instrumentais da liberdade, na medida em que a primeira se refere às “facilidades que influenciam na liberdade substantiva e que permitem que o indivíduo viva

melhor”, através de estratégias nas áreas de educação, saúde e afins; e a segunda “permite a efetivação de uma rede de segurança social” em atendimento às situações de privação existentes (SEN, 2010, p. 60).

Central na abordagem seniana é a ideia de que o desenvolvimento só é possível na medida em que se reconhece o papel dos indivíduos como “agentes”, e também das liberdades que eles desfrutam, de maneira que as disposições sociais e econômicas são determinantes para sua afirmação. Ou seja, é a partir das condições que se materializa o contexto abrangente para expansão da liberdade humana e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Intrínseca na tese de Amartya Sen, as “garantias de transparência” contemplam as necessidades de “sinceridade que as pessoas podem esperar”, enquanto “fatores inibidores de transações ilícitas”¹⁸. É, em sua essência, categoria importante da liberdade instrumental, uma vez que contempla todas as etapas do processo de desenvolvimento pela afirmação das políticas públicas para melhoria das condições de vida dos indivíduos, por meio da expansão das suas liberdades e do fortalecimento da sua condição de agentes que ocasiona mudança.

É, portanto, no reconhecimento da liberdade humana como matriz para o desenvolvimento que a abordagem seniana permite vincular ao debate sobre políticas públicas, abordada de forma específica na próxima seção. Isso porque refletir a relação entre desenvolvimento e políticas públicas torna-se relevante na medida em que reconhecemos em Sen os apontamentos acerca do importante papel dos indivíduos, em sua capacidade racional de envolvimento e transformação do mundo em que vivem, assim como a função do Estado e da sociedade como responsáveis por estratégias que viabilizem “*condições e oportunidades*” de fortalecimento das capacidades humanas e da liberdade para o desenvolvimento.

18 Transações ilícitas podem ser aqui equiparadas à discussão sobre corrupção, que abordada por Lipset e Lenz (2002, p. 173) está ligada a esforços para garantir a riqueza e o poder por meios ilegais – lucros privados à custa de gastos públicos. Evidenciam que a corrupção tem sido ubíqua nas sociedades complexas desde o Egito, Israel, Roma e Grécia na antiguidade até os dias atuais. A teoria de Merton pressupõe que a corrupção é um comportamento, que provém de pressões sociais que resultam em violação de normas, na medida em que todos os sistemas sociais estabelecem objetivos culturais que as pessoas procuram alcançar, assim como meios aprovados de alcançá-los. Ocorre que muitos, que reconhecem ter pouco acesso às oportunidades, rejeitam as regras e tentam vencer por meios não convencionais (inovadores ou criminosos).

3 POLÍTICA PÚBLICA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICO-NORMATIVOS

A abordagem sobre políticas públicas é apresentada por Souza (2006) como um debate acadêmico que vem incitando análises científicas e contribuindo para gradativos avanços teóricos e empíricos, trazendo consigo a percepção de um campo multidisciplinar, com assento em diversas áreas do conhecimento para explicações sobre a natureza da política pública e seus processos, compreendendo as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Ao tomar como ponto de partida o entendimento primeiro de que a política¹⁹ está relacionada à “ciência do Estado” nos termos de Scheefffer (2007), que também considerou-a como “ciência do poder”, engloba-se a concepção de objetos extremamente amplos, em que absorvem várias espécies de poder existentes nesse contexto, fazendo referência às palavras de Maquiavel, para caracterizá-la como “a arte de governar, exercer o poder via Estado”. Na correlação dos termos política e Estado²⁰, Souza (2006, p. 13) corrobora:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em Programas e ações, que produzirão resultado ou as mudanças desejadas no mundo real.

Nessa abordagem, em que as políticas públicas estão intrínsecas no universo do Estado e do Governo²¹ enquanto possibilidades de intervenção na realidade, remete-se ao entendimento do homem como ser social e da necessidade do Estado desenvolver funções distintas e necessárias à manutenção da vida na coletividade. Rousseau (2003) afirmava que o bem-estar do homem e sua segurança poderiam ser preservados através de um “contrato social²²” e isso

19 Cotidianamente usamos a palavra política significando as mais diversas coisas, não sendo raro não se referir a seu sentido original. Etimologicamente política vem de *polis* (“cidade-estado”, em grego). Dessa forma, a política pode ser considerada a arte de governar, de gerir o destino do que é público. A partir desse pressuposto fica evidente que tratar de política é tratar de questões ligadas ao poder. (SHEEFFFER, 2007, p. 1)

20 Friede (2007) refere que o conceito de Estado evoluiu ao longo da história, surgindo do termo *polis* na Grécia, *civitas* em Roma e *estado* durante a Idade Média. Embora haja uma ampla variedade de formas de conceituá-lo, Estado pode ser entendido como toda associação ou grupo de pessoas alocado em determinado território, dotado de poder soberano. Há então um tripé fundamental: território, povo e soberania.

21 Governo, em sentido formal, é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. O Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente, atuando mediante atos de autonomia política na condução dos negócios públicos (MEIRELLES 2009, p. 65).

22 Vilalba (2013) refere-se ao contrato social na teoria de Jean-Jacques Rousseau, como um pacto social que supõe um processo que garante a segurança do indivíduo ao privilegiar a comunidade. Uma sociedade política, regida

tem relação direta com a formatação desse papel de organizar a sociedade civil, uma vez que essa ideia surge para proteger a propriedade privada, que na visão do autor seria a origem das desigualdades entre os homens. Ou seja, o “contrato social”, que na visão do autor muito influenciou a criação do Estado, constitui-se em um acordo legítimo, no qual a vontade individual é subjugada em prol da vontade de todos.

Vilalba (2013), ao analisar a teoria rousseauiana, destacou que a liberdade em seu sentido explícito, constitui valor central para o “Contrato Social”, classificada em “natural” e “civil”, sendo que esse pacto social representa a possibilidade de “segurança do indivíduo, privilegiando a comunidade, beneficiando a todos igualmente através da soberania política de vontade coletiva”. Significa a união dos indivíduos visando superar obstáculos que não conseguiriam em seu estado natural, de maneira que a passagem para o estado civil é que permite a mudança do homem, dentro da noção de justiça. O que discute-se numa visão mais ampla é a “perda desta liberdade natural, num acordo onde os cidadãos abrem mão de seus direitos individuais para consentir poder a uma autoridade”, que em tese “deveria proteger a todos”. Por esta via, há de ser pensada a aplicabilidade do proposto, diante do significado de viver a liberdade e ao mesmo tempo abrir mão de direitos individuais em favor da liberdade coletiva.

Em contrapartida, um segundo entendimento, apontado por Castro (2008), traz a reflexão sobre uma abordagem clássica, que está ligada aos conceitos de política social e segue uma linha de pensamento influenciada pela democracia liberal²³ e pela social democracia, desvinculando o conceito de política pública exclusivamente do setor estatal, embora o Estado continue exercendo o papel central. O precursor desta definição foi T. H. Marshall, que afirmou que: “política social é todo bem produzido para promover as coletividades em diferentes campos” (MARSHALL apud CASTRO, 2008, p. 66).

A partir do entendimento do conceito de políticas públicas como um conjunto de ações desencadeadas que afetam todos os indivíduos, visando ao atendimento a determinados setores

por leis e fundada em um acordo universal e invariável, que beneficia todos igualmente, e organizada com base em deveres mútuos privilegiando a vontade coletiva. Tem como regra fundamental o estabelecimento da vontade geral, a qual institui a ordem e atua como princípio primeiro do governo e da economia pública.

²³ Scheffer (2007) abordou o termo “liberalismo” e sua derivação do latim *liberal* que significa *livre*, referindo-o como uma ideologia do pensamento político surgida no século XVII, que tem como princípio fundamental a relação do indivíduo com o Estado, de forma que a liberdade do indivíduo é o que deve ser privilegiado, alcançada com a minimização do Estado. Na esfera política, defende que o Estado não deve interferir na vida privada dos indivíduos. Quando temos um “Estado mínimo” temos a prevalência da liberdade individual, quanto temos um “Estado máximo” temos a impossibilidade de as pessoas serem livres.

da sociedade civil, Sampaio (2010, p. 257) refere a possibilidade de que sejam desenvolvidas em “parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada”, e não necessariamente sob única e exclusiva responsabilidade do Estado. É nesse sentido que Scheefffer (2007) evidencia a existência de um “nó conceitual” da concepção de política pública, que compreende a “abordagem estadista”, com prevalência na intervenção predominante do Estado, e a “abordagem multicêntrica”, que prevê a não exclusividade do Estado em relação ao estabelecimento e implantação de políticas públicas.

Tendo em vista essa diferenciação, Sampaio (2010) colabora ao enfatizar que o formato de uma política pública normalmente está atrelado a um contexto propulsor e ao modelo de Estado vigente em determinada sociedade, ou seja, à forma como está organizada. Por isso, tão importante quanto a análise das políticas públicas é a compreensão da “concepção político-ideológica” e “diretrizes dos sistemas sociais”, tendo em vista suas complexas e abrangentes relações nos seus mais variados segmentos. É nesse sentido, também, que a abordagem explicitada em Brancalion (2015) refere a política pública como um “conceito abstrato”, de forma que torná-lo concreto requer um esforço intelectual, ao tempo em que “toma forma” por meio de estratégias teóricas e práticas que envolvem planos, programas, projetos e ações de intervenção na realidade, com o propósito de promover mudanças no contexto social.

Assim, as políticas públicas são constituídas por aspectos bastante dinâmicos, uma vez que cada sociedade incorpora o reconhecimento de diferentes contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, ao passo que exige do Estado e de outros entes, o compromisso com sua defesa e proteção. Castro (2013) ressalta a complexidade que envolve a estruturação das políticas públicas, por estar intimamente relacionada às instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação, o aparato jurídico enquanto suporte e as relações singulares que se estabelecem no ínterim dessas estruturas.

Nas diversas definições e modelos sobre as políticas públicas existentes é possível identificar elementos principais de análise, na medida em que compreende-se seu papel na distinção entre o que o governo intenciona fazer e o que, de fato, faz. A política pública, enquanto processo, envolve vários atores e níveis de decisão, constitui ação intencional, com objetivos a serem alcançados, impactos previstos no curto e longo prazo, e envolve medidas subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica além da formulação, a própria implementação, execução e posterior monitoramento e avaliação (SOUZA, 2006 p. 37).

A autora destaca que a constituição das políticas públicas remete a um processo inerente, vinculado a sua gestão, que envolve etapas e estágios, os quais são formatados na identificação

de um “problema”, na formação de uma “agenda”, na “formulação de alternativas”, posterior “tomada de decisão”, passando pela “implementação”, “avaliação” e “extinção”. Ressalta também o entendimento das políticas públicas em uma “visão holística”, que abrange abordagens, definições, “ideologias e interesses”, que mesmo em sua diferença constituem importância singular por estarem implicadas de forma direta na realidade social dos indivíduos.

Significa dizer que a política pública é área que situa diversas “unidades em totalidades organizadas”, e isso tem implicações, seja por ser “território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos” e comportar vários “olhares”, ou por vincular-se a um processo, que vai desde a sua formulação desdobrada em planos, programas, projetos, até a sua execução propriamente dita, que pressupõe necessariamente a submissão aos sistemas de acompanhamento e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 14).

É nesse sentido que a abordagem evidenciada por Brancalion (2015) vem ao encontro dessa concepção, ao revelar dois elementos fundamentais nessa discussão sobre a formatação de ações interventivas na realidade, que estão relacionadas primeiramente à “[...] intencionalidade pública, ou seja, motivação para tratamento ou para resolução de um problema”, e o “problema público – diferença entre uma situação atual vivida e uma situação ideal possível à realidade coletiva [...]”. Isso porque as proposições no campo interventivo materializam-se a partir de questões vivenciadas pelos sujeitos no contexto da sociedade em que estão inseridas.

Na tentativa de melhor compreender a política pública em seus desdobramentos, trajetória e perspectivas, Souza (2006) referencia seu nascimento enquanto “disciplina acadêmica nos Estados Unidos”, através de iniciativas que “rompem com tradições europeias que enfatizavam exclusivamente a análise sobre o Estado e suas instituições” e não propriamente na produção dos governos. Nos Estados Unidos, ao contrário do proposto pela Europa, “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado”, com ênfase, portanto, sobre a ação dos governos.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público (SOUZA, 2006, p. 22).

Essa proposição vincula primeiramente o estudo das instituições consideradas fundamentais nas organizações existentes, no sentido de que as políticas públicas são vistas como um ramo da ciência política que permite compreender como e por que os governos optam por determinadas ações nas mais diferentes situações. Segundo a autora, o processo de “rompimento com as tradições europeias”, implica na possibilidade de vincular as políticas públicas para além da análise do Estado e instituições, de maneira que, no mundo acadêmico, passa-se a dar “maior ênfase na ação dos governos”, o que tem relação direta com a proposta de “aplicação de métodos científicos” nas decisões deles sobre problemas que são públicos.

Na busca por compreender registros e apontamentos sobre o surgimento das políticas públicas, cita-se primeiramente Laswell (1936), que fundou a “análise da política pública” para conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Já em 1957, Simon abordou o conceito de “racionalidade limitada” dos decisores públicos, referindo a possibilidade de sua minimização a partir do “conhecimento racional”, o que também poderia implicar no impedimento da “maximização de interesses próprios”. Mais tarde, no período de 1959 a 1979, Lindblom questiona o racionalismo proposto até o momento e refere a necessidade de “incorporar outras variáveis” às políticas públicas, como a questão das “relações de poder” que interferem nas diferentes fases do processo decisório, assim como Easton (1965) referiu a existência de “um sistema e de um ambiente” que implicam tanto na formulação como nos resultados das estratégias interventivas (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Nesse contexto, onde afirma-se a constituição das políticas públicas através de processos dinâmicos e por vezes inevitavelmente complexos, Castro e Oliveira (2014) referem um circuito de influências intrincado em diversos fatores do desenvolvimento, em que se correlacionam as dimensões sociais, econômicas, ambientais, territoriais e político institucionais. Desse modo, a dimensão social contempla as políticas sociais enquanto mecanismos institucionais construídos pelas sociedades de cada país, no decorrer de sua história, e que resultam, em grande parte, da força dos movimentos sociais e da luta política, com o objetivo de proteger e/ou promover socialmente sua população. Essas políticas são implementadas por meio de ações do Estado e estão constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque respondem por uma fração considerável do gasto público, o que as torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários.

É perceptível que o contexto das políticas sociais também vem sofrendo mudanças ao longo de seu processo constituinte inicial, configurando diversos modelos que se fundamentam em princípios ideológicos díspares e que refletem a própria organização da sociedade ao longo

do tempo. Desse modo, as iniciativas das políticas sociais têm surgimento no bojo dessa dinâmica, que determina redefinições na agenda pública, com reformas políticas, Programas de estabilização econômica, integração na ordem mundial globalizada e reorientação das iniciativas dos governos (MADEIRA et al., 2014, p. 107).

No que tange à configuração das políticas sociais brasileiras especificamente, Pereira (2006) evidenciou algumas fases de sua constituição, às quais nomeou nos períodos “laissezfariano”, “populista-desenvolvimentista”, “tecnocrático-militar”, “social democrata”, de “transição para a democracia liberal”, e da “concepção neoliberal”. São momentos em que a autora analisa as configurações das intervenções e dos distintos papéis assumidos pelo Estado e pelos diferentes segmentos da sociedade ao longo do tempo.

Na visão da autora, o período “laissezfariano” representa a fase cronológica até 1930, onde o “sistema político não tinha planejamento” e o Estado demonstrou-se “pouco atuante em relação ao papel de agente regulador”, de maneira que o mercado respondia informalmente as questões sociais. É a partir desse período que surge a formação do Welfare State²⁴, que com “caráter conservador” tinha o propósito de ser “instrumento de controle” dos movimentos dos trabalhadores, na medida em que posteriormente o período “populista e desenvolvimentista” passou a configurar “discussões sobre direitos”, mesmo que eles tenham ficado restritos a parte da população urbana especificamente.

O período “tecnocrático-militar”, que compreende os anos de 1964 a 1985 é referenciado em seu “autoritarismo” e caracterizado pela nítida modificação no conteúdo do Estado, que deixou de ser uma “organização populista” para tornar-se “centralizada e tecnocrática”, tendo o objetivo de desenvolvimento e ascensão internacional do país. Significou, portanto, uma “reestruturação do Estado”, através de planejamentos e burocracias de um “modelo econômico concentrador e excludente”, com direção política autoritária, de menosprezo pelas massas, e concepção de política pública como uma decorrência do desenvolvimento econômico. Ainda sobre esse período, a autora pontua uma fase posterior:

Só a partir de 1975 percebe-se, ao lado do crescimento relativo obtido na área econômica, uma inusitada preocupação com os mais pobres. No entanto, tal esforço, além de fazer parte de um projeto governamental mais amplo de elevar o Brasil à

24 A definição de *welfare state* ou Estado de Bem-Estar Social pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida (GOMES, 2006, p. 203).

categoria de emergente, tinha um objetivo estratégico bem específico: reaproximar o Estado da sociedade, principalmente das massas, para manter os governantes de um regime em franco desgaste como “atores políticos viáveis” (PEREIRA, 2006, p. 136).

A partir disso, o apontamento da autora remete a uma mudança no contexto político e social que constitui, em sua visão, “uma nova estratégia social”, por meio da ampliação da ação estatal na “concessão de benefícios”, que traz à tona a reflexão sobre o desenvolvimento social com objetivo próprio e como resultado das articulações entre governo e sociedade, numa relação que, nesse momento, propõe-se a ser mais forte, conforme os objetivos do governo, que pressupõem interesses de manutenção de “atores políticos viáveis”.

Já o período de “transição para a democracia liberal” representa, entre 1985 a 1990, uma profunda “reorganização institucional”, a partir da participação social e da nova concepção de proteção social inaugurada pela promulgação da Constituição Federal e sua normatização. Representa uma importante mudança no contexto da política pública, uma vez que inaugura intenções de iniciativas estatais e da sociedade civil vinculadas à órbita do direito e da construção de processos democráticos e de cidadania, conforme explicitado por Ananias (2010, p. 319):

A definição da política social como política pública começa a entrar na agenda política nacional em 1988, quando é promulgada a Constituição em vigor. O texto constitucional incorpora a assistência social ao tripé da seguridade social, lançando as bases jurídicas para institucionalização do setor no campo das políticas públicas. [...] Este foi um passo importante para superarmos no Brasil o assistencialismo e o clientelismo.

O autor reflete que, a partir do disposto pelo texto constitucional, a criação de um sistema de proteção social por meio do Sistema de Seguridade Social²⁵ constitui “medida para garantir condições mínimas de vida para o cidadão brasileiro”, a partir do pressuposto de que são reconhecidos os seus direitos sociais, e o Estado torna-se “o responsável” por essa garantia. Merece destaque o apontamento de que, além de centrar no Estado a responsabilidade pela regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas de proteção social, existe a pretensão de que haja a “descentralização e a participação” da sociedade nesse processo.

²⁵A Constituição Federal de 1988, em seu título VIII (Da Ordem Social), artigos 194 a 204, define as bases da regulamentação da seguridade social no país, de forma que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

É com base nessas prerrogativas, constituídas durante esse período e consideradas enquanto avanço na concepção democrática da sociedade, em que são reconhecidos direitos e deveres de cidadania, que propõe-se a discussão posterior sobre as possibilidades que vinculam as políticas públicas enquanto estratégias de desenvolvimento e superação da questão social²⁶, que interferem na constituição de indivíduos, agentes livres e com capacidade de transformar positivamente a realidade em que vivem.

Castro (2013) também atribui demasiada importância à Constituição Federal, afirmando que, a partir daí, emergiu no país um verdadeiro sistema de seguridade social, que reconheceu direitos sociais de todos os cidadãos brasileiros e tornou o Estado o responsável por garantir esses direitos. Para o autor, houve uma mudança no paradigma da proteção social, antes baseada no mérito, no qual apenas o trabalhador formal tinha acesso aos benefícios e Programas, para então adotar-se um modelo redistributivista, fundado no direito e voltado para a proteção de toda a sociedade. Há, entretanto, questões que impulsionam debates, por estarem vinculadas à efetiva materialização do proposto pela carta constituinte, as quais serão abordadas a seguir.

Em relação ao período posterior à promulgação do Texto Constituinte e às mudanças propostas a partir dele e que implicaram diretamente na concepção de política pública, Scheeffter (2007) ainda remete-se à fase vivenciada que denominou como período da “*concepção neoliberal*”, em que o Estado assume uma postura “*reducionista*” das políticas públicas pela crença do liberalismo, de maneira que as políticas públicas tornaram-se, na visão do autor, questão “*filantrópica e de solidariedade em detrimento aos direitos sociais*”. Logicamente, essa percepção contempla a súmula “*menor Estado, melhor Estado*”, envolvendo a “*privatização, o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não lucrativo*”, acenando para a constituição de novas estratégias no campo das políticas públicas.

É evidente que esses cenários que atravessam a trajetória histórica brasileira têm impacto sobre a sociedade, a economia, as ideologias e a política, e implicaram em uma recente estratégia nacional de desenvolvimento socialmente inclusivo. Castro e Oliveira (2014) corroboram com essa visão, que refere uma recente ênfase no desenvolvimento socialmente

26 A questão social é um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho se torna mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. Manifestada no conjunto de expressões da questão social, a pobreza é um dos principais resultados dessas relações sociais, que se configura por uma multiplicidade de fatores e gera várias consequências relacionadas à destituição de poder e à afirmação de processos de exclusão social (IAMAMOTO, 2007, p. 27).

inclusivo, e são críticos ao dizerem que, embora o período de 1930 a 1980 costume ser apontado como um dos momentos importantes da promoção do desenvolvimento no Brasil, foi somente a partir do início do presente século que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento, pela garantia de direitos sociais.

As políticas sociais fundamentam-se na busca da justiça social mediante os objetivos conjuntos da proteção social²⁷ e da promoção social. A primeira manifesta-se na seguridade social, ao passo que a segunda é entendida como a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e grupos sociais, a fim de dar respostas aos direitos sociais, relacionando contingências, necessidades e riscos que afetam vários componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Primeiramente, a proteção social vista como um objetivo do Estado, conforme evidenciado pelos autores, agrupa-se às políticas sociais vinculadas à Seguridade Social, que destinam-se a reduzir os riscos e vulnerabilidades a que possam submeter-se indivíduos, famílias e grupos sociais. Para Sposati (2013, p. 663), a proteção social está inserida no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros, e depende, portanto, do processo histórico de cada sociedade e de como são determinadas as condições sociais de dignidade e sobrevivência, enquanto direito social universal.

Sendo assim, a proteção social contempla estratégias de enfrentamento a situações de contingência, necessidades e dependência, com diferenciações entre as políticas sociais de previdência social, saúde e assistência social. A previdência social é considerada seguro social vinculado ao trabalho, com regras específicas de contribuição prévia, afiançando um valor substituto à remuneração em situações em que ocorrem impedimentos para o exercício laboral, recebido através de benefícios, pensão e aposentadoria. A saúde, por sua vez, é política pública que opera o Sistema Único de Saúde (SUS), com agenda de cobertura estendida à prevenção, aporte clínico de cuidados e orientações. Já a assistência social²⁸ é entendida enquanto política

27Conforme a redação da Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei 8.742/1993 e que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a proteção social constitui-se como um dos objetivos da assistência social, visando à *garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos*. Dito isto, o texto normativo especifica a proteção à família, à maternidade e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, e garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2011).

28A assistência social, política pública de proteção social, opera por um sistema único federativo, o SUAS, em implantação em todo o território nacional. É organizada nos níveis de proteção, a básica e a especial, e desenvolve

pública organizada em níveis de proteção social e desenvolvendo ações por meio de serviços e benefícios (SPOSATI, 2013, p. 664).

Também como objetivo da política social, a promoção social contempla ações que visam à garantia de oportunidades e geração de igualdades, tanto pela formação e desenvolvimento do cidadão quanto pela democratização do acesso a ativos que se materializam, por exemplo, pelas políticas de agricultura familiar, economia solidária, habitação, mobilidade urbana (CASTRO, 2013, p. 169). Para o autor, tudo isso significa possibilidades de garantia de resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico e, nesse sentido, argumenta sobre a geração de igualdades:

A geração de igualdades está relacionada à ideia de que a expansão da oferta de bens e serviços sociais, principalmente escolarização e saúde, são elementos centrais na promoção e geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. No entanto, apenas isso não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir através das políticas públicas, o exercício destas capacidades, mediante as políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, seja no meio rural ou nas cidades. (CASTRO, 2013, p. 169)

A constituição de políticas públicas como estratégias capazes de promover mudanças qualitativas no âmbito social são, por tudo isso, possibilidades de expansão e materialização de direitos, pela proposição de diminuição das desigualdades sociais e pela efetivação da justiça social. Conforme exposto no pensamento de Castro (2013), para além do acesso a bens e serviços sociais básicos, torna-se imprescindível articular possibilidades de exercício material de habilidades e capacidades potencializadas nesse processo, como condição exímia para a ampliação efetiva de oportunidades no âmbito da universalidade e com capacidade de atingir as populações mais pobres.

Desse modo, as políticas sociais estão organizadas no interior dos organismos estatais e na articulação com a sociedade civil, a partir de diferentes iniciativas que compõe um conjunto de ações, programas, projetos, serviços e benefícios, que possuem regras específicas e exigem aplicação de recursos materiais, humanos e financeiros. Divididas em três tipos básicos, as políticas sociais podem ser analisadas pelas propostas de (i) garantia de renda, (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais, e (iii) regulação, abordadas a seguir.

sua ação por meio de serviços e benefícios para acesso de pessoas e famílias demandantes de proteção social face a agravos de fragilidades próprias do ciclo de vida humano, pela presença de deficiências, decorrentes de vitimizações, por violência, por desastres ambientais, pela presença de discriminação, pela defesa de sobrevivência e de direitos humanos violados. Seu processo de trabalho tem centralidade relacional, e opera com escuta qualificada, construção de referências, acolhida, convívio, relações familiares, relações sociais de âmbito coletivos, com abrangência territorial, opera oferta de seguranças sociais. (SPOSATI, 2013, p. 664)

As políticas de garantia de renda ocorrem principalmente na modalidade de transferências monetárias, condicionadas ou não pela previsão do cumprimento de requisitos estabelecidos em normas legais vigentes, tais como aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, e benefícios como os vinculados ao Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, dentre outros (CASTRO, 2013, p. 172). O autor também destaca a existência de ações de garantia de renda não monetárias, que buscam fortalecer possibilidades aos indivíduos e grupos para que tenham condições de gerar sua própria renda, como por exemplo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Especificamente em relação às transferências de renda associadas à assistência social, que tendem a atender parcela da população em situação de vulnerabilidade social em decorrência da pobreza e do próprio acesso nulo ou precário dos serviços sociais básicos, Medeiros *et al.* (2007) cita primeiramente o Benefício de Prestação Continuada (BPC), como uma transferência mensal destinada a pessoas com deficiência, de qualquer idade, e a idosos maiores de 65 anos, em ambos os casos com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, cujo direito foi estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993.

Ainda no rol das transferências de renda, destinadas a atender a população em situação de pobreza e extrema pobreza do país, cita-se o Programa Bolsa Família, objeto de estudo da presente dissertação e abordado de forma específica na próxima seção, que tem seu surgimento no final de 2003, a partir da unificação de uma série de Programas preexistentes. Faz-se importante referência à cobertura dos benefícios:

A transferência direta de renda associada à política de assistência social, ainda é composta pelo PBF, que é voltado a famílias em situação de grande vulnerabilidade, sua relevância reside especialmente na extensão da população que alcança (mais de 13,4 milhões de famílias em 2012), com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que este Programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas (CASTRO, 2013, p. 172).

As iniciativas que envolvem as transferências monetárias têm significado expressivo, na visão do autor, tendo em vista os resultados na composição da renda das famílias, que embora ainda estejam constituídas majoritariamente pelas fontes do trabalho, também comportam considerável espaço ao sistema de garantia de renda da seguridade social, o que comprovadamente representa uma expansão do alcance das políticas sociais. Medeiros *et al.* (2007) diz que as transferências de renda mostram-se essencialmente importantes para a

redução da pobreza e da desigualdade, com impacto absolutamente relevante na consolidação do sistema de proteção social brasileiro, uma vez que compreendem a redistribuição de maneira mais direta, influenciando na desigualdade de condições, e na própria desigualdade de resultados.

Por outro lado, mesmo reconhecendo o importante papel dessas iniciativas, torna-se imprescindível refletir sobre as possibilidades reais que os Programas de transferência de renda mínima são capazes de efetivar em termos de liberdade, que como disposto na abordagem seniana envolvem para além de seu papel constitutivo que interfere nas necessidades humanas mais básicas e prementes, estando atreladas a um contexto muito mais abrangente, capaz de pensar instrumentalmente como as liberdades se relacionam entre si, contribuindo umas com as outras, em que direitos, oportunidades e intitamentos estão imbricados na lógica do desenvolvimento.

Dessa forma, a possibilidade de que Programas de transferência de renda constituam iniciativa de enfrentamento às necessidades sociais imediatas, coloca-a supostamente no rol das disposições sociais citadas por Sen, com capacidade aparente de fortalecer a liberdade substantiva, que no seu entendimento pode promover melhora na vida dos indivíduos, eliminando formas de privação. Por outro lado, identifica-se uma lacuna quanto às possibilidades de que essas iniciativas sejam capazes de potencializar a liberdade em seu sentido instrumental, numa visão mais abrangente, que contemple o contexto político, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a segurança protetora e as garantias de transparência, que na visão de Sen são questões primordiais na constituição de processos de desenvolvimento.

Nesse viés, a renda mínima não ataca o espectro da desigualdade social e as relações de mercado de forma efetiva, pois deixa a pobreza onde ela está. Isso porque a necessidade de acesso à renda mínima é considerada passageira e o ideal da sociedade deve ser a emancipação, devendo existir a consciência da necessidade de, no tempo mais breve possível, evoluir para uma situação normal de não precisar de assistência. Sendo assim, propostas de curto prazo são necessárias diante da premência da pobreza e do direito à assistência, mas isso não resolve nada em profundidade (DEMO, 1995, p. 90).

A garantia da oferta de bens e serviços é para Castro (2013) outro vetor importante das políticas sociais, reunindo Programas de promoção do acesso a serviços públicos de bem-estar social e fortalecimento da cidadania, em diferentes áreas, como educação, saúde, habitação e saneamento básico, que contemplam a participação direta do Estado na fabricação de bens,

oferta de serviços e na destinação de recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade.

No âmbito da educação, por exemplo, merece destaque a inclusão gradativa de grupos populacionais nas escolas, com crescente melhoria de condições, por contar com a estruturação de serviços públicos de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação, incluindo o acesso a refeições, materiais didáticos, transporte escolar e meios digitais de aprendizagem. A saúde por sua vez, promoveu a unificação de serviços, de forma descentralizada e com prioridade à atenção básica (CASTRO, 2013, p. 174).

Nesse ponto, Draibe (*apud* Madeira *et al.*, 2014) também afirma que, na área social, a estratégia de desenvolvimento na última década buscou orientar-se no reforço aos serviços sociais básicos, de caráter universal, envolvendo Programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Além desses, ressalta a ênfase em programas de inclusão produtiva, voltados à geração de novas oportunidades e à eliminação das formas de discriminação prevalentes, assim como no destaque a programas prioritários voltados ao combate da pobreza, concebidos como uma mescla de programas universais e programas setoriais.

O eixo de inclusão produtiva visa retirar as famílias da situação de miséria ao inseri-las no mundo do trabalho, a partir de Programas urbanos e rurais. Os Programas de inclusão produtiva urbana ofertam cursos de qualificação para os trabalhadores, acesso a postos de trabalho, formalização e sustentabilidade para empreendedores de baixa renda, e oferecem oportunidades de expansão dos negócios e empreendimentos. Os programas rurais fortalecem a produtividade e o comércio dos agricultores familiares, por meio de repasses para investimentos na pequena produção agrícola, bem como por meio da compra de alimentos da agricultura familiar (BRASIL, 2013, p. 29).

Nesse cenário, a *regulação* é entendida como uma prática recente, que tem conquistado importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, por estar vinculada à fixação de normas que regulam o comportamento dos agentes econômicos, privados e públicos. Windholz e Hodge (2013) destacam que a regulação está vinculada à combinação de acordos contratuais, regras e outras ferramentas regulatórias, para alcançar uma variedade de objetivos sociais e econômicos.

A regulação é sustentada por uma mistura de valores sociais e econômicos interconectados e interdependentes. Desse modo, pontuam-se diferenças entre a regulação

econômica e a social, uma vez que a primeira interfere diretamente nas decisões de mercado e busca aumentar a eficiência econômica por meio da redução de barreiras para concorrência e inovação, ao passo que a segunda é concebida para corrigir os efeitos prejudiciais da atividade econômica e deficiências de mercado, e para atingir determinados resultados socialmente desejados (WINDHOLZ; HODGE 2013, p. 27).

Para os autores, corrigir as deficiências de mercado significa tratar a origem dos seus efeitos prejudiciais, tendendo a operar pelos setores da economia, envolvendo o exercício da influência do Estado, em relação aos efeitos indesejados da atividade industrial na sociedade, como por exemplo poluição ou riscos à saúde e segurança dos empregados e consumidores. Já em relação aos resultados socialmente desejados, pontuam:

Alcançar certos resultados socialmente desejados significa satisfazer as aspirações e os desejos coletivos e produzir resultados sociais deferentes e melhores do que aqueles produzidos por uma economia de mercado operando eficientemente. Os resultados socialmente desejados refletem valores sociais mais amplos como justiça, equidade e razoabilidade, coesão social ou solidariedade, e reforço da confiança. Busca-se justiça individual, equidade e razoabilidade (WINDHOLZ; HODGE 2013, p. 31).

O que se discute pelos autores é que a regulação social é algo necessário ao ajuste dos resultados, que muitas vezes se mostram arbitrários por economias de mercado ditas perfeitamente eficientes. Funciona, portanto, muito mais do que um subconjunto da regulação econômica, por fornecer o mais amplo contexto dentro do qual os mercados são constituídos e operados, porque se eles deixarem de ser observados com desconfiança e sem controle, produzir-se-ão resultados inconsistentes com uma sociedade equitativa, razoável e justa.

Perceptível aqui são as conexões entre política social e economia que, como dito, embora por vezes mostrem-se interdependentes, demonstram evidentes entrelaçamentos. Nesse ponto, Castro (2013) demonstra que os esquemas de transferência de renda e a ampliação das capacidades pelo acesso aos serviços sociais têm influência direta no sistema econômico, por serem elementos importantes para o ritmo de expansão e qualidade de atividades, ampliação da oferta e demanda agregada²⁹, e fortalecimento do mercado interno. Desse modo, o padrão de atuação do governo é considerado elemento extremamente importante, pois quanto maior o seu

29A demanda agregada representa o gasto com a compra de bens e serviços que serão adquiridos, para cada nível de preço e está relacionada com o total da produção e com o Produto Interno Bruto do país quando os seus níveis de estoque são estáveis. Desse modo, a demanda agregada é diretamente afetada quando o gasto com as transferências de renda e com a prestação de bens e serviços permitem a manutenção/alteração da distribuição pessoal e funcional da renda, com consequências para o respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos (CASTRO, 2013, p. 180).

compromisso social, mais ênfase terão os gastos sociais, com relação direta no padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos e, portanto, na própria economia.

Em sociedades heterogêneas como a brasileira, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas inferiores do estrato de renda, maior a capacidade de alteração do padrão de consumo, gerando a ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado de consumo. Ou seja, dependendo do tamanho de sua cobertura e da qualidade dos bens e serviços ofertados, se torna possível conhecer o ritmo de expansão do crescimento econômico (CASTRO, 2013, p. 180).

Para Castro (2013), a expectativa do crescimento econômico está relacionada ao fato de que os gastos sociais materializam-se pelas transferências monetárias a famílias dos estratos inferiores de renda, pela compra de bens e serviços e pelas iniciativas de inclusão produtiva. Obviamente temos aqui um ciclo, uma vez que no circuito de multiplicação de renda tende-se a consumir menos importados, a existir maior propensão ao consumo de produtos nacionais, que resultam em vendas, assim como na necessidade de maior produção e, portanto, crescente potencialização do emprego.

Sendo assim, a possibilidade de que milhões de brasileiros tenham participação ativa na sociedade e no mercado, pela ampliação do poder de compra, assim como pelo acesso a bens e serviços socialmente produzidos, materializa a perceptível visibilidade adquirida por esses cidadãos, e demonstra a importância das políticas sociais que contam com uma gama expressiva de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais fundamentais para possibilitar a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, que são considerados fundamentais para ampliar a justiça social, com melhorias substantivas nas condições básicas de vida da população (CASTRO, 2013, p. 192).

Diante dessa análise, torna-se possível refletir a experiência do desenvolvimento socialmente inclusivo no contexto brasileiro, que embora tenha óbvia relação com uma trajetória histórica, cultural e social, e com a promulgação do texto constituinte que consagrou direitos e um sistema de proteção social, tem materializado-se a partir de experiências extremamente recentes. Fonseca e Fagnani (2013) explicam essa constatação ao reportarem-se à questão social no projeto neoliberal, uma vez que mesmo após a Constituição Federal/88, a política deixou de cultivar projetos de transformação social e a economia esteve sustentada na opção passiva do modelo neoliberal.

Desse modo, os valores de focalização, privatização dos serviços sociais e supressão de direitos, que materializam o Estado Mínimo, funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma neoliberal do Estado, que passa a ter incumbência única de

atuação focalizada na pobreza, ao passo que o Mercado³⁰ é o grande agente regulador dos sistemas organizacionais da economia política liberal. O cenário brasileiro é descrito pelos autores:

É com esse pano de fundo que podemos compreender o retrocesso dos direitos trabalhistas e da previdência social; o abandono da reforma agrária; o avanço da mercantilização das políticas sociais (educação, saúde, saneamento, transporte público); a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento; o esvaziamento do pacto federativo; as restrições do gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 13).

É nesse mesmo sentido que Pereira (2006) vincula a percepção de que as políticas públicas brasileiras em raros momentos demonstraram-se, de fato, aliadas à noção de direito social, ao reconhecimento da desigualdade social, à busca pela igualdade de acesso aos bens socialmente produzidos, de maneira que isso só seria possível por meio de ações executadas na órbita do Estado enquanto elemento central, com a participação da sociedade a partir de seus variados segmentos. Há, portanto, uma intenção recente de materializar, através de diferentes estratégias, a afirmação de direitos e de processos de desenvolvimento social.

Nessa percepção, que considera as possibilidades de materialização de estratégias para um recente desenvolvimento socialmente inclusivo, e que para alguns autores só ocorreu de fato no cenário brasileiro na última década, é que propõe-se refletir o contexto político, social e econômico desse período. Dessa forma, Fagnani (2011) buscou analisar a política social brasileira do Governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2010, em sua concepção e afirmação.

O autor concebe como necessária a reflexão sobre a existência de movimentos estruturais opostos anteriores à gestão referida. Inicialmente, existe a tentativa de estruturação de políticas inspiradas no Estado de Bem-Estar – *Welfare State* – que ganhou impulso com a luta pela redemocratização e com a Constituição Federal/88, ao passo que posteriormente houve a tentativa de desestruturação dessas conquistas, no período entre 1990 e 2002. É nessa longa fase de tensões entre paradigmas, que o autor refere situarem-se as iniciativas de política social do governo Lula.

30 Segundo Dean (2006 apud Pereira, 2013, p. 637), o mercado aqui é privilegiado pela economia política clássica liberal. Seus adeptos acreditam que os bens necessários ao consumo refletem a quantidade de trabalho despendida para produzi-los. Contudo, os preços desses bens são determinados pelo mercado. Por isso o mercado deve ficar livre de regulações externas para que o mecanismo de preços, que é de sua alçada, assegure com uma mão invisível a livre compra, por parte de todos, dos bens desejados. Mas para tanto, o Estado não deve prover a ninguém esses bens. Portanto, ao Estado caberia apenas prevenir o que chamam de maus públicos, como poluição, epidemias, desordem social, crimes, de forma que intervenções para além disso ameaçariam o equilíbrio da economia.

Parte-se do pressuposto de que, diferentemente dos outros países onde, a partir de 1970, houve a emergência do neoliberalismo³¹ e de reformas que colocaram os direitos sociais no campo do retrocesso, o Brasil caminhou inversamente por viver um momento político diverso, em que afirmavam-se os movimentos sociais pela redemocratização, foi promulgada a Constituição Federal/88 e propunha-se novos projetos baseados no Estado de Bem-Estar. Ocorre que, em meados de 1990, o Brasil acabara fazendo a opção tardia pelo neoliberalismo e pela agenda do Estado Mínimo, trazendo, portanto, a tentativa de impedir a consolidação das bases democráticas antes firmadas (FAGNANI, 2011, p. 2).

Essa análise torna-se importante na busca pela compreensão desses cenários, que interferiram de modo total na organização social do país e que colocaram em lados opostos a estratégia macroeconômica e a reforma de Estado e suas possibilidades de desenvolvimento social. Na visão do autor, isso acarretou a crise social, a desorganização do mundo do trabalho, a estagnação econômica, a desorganização das finanças públicas, a limitação do gasto social, a focalização das ações do Estado que trouxeram prejuízos em relação às políticas sociais, de garantia de direitos e possibilidades de efetivação de processos de cidadania.

Fonseca *et al.* (2013) enfatizaram que o país ensaiou políticas ditas desenvolvimentistas a partir de 1930, enquanto ideias e práticas dos governantes foram permeadas pelo projeto de defesa da industrialização, do intervencionismo pró-crescimento e do nacionalismo no sentido mais amplo. Entretanto, elas teriam saído de cena nas duas últimas décadas do século XX, diante do agravamento da crise fiscal do Estado, do balanço de pagamentos e da inflação, quando cederam espaço às propostas mais afinadas com o neoliberalismo, centradas na busca da estabilidade macroeconômica, críticas à substituição de importações, ao planejamento econômico e à prioridade ao desenvolvimento.

Entre 1999 e 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) elaborou um projeto “social-desenvolvimentista”, com o objetivo de reconstruir o Brasil depois do vendaval neoliberal. Todavia, foi um processo considerado árduo, com constantes críticas ao governo, pois *era a primeira vez que um líder sindical que desafiou a ditadura militar subia a rampa do planalto*

31 O neoliberalismo representa: (i) para as economias maduras, uma reação ideológica e política à institucionalidade criada no pós-Segunda Guerra e que priorizava a manutenção do pleno emprego e a ampliação do acesso aos bens públicos e semipúblicos (ou meritórios); e (ii) para as economias em desenvolvimento a redução do ativismo estatal na esfera econômica. Em ambos os casos a gestão macroeconômica passa a priorizar a estabilidade monetária e abandona-se a ideia de que o Estado deve ter um papel central na dinâmica de desenvolvimento. Esta agenda traduz-se na introdução de reformas estruturais visando à ampla liberalização comercial e financeira, privatizações, desregulamentação e constrangimentos diversos à expansão do gasto público (ANDERSON, 1995 apud Fonseca *et al.*, 2013, p. 404).

(FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 14). Para os autores, esse cenário negativo era amplificado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores e ao presidente operário.

A eleição do presidente ocorreu em um cenário de estagnação econômica, deterioração do mercado de trabalho e do aprofundamento dos passivos fiscal e externo, numa campanha eleitoral que acirrou os ânimos políticos e que contou com uma significativa desconfiança do mercado internacional, tendo, portanto, o desafio de administrar uma profunda crise econômica e social, potencializada pelas incertezas da transição política (FONSECA *et al.*, 2013, p. 416).

A partir dessa reflexão, que Fagnani (2013) colocou como “pano de fundo” para a compreensão acerca do cenário brasileiro até o início do governo Lula, o autor evidencia que a política social nesse governo afirma-se em duas etapas distintas, estando a primeira vinculada à ambiguidade entre a mudança e a continuidade, que resultou na indefinição da estratégia social; e a segunda, de ensaios desenvolvimentistas, materializada por grandes tensões movidas tanto pelo crescimento econômico, quanto pela maior articulação entre as políticas econômicas e sociais.

Desse modo, pontua-se no período entre 2003 e 2005, a evidente continuidade da ortodoxia econômica, que limitou o crescimento, a melhoria do mercado de trabalho e o financiamento da política social, o que conseqüentemente refletia a indefinição da estratégia social de Lula, conforme destacado pelo autor:

As tensões entre os paradigmas presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas. Nos primeiros anos do governo Lula, o principal tema que dominou o debate acerca dos rumos da estratégia social continuava a ser a disputa entre “focalização” e “universalização”. O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção do Estado Mínimo. (FAGNANI, 2011, p. 4).

Havia, portanto, dentro de um governo popular que, em tese, sempre se opôs ao neoliberalismo, um Ministério da Fazenda que defendia a agenda liberalizante, de modo que a estratégia de desenvolvimento social concentrava-se na focalização nos mais pobres, em oposição às políticas universais, o que representava constante ameaça aos direitos sociais conquistados. Entretanto, Fagnani (2013) ressalta que, em contramão a essas tensões, observa-se a emergência de um importante movimento, impulsionado por ministérios setoriais e forças políticas que opunham-se às orientações da cúpula do governo e que remavam para a abertura de espaços democráticos de controle social, como uma inovação do caso brasileiro pós

Constituição de 1988, de forma que essas mobilizações contribuíram para o avanço da construção institucional de uma diversidade de políticas públicas.

No período entre 2006 e 2010, Fagnani (2013) considera os “ensaios desenvolvimentistas” do governo, e atribui a eles a mudança na cúpula do governo, a recuperação do crescimento enquanto destaque da agenda política e a maior articulação com os objetivos macroeconômicos e sociais. O autor pontua, ainda, a importante perda de impulso do Estado Mínimo, em função da crise financeira internacional de 2008, emergindo um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados.

Conjugou-se com êxito, a partir da definição da política social enquanto eixo estruturante do desenvolvimento, a estabilidade econômica, o crescimento, a distribuição de renda, a inclusão social e a promoção da cidadania, de maneira que tornaram-se perceptíveis os impactos sobre o trabalho, gasto social, mercado interno e, portanto, sobre a própria economia. Pontua-se para isso, também, a valorização real do salário mínimo, com resultados diretos na vida dos trabalhadores e beneficiários da Seguridade Social, assim como a expansão e consolidação do Programa Bolsa Família, que contribuiu efetivamente para que a porcentagem de pessoas que vivem em miséria extrema declinasse entre 2003 e 2010, ao passo que 28 milhões de brasileiros suplantaram a questionável linha de pobreza (FAGNANI, 2013, p. 15).

Nesse sentido, Fagnani (2013) busca demonstrar a nova estratégia social do governo, que começa a ser definida e a caminhar pela afirmação de direitos sociais, pela consolidação de políticas universais, por meio de iniciativas em diferentes áreas, como implantação efetiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Segurança Alimentar (SUSAN); medidas de consolidação institucional do Sistema Único de Saúde (SUS); instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinada à formação de docentes da educação básica; viabilização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outras.

Fonseca *et al.* (2013) esforça-se em uma análise para elaborar um contraponto entre o governo Lula e os traços estruturais da experiência histórica do desenvolvimentismo, buscando refletir se o país estaria, de fato, nesse período, retomando sob nova roupagem as teses e as políticas desenvolvimentistas. Ao tempo em que discute essa possível vertente, reporta-se à ideia da existência de tendências desenvolvimentistas enquanto estratégia para o populismo,

como um padrão de comportamento culturalmente arraigado, com condições políticas permissivas que manifesta-se na política econômica.

Os autores que interpretam o governo Lula como uma retomada, mesmo em nova forma, do desenvolvimentismo, tendem a argumentar, implícita ou explicitamente, que este pode, via de regra, ser entendido como fenômeno *embedded* na formação social brasileira, com raízes históricas profundas. Essas interpretações convergem para a hipótese aqui defendida segundo a qual não foi apenas a crise que ensejou condições para a mudança, mas a retomada, mesmo que gradual, de um ciclo de crescimento econômico e a incorporação de novos segmentos da população ao mercado consumidor, induzidas em parte pela política governamental e em parte pelo contexto internacional, já se manifestavam anteriormente como tendência. (FONSECA *et al.*, 2013, p. 410)

Para os autores, tratar sobre o desenvolvimentismo como objeto de investigação é tarefa complexa, por ser conceito muitas vezes escorregadio, que abarca situações históricas distintas e multifacetadas. Embora o caso brasileiro do século XX possa expressar um possível ideário desenvolvimentista sem, é claro, dar conta de eliminar situações de conflito, a crença no desenvolvimento como alternativa para o país abarcava desde setores empresariais favorecidos pelos incentivos diretos e indiretos do Estado a ideólogos conservadores que viam no crescimento um amortecedor dos conflitos sociais.

Considerado não ser de menor vulto, o ideário oposto à afirmação de que o governo Lula tenha sido desenvolvimentista é baseado na ideia de autores que exemplificam uma parcela importante do pensamento contemporâneo sobre esse conjunto de temas, atribuindo o principal fator explicativo do crescimento no período mais recente à estabilidade econômica, ou seja, o fato de o governo Lula, *a despeito* do assistencialismo³², ter mantido as linhas gerais da política econômica de matriz ortodoxa do anterior. Assim, os programas de transferência de renda funcionam como alternativas compensatórias, com alto custo e pouca eficácia na busca por soluções duradouras para a desigualdade social, de maneira que não só deixam de representar o crescimento, como reduzem o seu potencial, por tratarem-se de estratégias empobrecedoras que têm propensão histórica ao populismo (FONSECA, 2013, p. 420).

32 O assistencialismo é uma prática social historicamente concebida por pessoas, organizações governamentais ou entidades sociais que visam beneficiar as camadas desfavorecidas, marginalizadas e hipossuficientes da sociedade, caracterizada pela ajuda momentânea, superficial, imediata, que não transforma e não muda a condição do indivíduo. Com o surgimento, na busca por minimizar as desigualdades sociais, o assistencialismo remete a termos associados, como ajuda, piedade, caridade, paternalismo e clientelismo, dependência. Existe no assistencialismo uma suposta intenção de atacar os efeitos sem o reconhecimento das causas de fundo que provocam a pobreza, a doença, o analfabetismo e tantas outras expressões da questão social (ALAYON, 1992, p. 15).

Entretanto, esse argumento deve ser visto com precaução, à luz dos dados mais recentes, principalmente relativos à demanda interna. Para os autores, tudo sugere que as medidas “assistencialistas” não têm sido inócuas, pois vêm apresentando impacto não desprezível na redução da pobreza e na alteração da distribuição de renda, e estas, ao contrário de barrar o crescimento, têm mostrado-se como fator propulsor para ele. Entretanto, apesar dos sinais visíveis de retomada de uma trajetória de crescimento, mesmo com problemas, sugere-se ser prematuro afirmar que trata-se de uma retomada do desenvolvimentismo como ideologia norteadora da nova fase da economia, de maneira que os avanços nessa direção, nos últimos anos, não permitem fugir da constatação realista de que tudo sugere ser algo não muito claro de vislumbrar-se em um horizonte mais próximo.

Apesar do reconhecido esforço pela construção de uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e convergência entre ações universais e focalizadas, Fagnani (2013) corrobora dizendo que há muitos desafios a serem enfrentados, seja de construção de mecanismos de controle e regulação do setor privado na gestão das políticas sociais, seja no restabelecimento das bases de financiamento sustentáveis consagradas na Constituição Federal/88. Isso porque, para o autor, ainda existem deficiências crônicas em todos os setores, que vão desde a inexistência de reformas tributárias progressivas, ausência de políticas nacionais de habitação popular, saneamento, transporte público, assim como previsões para a Reforma Agrária, dentre outras. Por fim, pontua questão relevante ao objeto da presente pesquisa:

A transferência monetária aos mais pobres deve ser um dos eixos da estratégia. Como mencionado, o equívoco é pretender fazer desse eixo a própria estratégia. Dentre os desafios, destaca-se o encontro de porta de saída, pela maior articulação do Programa Bolsa Família com as ações de capacitação, microcrédito e economia solidária (FAGNANI, 2013, p. 27).

Para Fonseca e Fagnani (2013), a estratégia de desenvolvimento para o Brasil não pode prescindir de Programas emergenciais focados naqueles que estão submetidos à fome e à miséria extrema, bem como à margem do trabalho. Consideram que pretender fazer desse eixo a estratégia única de enfrentamento à questão social é um equívoco neoliberal, o qual o governo Lula deixou de cometer, uma vez que passou a considerar Programas focalizados e universais em ações convergentes, que integraram, como visto, a recuperação da economia, a geração de emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do gasto público, a ampliação da renda e do trabalho, numa maior convergência entre objetivos econômicos e sociais, em relação ao

passado, ainda que seja pontuada a existência de um conjunto de problemas estruturais que persistem e que devem ser objeto da agenda de desenvolvimento.

Pelo exposto, identifica-se que o contexto de análise das políticas públicas compreende uma conjuntura complexa e abrangente, que historicamente tem sido moldada e que representa a forma organizacional da sociedade em seus vários segmentos. No sentido de refletir a política social, enquanto possibilidade de intervenção em relação às questões da realidade, interferindo na vida individual e coletiva e na constituição de sujeitos ativos, livres e agentes de sua própria história, é que propõe-se, na próxima seção, a abordar o Programa Bolsa Família em sua origem e aspectos legais, buscando compreender as formas de sua implementação, de acordo com os objetivos a que se propõe, a fim de subsidiar a vinculação posterior da proposta do Programa à constituição de processos de emancipação e, portanto, de desenvolvimento.

3.1 Origem e Legislação do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), criado no Brasil pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é o principal Programa de transferência condicionada de renda do governo federal brasileiro voltado à população em situação de pobreza. É proposta de política pública, orientada pelos objetivos de “combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais por meio da transferência de um benefício financeiro”. Além da transferência direta e condicionada de renda, o Programa prevê “a garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar – e a promoção da inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias”, de forma a construir meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL. MDS, 2017, p.17).

Diante da premissa que vincula o surgimento do Programa Bolsa Família como política pública de atendimento às famílias em situação de pobreza, no Brasil, Campello (2013, p. 15) enfatiza:

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e de fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Constitui, nesse sentido, a partir das previsões normativas, política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza e da privação de acesso aos serviços sociais básicos que o indivíduo necessita. Conforme a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2015, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, o enfrentamento da pobreza e a busca pela emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica requer, para sua efetividade, a compreensão acerca do que se propõe o Programa desde sua formulação, além da cooperação interfederativa e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução.

O Programa Bolsa Família foi criado em substituição aos Programas de transferência de renda já existentes, sendo unificados. São predecessores, especialmente o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, como o Bolsa Escola³³, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA)³⁴, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde, como o Bolsa Alimentação³⁵ e o Programa Auxílio Gás³⁶. Conforme explicitado por Silveira, Campolina e Horn (2013, p. 306) esses Programas não tiveram em sua implementação a preocupação com a realização da avaliação, ou seja, não apresentaram desenho experimental quando criados, de maneira que a migração deles para o novo e único Programa tornava ainda mais complexa a tarefa de constituir um desenho experimental.

A partir da formulação e implementação do Programa Bolsa Família, nesse novo formato que unifica outras iniciativas, definem-se critérios de elegibilidade do público atendido. Barbosa e Corseiul (2013, p. 330) contribuem sobre esta questão, referindo que a elegibilidade ao Programa depende de dois critérios principais. O primeiro está associado com a “situação socioeconômica da família medida pela renda domiciliar per capita (RDPC)” – a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família dividida pelo total de indivíduos na família. O segundo critério está vinculado à “composição familiar”.

Nesse sentido, conforme a Lei nº 10.836/2004, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família dividem-se nas modalidades: “básico, variável, variável vinculado ao

33 Instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

34 Criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

35 Instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

36 Instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

adolescente (BVJ)³⁷ e de superação de extrema pobreza³⁸”, de maneira que a previsão de transferência direta e condicionada de renda é destinada às famílias “extremamente pobres”, com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa da família, ou “pobres”, com renda mensal de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 por pessoa da família, devendo os benefícios serem mantidos até a cessação das condições de elegibilidade que lhe deram origem.

A seleção dos beneficiários é realizada a partir dos critérios de elegibilidade definidos, tendo como base as informações inseridas pelo Município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que conforme o art. 2º do Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007, “[...] é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de Programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento deste público”.

Como registro administrativo, desenvolvido e operacionalizado com o Governo Federal, a Caixa Econômica Federal, Municípios e Estados, o Cadastro Único para Programas Sociais atinge expressiva cobertura populacional, que permite reunir informações sobre a família e o domicílio para seleção automática e impessoal de beneficiários, que no caso do Programa Bolsa Família refere-se tanto à busca quanto à exclusão, de acordo com os critérios de elegibilidade.

Identificando o Programa Bolsa Família como política pública que se efetiva através de transferência condicionada de renda, Colin, Pereira e Gomeli (2013) o avaliam no grupo de ações voltadas para a solidificação de bases de um “sistema de proteção social inclusivo e integral”, que “visa obter efeitos combinados com o desenvolvimento das capacidades humanas”. Ressaltam, nesse viés, que “o acesso à renda é reconhecido como um direito socioassistencial” destinado a afiançar condições básicas de sobrevivência, indissociável do trabalho social voltado ao atendimento das vulnerabilidades e riscos sociais, de maneira que para além da renda, busca-se identificar e atuar na integralidade das demandas das famílias beneficiárias, como uma estratégia para a “superação da situação de pobreza”.

37 O benefício para superação da extrema pobreza é previsto no inciso IV do art. 2º da Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013, sendo concedido no limite de 1 (um) por família e destina-se àquelas que tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade e que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família igual ou inferior a R\$ 85,00 *per capita*.

38 O benefício para superação da extrema pobreza é previsto no inciso IV do art. 2º da Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013, sendo concedido no limite de 1 (um) por família e destina-se àquelas que tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade e que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família igual ou inferior a R\$ 85,00 *per capita*.

A partir do entendimento de que os programas de transferência condicionada de renda constituem o rol das políticas públicas de proteção social, e que têm priorizado o objetivo de redução da pobreza e acesso aos serviços sociais básicos, Cecchini (2013, p. 369) corrobora:

Os Programas de transferências condicionadas (PTCs) ou Programas com corresponsabilidade têm sido um dos principais motores de inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos 15 anos. Estes Programas estatais mostraram-se capazes de dar cobertura a populações historicamente excluídas de qualquer benefício de proteção social, articulando diversas ações setoriais particularmente ao que diz respeito a educação, saúde, nutrição, com vistas a reduzir a pobreza a partir de uma visão multidimensional.

Significa dizer que programas de transferência de renda constituem possibilidade de materialização de um sistema de proteção social que viabiliza o acesso à renda como um direito socioassistencial e, a partir disso, vincula ações e estratégias de acesso a serviços essenciais, com vistas à superação das condições de privação e pobreza, que numa concepção multidimensional materializam situações de vulnerabilidade social. É por essa via que Cecchini e Martinez (2013, p. 373) compreendem a transferência monetária como um “direito de cidadania”, pelo menos para aqueles cidadãos que vivem em situação de pobreza.

O Programa Bolsa Família, enquanto programa de transferência direta de renda condicionada, beneficia inúmeras famílias em situação de pobreza e extrema pobreza³⁹ em todo o país. Atualmente, o Programa constitui o Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁴⁰, que agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, por meio do aprimoramento de serviços ofertados, juntamente com a sensibilização e mobilização para geração de ocupação e renda, bem como a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias.

A legislação vigente estabelece os objetivos gerais do Programa:

39 No Brasil, a pobreza normalmente é definida como a incapacidade de os indivíduos terem uma condição de vida adequada em decorrência dos baixos rendimentos auferidos. Embora mensurada fundamentalmente pela renda, a pobreza não se limita a ela, revelando-se também por meio da privação de necessidades básicas, considerada em seu caráter multidimensional, podendo ser medida de várias formas. Podemos considerar como pobres as pessoas em condição de insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia. A extrema pobreza é o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade a qual pertence julga obrigada a garantir. (BRASIL, MDS, 2013, p. 9)

40 O Decreto Federal nº 7.492, de 2 de junho de 2011, estabelece que o Plano Brasil Sem Miséria tem com a finalidade a superação da situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, Programas e ações, sendo executado pela União em colaboração com Estados e Municípios e a sociedade. Objetiva, nesse sentido, elevar a renda familiar *per capita* da população a que se destina, ampliando o acesso aos serviços públicos e propiciando oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

O Programa Bolsa Família é, portanto, parte de um sistema de proteção vinculado à política pública de assistência social que encontra novos rumos a partir da constituição de previsões normativas que a colocam na obrigatoriedade de prestação “a quem dela necessitar”, como um “direito social de cidadania e dever do Estado”, conforme preconizado nos artigos 203 e 204 na Constituição Federal de 1988. Por esse viés, volta-se aos Programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais regulamentados posteriormente pelo Sistema Único de Assistência Social⁴¹ e pela Política Nacional de Assistência Social⁴², no sentido de que as práticas até então assistencialistas, filantrópicas e de caridade dão lugar às políticas públicas e dos direitos sociais.

Esta reflexão é importante na medida em que identifica-se que dentre os objetivos do Programa “o combate à fome e a promoção da segurança alimentar” estão aliados ao “combate da pobreza”, à “promoção de acesso aos serviços públicos”, através das condicionalidades de saúde e educação previstas, além da estimulação da “emancipação sustentada das famílias”, através de “ações intersetoriais”. Configuram-se, nesse sentido, ações contínuas, permanentes e planejadas, num contexto abrangente de intervenções com metas propostas, estratégias definidas, necessidade de monitoramento e avaliação, que abrangem o contexto de formulação e implementação de políticas públicas.

Na medida em que o PBF intenciona o “combate à fome e à pobreza, além da promoção da segurança alimentar” através da transferência direta de renda às famílias beneficiárias, as

41 Instituído pela Lei Nº 12.435 de 2011, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

42 Instituída pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando ao seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Objetiva nesse ínterim, prover serviços, Programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

estratégias de “promoção de acesso aos serviços públicos” materializam-se nas condicionalidades de saúde e educação. Conforme a Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, as condicionalidades visam ampliar o acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, assim como fortalecer a capacidade de o poder público oferecer tais serviços.

Condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de saúde e educação, para assim continuarem a receber o benefício monetário. Na área da saúde, existe o acompanhamento de gestantes com exames de rotina, nutrízes e crianças menores de 7 anos de idade, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado. Na área da educação, se condiciona à matrícula e frequência escolar mínima de 85% no ano letivo, por crianças e adolescente com idade de 6 a 15 anos; retorno de adultos analfabetos à escola, além da participação de todas as famílias em ações de educação alimentar quando oferecidas pelo Governo (BRASIL, MDS, 2015, p. 10).

Pode-se compreender que o adequado cumprimento das condicionalidades significa possibilitar que famílias beneficiárias tenham acesso às políticas sociais, as quais são direito de cada cidadão, com a intenção de que em um longo prazo as famílias tenham mais chances de sair e de superar a sua situação de pobreza, que por sua vez materializa o direito de inclusão no Programa e recebimento dos benefícios. Nas palavras de Cecchini (2013), o PBF enquanto Programa de transferência de renda condicionada, constitui estratégia de redução da pobreza no curto prazo, por meio do aumento do consumo das famílias pobres estimulado pelas transferências monetárias, assim como no longo prazo, mediante o fortalecimento do capital humano, fomentado pelas condicionalidades.

Cecchini e Martinez (2013, p. 373) enfatizam a transferência monetária como um direito de cidadania para aqueles cidadãos que vivem em situação de pobreza e, por esse viés, as condicionalidades vinculadas à saúde e à educação materializam a lógica da garantia de direitos de cidadania, de forma que as sanções⁴³ previstas em razão de descumprimento de condicionalidades são moderadas e contemplam a inclusão da família em serviços socioassistenciais para acompanhamento contínuo e sistemático, com vistas à superação das situações que acarretam o descumprimento das condicionalidades.

Compreendendo essa lógica do direito e da efetivação de processos de cidadania, em que o Estado parece ter papel central, a partir de estratégias que viabilizem as condições

43 A Portaria GM/MDS nº 251/2012 estabelece os efeitos de descumprimento de condicionalidades, sendo eles: advertência, no primeiro registro de descumprimento; bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; suspensão do benefício por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento; até o cancelamento do benefício.

necessárias para que de fato seja possível potencializar o desenvolvimento, propõe-se uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e seu potencial emancipatório, tendo como ponto de partida a concepção dos próprios beneficiários em relação aos processos vivenciados por eles, enquanto parte desse sistema de proteção que, em tese, busca a superação das situações de pobreza e privação de serviços sociais básicos.

Nesse contexto, compreende-se a importância do entendimento acerca do objetivo supracitado, que especifica o *estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza*, previsto na normativa que regulamenta o PBF. Significa que, além do combate à fome e a redução da pobreza e das desigualdades, atenta-se para a efetivação da promoção e do acesso aos direitos sociais básicos, assim como à potencialização da inclusão social e emancipação, no sentido de viabilizar a superação definitiva das condições de vulnerabilidade social.

3.2 O município de Cerro Largo-RS: do lugar à execução do Programa Bolsa Família

A proposta de pesquisar o Programa Bolsa Família a partir da percepção dos beneficiários, em âmbito local, constitui a possibilidade de identificar peculiaridades e potencialidades num contexto específico da realidade em que o Programa está sendo executado, o que incide, em certa medida, em processos de avaliação da presente política pública. Zimmermann e Espíndola (2015) consideram privilegiada a avaliação pela percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família, pois permite refletir sobre o papel que ele desempenha na melhoria das condições de vida e na aquisição de capacidades para acurar os objetivos de longo prazo a que se propõe alcançar.

Significa, na visão dos autores, a possibilidade de “avaliar para além do cumprimento de sua função paliativa, que é seu papel a curto prazo”, pressupondo o “diagnóstico sobre geração de capacidades, disponibilização de oportunidades laborais efetivas e reais, potencialização do capital humano para rompimento da linha da pobreza em longo prazo”, permitindo a análise acerca do objetivo a que propõe-se ao delimitar o *“estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”*.

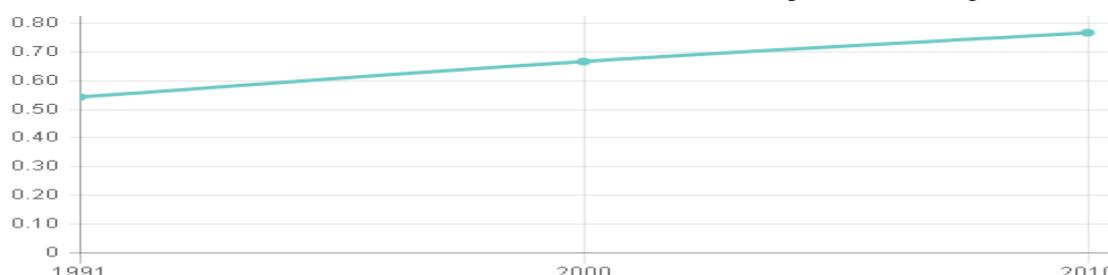
Nesse sentido, aborda-se o PBF em Cerro Largo, município que integra a Região das Missões, no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, e que de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2010) possui 13.289 habitantes, com estimativa de aumento em 2017 para 14.069 habitantes. O município possui área total de 177,674 km², densidade demográfica de 74,79 hab./ km² e altitude de 211 m, localizado em região com clima

subtropical úmido, tendo em sua zona limite os municípios de Campina das Missões, Ubiretama, Guarani das Missões, Mato Queimado, Rolador e Salvador das Missões.

Dewes (1966), na Obra “*A História de Cerro Largo*”, referenciou a colonização alemã ocorrida em 04 de outubro de 1902, que fundou inicialmente a Colônia Serro Azul, hoje município de Cerro Largo, abrigando famílias de imigrantes em terras férteis e cobertas de mata virgem, entre os rios Ijuí e Comandá. Segundo o autor, no ano de 1915 Serro Azul foi elevada à categoria de Vila, sede do 4º distrito do então município de São Luiz Gonzaga e, em 1942, passou a denominar-se “Cerro Largo”; nesse período foram realizados os primeiros movimentos para sua emancipação, que ocorreu 1955, com sua independência político-administrativa. Seu desenvolvimento foi marcado pela “ação das indústrias artesanais e pequenas fabriquetas”, sendo que o município “cresceu com base na agricultura, implantação de fábricas de implementos agrícolas, indústrias de laticínios e variado comércio em geral”.

Em relação aos dados que registram o perfil e a organização do município, reporta-se primeiramente ao fato de que vem desenvolvendo a economia baseada principalmente no setor de prestação de serviços, comércio, indústrias e setor agrícola, com produção de soja, trigo, milho, além das atividades de suinocultura e gado de leite. Os indicadores do IDH-M (IBGE), que medem o nível de qualidade de vida em âmbito local, registram no ano de 2010 o valor de 0,764, ocupando a posição 83º no Estado. O Gráfico 1 apresenta, de acordo com o IBGE, a série histórica do Índice de Desenvolvimento Humano no município de Cerro Largo, em que pode-se identificar que há uma evolução no período destacado, passando de 0,541 em 1991, a 0,664 em 2000, e 0,764 em 2010.

Gráfico 1 – Série Histórica do Índice de Desenvolvimento Humano no Município de Cerro Largo-RS



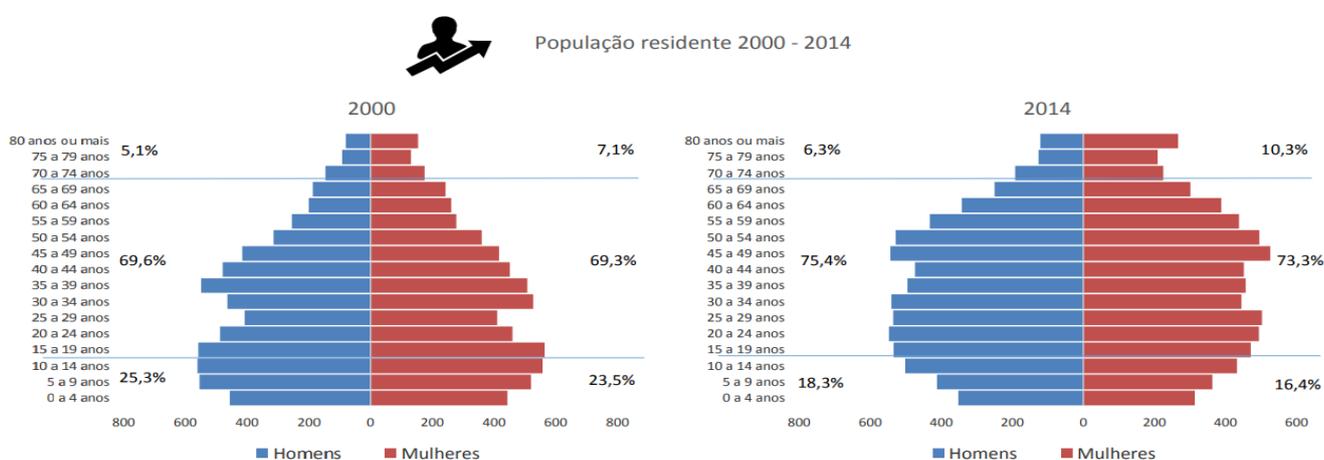
Fonte: IBGE (2010).

A tendência de crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano no município de Cerro Largo pode ser considerada geral, uma vez que, conforme os dados do IBGE, o Estado do Rio Grande do Sul registrou uma evolução no período destacado, passando de 0,542 em 1991, à 0,664 em 2000 e 0,746 em 2010, ocupando a sexta posição no ranking brasileiro no ano de 2010, período em que a maior média é do Distrito Federal, com 0,824.

De acordo com o IBGE (2010), o Produto Interno Bruto compreende o valor de R\$ 41.743,25 *per capita*, e o Índice de Gini⁴⁴, que constitui medida de desigualdade e distribuição de renda, representa o valor significativo de 0,41, ocupando a posição 55º no Estado, sendo que o município de Porto Alegre representa o maior valor, de 0,45, portanto com mais desigualdade, seguido dos municípios de Santa Maria, Uruguaiana, Itaqui e Novo Hamburgo, que registram 0,44.

Os indicadores sociais apontados pelo IBGE (2010) evidenciam que a caracterização da população cerro-larguense é majoritariamente urbana, com um total de 3.587 domicílios, sendo 841 localizados na zona rural. Há uma divisão entre as faixas etárias de 0 a 5 anos, num percentual de 6,8% de 6 a 14 anos, representando 12,1% do total da população. Representa número consideravelmente maior a população entre 15 a 19 anos, seguida das faixas etárias posteriores, de 20 a 39 anos e 40 a 59 anos, que têm respectivo percentual de 15,9%, 21,0%, e 28,1%. No Gráfico 2, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS), a partir de informações do CENSO, apresenta-se a distribuição por faixas etárias e gênero, identificando a variação no período de 2010 a 2014.

Gráfico 2 – População residente no município de Cerro Largo no período 2000-2014



Fonte: FEE-RS. In: SEBRAE, 2016.

De acordo com a pesquisa da Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS) e do SEBRAE/RS sobre a população por condição de atividade em 2014, identificou-se que 70,3% do total é potencialmente ativa e corresponde a 9.639 pessoas, que são consideradas

44 O Índice de Gini mede a distribuição de renda, ou seja, a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente varia de zero a um, onde zero (0) representa uma situação de igualdade perfeita e um (1) significa a concentração máxima de renda. Ou seja, quanto maior o índice de Gini, maior a desigualdade (BRASIL, MDS, 2013, p. 11).

potencialmente produtivas, na faixa etária dos 15 aos 64 anos. Nesse sentido, 29,7% corresponde ao menor valor, aquela parcela considerada economicamente dependente, com idade menor de 15 anos ou com mais de 65 anos, totalizando 4.065 pessoas.

Com base nesses dados, também é possível identificar o perfil sociográfico do município, correlacionando com os indicadores de renda nominal mensal domiciliar, sendo que dentro de uma amostra de 4.410 domicílios, 46 não apresentavam rendimento algum, 15 concentravam-se na linha de até meio salário mínimo, 270 compreendiam os valores entre meio a um salário mínimo e 884 com um a dois salários mínimos. A maior parte da população, num total de 1907 domicílios, recebia na faixa de dois a cinco salários mínimos, sendo que do restante, 949 recebia de cinco a dez salários mínimos e 339 domicílios com dez salários mínimos ou mais. Em 2015, o salário médio mensal era de 2,4 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 26,5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 127 de 497 (IBGE, 2010).

Gráfico 3 – Número de trabalhadores por faixa de remuneração média em 2014



Fonte: MTE/RAIS. In: SEBRAE, 2016.

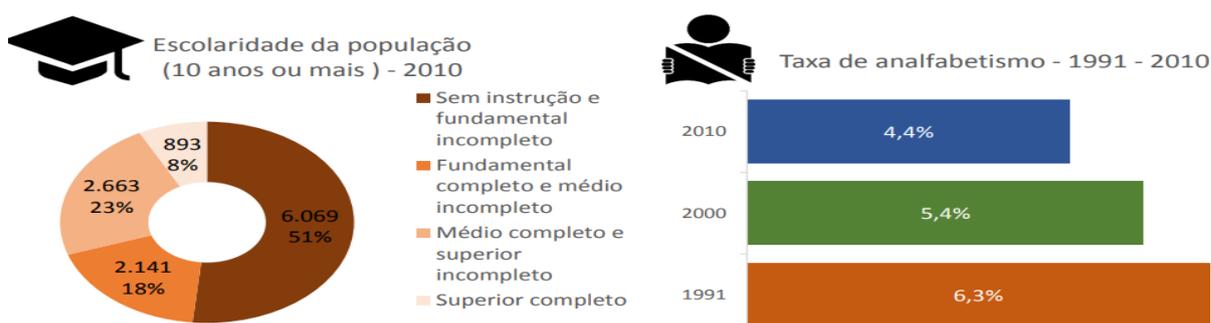
O Gráfico 3, acima, demonstra a faixa de remuneração média mensal do trabalhador, em intervalos de salários mínimos no ano de 2014, de maneira que pode-se identificar que a maioria da população recebe de dois a três salários mínimos, e o número ainda é significativamente maior para os valores de até um salário mínimo mensal. Observa-se que é uma região marcada por um cenário econômico e social caracterizado pela relativa baixa renda da população.

Sobre o território e o ambiente, registra-se o percentual referente ao saneamento básico, onde 41,4% dos domicílios foram considerados adequados na última pesquisa realizada; 0,4% inadequados e a maior parte, relativa a 58,2% foi enquadrada como semi-adequada. O total de 95,6% de domicílios urbanos em vias públicas possui arborização e 18,9% permanecem com

urbanização adequada, com presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (CENSO, 2010). É possível identificar que, mesmo que o percentual considerado inadequado seja relativamente baixo, os domicílios em condições semi-adequadas representam significativo valor, o que pressupõe um problema no acesso a serviços sociais nesse ínterim, podendo alcançar nível maior no decorrer de espaços de tempo.

Ainda sobre o acesso a serviços, pontua-se indicadores relacionados à educação, que constitui política pública de fundamental importância no contexto da efetivação de processos de desenvolvimento. Conforme apresenta o Gráfico 4, há predominância significativa da população sem instrução e com ensino fundamental incompleto: 6.069 pessoas, que representam 51% da população. Embora haja uma relativa diminuição da taxa de analfabetismo no período de 1991 a 2010, no final do desse último ano ainda é possível identificar relativo percentual de pessoas não alfabetizadas.

Gráfico 4 – Escolaridade e taxa de analfabetismo da população do Município de Cerro Largo-RS



Fonte: IBGE. In: SEBRAE, 2016.

Em relação aos indicadores de educação, em 2015 os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade obtiveram nota média de 6,2 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4,5. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava a cidade na posição 108 de 497. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 129 de 497. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 98,2 em 2010. Isso posicionava o município na posição 246 de 497 entre as cidades do estado e na posição 1.768 de 5.570 entre as cidades do Brasil. No Gráfico 5 está demonstrado o desempenho escolar, através do percentual de alunos aprovados, reprovados e evadidos do total de alunos matriculados nas redes estadual, municipal e privada, a partir do Censo Escolar da Educação Básica de 2014.

Gráfico 5 – Taxa de desempenho escolar dos alunos de Ensino Fundamental e Médio do Município de Cerro Largo-RS

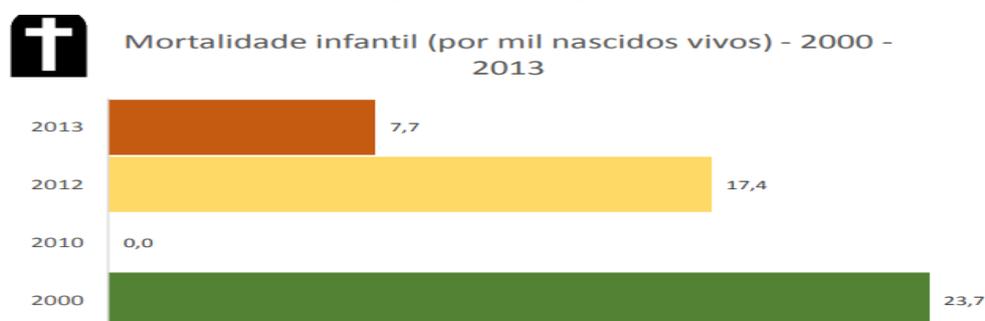


Fonte: MEC/INEP - Censo Escolar da Educação Básica. In: SEBRAE, 2016.

Identifica-se em relação ao Ensino Fundamental, que o percentual de aprovação registrado é significativamente maior que o de reprovação, sendo 90,2% para 9,4%. Diferente do contexto explicitado no que se refere ao Ensino Médio, que além de implicar maior nível de desistência (18,3%), também compreende valoração significativa para a evasão escolar (12,0%). Relaciona-se este ponto de análise à constatação significativa de que a população do município possui baixa escolaridade.

Quanto às questões de saúde, enquanto política pública de importância referenciada, remete-se à mortalidade infantil, dado importante no contexto da presente pesquisa, de maneira que o diagnóstico é realizado a partir dos dados do número de crianças falecidas, até um ano de idade, a cada 1000 nascimentos, durante determinado ano e local. Conforme mostra o Gráfico 6, no período 2000-2013, identifica-se no início percentual relativamente significativo, vindo no período subsequente a registrar a inexistência de casos e, posteriormente, na apresentação de variações, destaca-se o aumento no espaço tempo de dois anos (17,4%), com valores reduzidos no ano de 2013 (7,7%). No período mais recente, registra-se, portanto, ocorrência de mortalidade infantil no município.

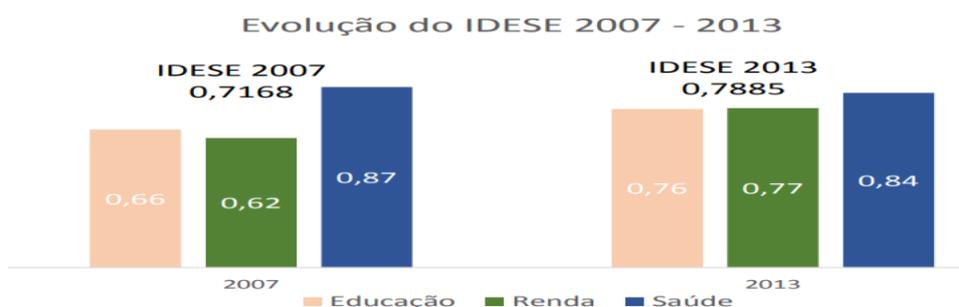
Gráfico 6 – Taxa de mortalidade infantil do Município de Cerro Largo-RS – 2000 a 2013



Fonte: FEE/RS e IBGE. In: Sebrae, 2016.

Por fim, reporta-se aos dados gerais para diagnóstico preliminar do perfil demográfico do município de Cerro Largo, a partir do IDESE, indicador síntese que tem o propósito de mensurar o nível de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul, a partir de outros 12 indicadores, divididos nos blocos de educação, renda e saúde, sendo classificado da seguinte forma: *alto* (acima de 0,800), *médio* (entre 0,500 e 0,799) e *baixo* (abaixo de 0,499). No caso do município de Cerro Largo-RS, pode-se analisar o Gráfico 7:

Gráfico 7 – Taxas do Índice de Desenvolvimento do município de Cerro Largo – 2007 a 2013



Fonte: FEE/RS. In: Sebrae, 2013.

Observa-se que no período de 2013 o município apresentou percentual geral de 0,79 no IDESE, sendo considerado com desenvolvimento econômico médio, alcançando posição 100º no Estado. Relacionando os percentuais com aqueles registrado no ano de 2007, identifica-se que houve crescimento nos indicadores das variáveis de educação (de 0,66 % para 0,76%) e renda (de 0,62% para 0,77%). O mesmo avanço não ocorre no percentual que reflete o aspecto da saúde, que apresenta valor menor (de 0,87 para 0,84).

Diante dos dados expostos, evidencia-se que o desenvolvimento para o município de Cerro Largo-RS, embora identificável nos registros disponíveis ao longo dos anos, a partir de alguns indicadores, não ocorre de forma linear e unidimensional, de maneira que suscita a proposição de novas análises e pesquisas científicas, sob diferentes abordagens, para ampliação do conhecimento acerca da realidade vivenciada no contexto do município. Nesse sentido, propõe-se a evidenciar as informações a seguir, relacionadas ao contexto que envolve especificamente as questões socioeconômicas, e que são referenciadas para inclusão e acompanhamento de famílias em Programas sociais como o Programa Bolsa Família.

Conforme é sabido, o Cadastro Único para Programas Sociais “reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até um salário mínimo por pessoa”, de maneira que essas informações permitem o conhecimento acerca das reais condições de vida da população. Conforme apresentado em Relatório de Informações Sociais (RI) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a partir do Censo realizado no ano de 2010, havia estimativa de 776 famílias de baixa renda com perfil de Cadastro Único, sendo que dessas, 396 teriam perfil condizente com o estabelecido pelo Programa Bolsa Família.

A partir de informações referenciadas em fevereiro de 2018, publicadas pela SAGI no último RI, com base nos dados inseridos pelos Municípios, destaca-se que no município de Cerro Largo-RS o total de famílias inscritas no Cadastro Único é de 1.417, dentre as quais, 135 possui renda per capita familiar de até R\$ 85,00; 156 têm renda per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; 360 apresentaram renda per capita entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo; e 638 possuem renda per capita acima de meio salário mínimo (SAGI, MDS, 2018). Identificou-se que, das famílias cadastradas, atualmente somente 651 enquadram-se nos critérios estabelecidos para inclusão no Cadastro Único, e dessas, 291 possuem renda compatível com o previsto pelo Programa Bolsa Família. O mesmo relatório apresentado pela SAGI evidencia o quadro de execução do Programa no contexto atual:

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. O PBF beneficiou no mês de abril de 2018, o total de 243 famílias, representando uma cobertura de 61,4% da estimativa de famílias pobres do município. As famílias recebem o valor médio de R\$ 130,81 e o valor transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 31.786,00 no mês (SAGI, MDS, 2018).

Pelos dados apresentados, o município possui atualmente relativa cobertura das famílias pobres, com renda prevista para inclusão no Programa Bolsa Família. O percentual de 61,4% está vinculado especificamente ao total de famílias beneficiárias e àquelas cadastradas e referenciadas com renda compatível para inclusão no Programa, de maneira que existe a possibilidade de que famílias com renda superior ao limite estabelecido ainda estejam inseridas nele, em razão da Regra de Permanência.⁴⁵

450 Programa Bolsa Família tem instrumentos para dar segurança aos beneficiários. Quando a renda sobe para até meio salário mínimo por pessoa, as famílias podem ficar mais dois anos no Bolsa Família, desde que atualizem voluntariamente as informações no Cadastro Único. Esta é a chamada Regra de Permanência. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>>.

O Quadro 1 especifica o quantitativo recebido por benefício do Programa no município e demonstra que do total de famílias beneficiadas, 145 recebem o benefício básico por terem renda familiar *per capita* de até R\$ 85,00, consideradas portanto em situação de extrema pobreza. Também nessa condição encontram-se as 42 famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza, por terem em sua composição crianças e adolescentes (0 a 15 anos) e apresentarem renda familiar mensal que, mesmo acrescida com benefícios do Programa Bolsa Família, ainda é igual ou inferior a R\$ 85,00 *per capita*.

Quadro 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família no Município de Cerro Largo-RS

Benefícios		
		Mês Referência
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	243	04/2018
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (em Reais - R\$)	31.786,00	04/2018
Quantitativo por Tipo de Benefícios		
Benefício Básico	145	04/2018
Benefícios Variáveis	350	04/2018
Benefício Variável Jovem - BVJ	56	04/2018
Benefício Variável Nutriz - BVN	7	04/2018
Benefício Variável Gestante - BVG	12	04/2018
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	42	04/2018

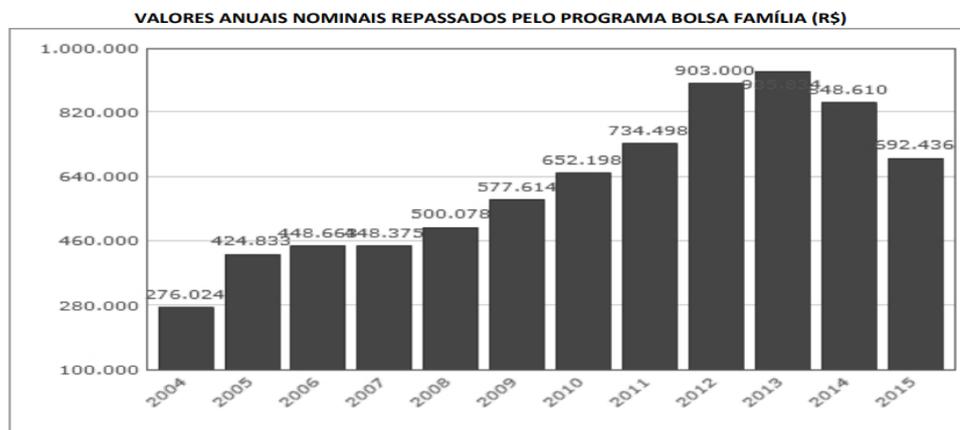
Fonte: SAGI/MDS, 2018.

Considerando o Boletim do Ministério do Desenvolvimento Social gerado em 27 de maio de 2016, referente ao Plano Brasil Sem Miséria no município de Cerro Largo-RS, percebe-se mudanças e alterações no cenário de execução do Programa Bolsa Família, entre outras questões relevantes. O MDS utiliza as informações do Cadastro Único, que provê dados individualizados e atualizados sobre o perfil das famílias e as características de seus domicílios. De acordo com os registros, em abril de 2006 haviam 1.512 famílias inseridas no Cadastro Único e 410 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que representava 9,49% da população total do município (MDS, 2016).

Em comparação com os dados referentes ao mês de abril de 2018, identifica-se redução no número de famílias cadastradas e também atendidas pelo Programa Bolsa Família. É possível

identificar significativa variação nos valores anuais repassados ao município no período de 2004 a 2015, com aumentos que registram o percentual de 150,86%, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Valores Anuais repassados pelo Programa Bolsa Família



Fonte: MDS (2006).

Partindo do pressuposto de que no ano de 2006 o município recebeu o valor anual total de R\$ 448.663,00, que foi repassado a 410 famílias, houve aumento significativo de atendimento do Programa no ano de 2012, que registrou os maiores valores anuais, que chegaram a totalizar R\$ 903.000,00, com diminuição considerável nos últimos anos, o que demonstra a consequente redução de atendimento pelo PBF no município de Cerro Largo, tendo em vista o perfil socioeconômico das famílias, diagnosticado através das informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais.

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades previstas pelo PBF que referem-se à frequência escolar de crianças e jovens, assim como acompanhamento nutricional e vacinal de crianças e mulheres, o Relatório da SAGI também faz referência a dados registrados pela Gestão Municipal, responsável pela sua inclusão em sistemas específicos de acompanhamento e gestão do PBF, na Saúde e no Sistema Presença/MEC.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2017, atingiu o percentual de 97,9%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 230 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 235. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 80,8%, resultando em 59 jovens acompanhados de um total de 73. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2017, atingiu 76,9%, que equivale a 166 famílias de um total de 216 que já compunham o público no perfil para acompanhamento da área da saúde no município (SAGI, MDS, 2018).

O percentual de frequência escolar registrado para crianças e adolescentes é relativamente maior do que o apontado para jovens entre 16 e 17 anos (de 97,9% para 80,8%), o que pode

representar índice de evasão escolar nessa faixa etária. Em relações às condicionalidades de saúde, também registra-se percentual menor de acompanhamento, uma vez que do total de 216 famílias com perfil da área de saúde, 50 não tiveram registro de acompanhamento. Em comparação aos dados referentes ao ano de 2016, embora o município atendesse número significativamente maior no Programa Bolsa Família (410 famílias), registrou médias aproximadas com o período atual, sendo que na condicionalidade da educação atingiu percentual de 97,70% e na saúde o valor total de 78,72%, o que significa redução na capacidade de acompanhamento e registro das informações, considerando que o público atendido é menor.

Tendo em vista a previsão legal que vincula o Programa Bolsa Família a estratégias de estimular a emancipação sustentada das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, os Programas de inclusão produtiva foram pactuados pelo município em regime de cofinanciamento com o governo federal. Conforme Boletim do Ministério do Desenvolvimento Social, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por exemplo, ofereceu cursos de qualificação profissional de forma gratuita, custeados pelo Ministério da Educação e ministrados por instituições reconhecidas, sendo que de janeiro a dezembro de 2014 foram efetuadas 428 matrículas no município (MDS, 2016).

O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) também constituiu o rol de estratégias governamentais com o objetivo de desenvolver ações de promoção à inclusão produtiva do público-alvo da assistência social, a partir da transferência direta de recursos do Governo Federal aos municípios, para que estes desenvolvam ações de mobilização e encaminhamento nesse sentido. Os repasses do Acessuas Trabalho ao município de Cerro Largo, em 2014, somaram R\$ 53.820,00 (MDS, 2016).

A partir dos dados apresentados, identifica-se as informações que permitem um diagnóstico breve e preliminar sobre a execução do Programa Bolsa Família no município de Cerro Largo, de maneira que possibilitou a definição do processo metodológico, abordado na próxima seção, com vistas ao cumprimento dos objetivos a que se propõe a presente pesquisa, na medida em que buscou compreender o PBF em seu potencial emancipatório e de construção de processos de cidadania.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 Nota Metodológica

Determinar um método investigativo significa dar visibilidade ao processo de produção de novos conhecimentos, além de suscitar a apreensão de novos saberes, a partir da delimitação dos procedimentos que serão utilizados no decorrer da realização da pesquisa propriamente dita. Nesse sentido, propõe-se a apresentar o aporte teórico-metodológico em que a pesquisa foi embasada, no âmbito da abordagem hermenêutica e buscando interpretações a partir da cultura, história, contexto simbólico, vivências e interações das realidades de pesquisa, por meio do enfoque qualitativo, que define a descrição da população e a amostra inicial, assim como os procedimentos de coleta, análise e tratamento de dados.

A partir da abordagem epistemológica hermenêutica, que conforme Sánchez Gamboa (1997, p.100) pressupõe a ação de compreender baseada na interpretação, propõe-se a captar o significado dos fenômenos, desvendar os seus sentidos, num processo de pesquisa apreendida na capacidade de reflexão do pesquisador sobre o objeto do estudo. Dessa maneira, o sujeito com papel central da ação pesquisadora tem presença marcante no entendimento da essência, através da recuperação do contexto no qual está inserido o fenômeno.

Nesse sentido, a ação de conhecer e pesquisar, na abordagem hermenêutica, é compreender os fenômenos em suas diversas manifestações e nos contextos onde se expressam. Para conseguir isso, o sujeito deve intervir com a interpretação e procurar a articulação dos sentidos, das estruturas básicas, das essências nas diversas manifestações dos fenômenos. Os objetos da pesquisa são interpretados, procurando captar o significado desses fenômenos e revelar seu sentido, dentro dos diferentes contextos em que se manifesta (SANCHES GAMBOA, 1997, p. 175).

Para tanto, utilizou-se no presente trabalho o enfoque qualitativo, no sentido de buscar estratégias de estudo e compreensão acerca da percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Cerro Largo-RS, em relação à eficácia dessa política social para atingir os objetivos de incluir, emancipar e construir cidadania. O método, nesse sentido, está necessariamente atrelado à essência da pesquisa qualitativa, que para Sampieri *et al.* (2013) constitui ação de “compreender e aprofundar fenômenos que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural e em relação ao contexto”.

O enfoque qualitativo é selecionado quando buscamos compreender a perspectiva dos participantes (indivíduos ou grupos de pessoas que serão pesquisados) sobre os

fenômenos que os rodeiam, aprofundar em suas experiências seus pontos de vista, opiniões e significados, isto é a forma como os participantes percebem subjetivamente a sua realidade (SAMPIERI *et al.*, 2013, p. 376).

Compreende-se que o enfoque qualitativo contribuiu na pesquisa, buscando responder aos problemas voltados às experiências, significados e fenômenos explorados em profundidade, a partir das perspectivas dos participantes e nas possibilidades de sua interpretação, num processo aberto e flexível em todas as etapas de sua realização. Corroboram com a definição do enfoque qualitativo da pesquisa científica Taylor e Bodgan (1987), ao definirem ela enquanto estudo da vida social, que explica cenários, significados, percepções e entendimentos através de um processo indutivo e holístico, que compreende a experiência vivida e construída na interação dos sujeitos.

A compreensão acerca dos conceitos que envolvem a pesquisa enquanto processo indutivo e holístico perpassa pela análise do todo, sem reduzir a um estudo de partes, a partir de explicação e descrição do fenômeno, que possibilitará a consequente formulação de perspectivas teóricas (SAMPIERI *et al.*, 2013, p. 376). Por esse viés, o estudo torna-se naturalista e interpretativo, por estudar os seres vivos em seu contexto e ambientes naturais ou cotidianos, e por tentar encontrar sentido para os fenômenos em função do significado que as pessoas dão a eles, respectivamente.

Nesse contexto, como referenciado por Minayo (2000, p. 21), reportamo-nos à pesquisa qualitativa enquanto possibilidade de “responder questões muito particulares, trabalhando com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”, de maneira que as etapas da pesquisa, que ocorreram de forma simultânea, objetivaram a compreensão e interpretação do objeto em estudo, levando em consideração a subjetividade dos interlocutores da pesquisa, sujeitos destinatários da política social em análise, no caso o Programa Bolsa Família.

Como explicitado por Sampieri *et al.* (2013), o processo de pesquisa qualitativa começa com a ideia central de análise, no sentido de que ao buscar a compreensão acerca da perspectiva dos participantes sobre suas opiniões, experiências, significados, somos levados ao entendimento de como as pessoas pesquisadas percebem subjetivamente a sua própria realidade. Por esse viés, o objetivo de identificar, problematizar e compreender o potencial emancipatório do Programa Bolsa Família, na perspectiva dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS, está relacionado ao estudo exploratório que envolveu a população pesquisada

em seu contexto social e as relações que estabelecidas entre conceitos e ideias interligadas ao tema da pesquisa.

Assim, reporta-se aos beneficiários do PBF, Programa de transferência direta de renda em operacionalização no município de Cerro Largo-RS, desde a sua implantação no ano de 2004, que chegou a beneficiar 537 famílias no ano de 2013, sendo repassado o valor anual de R\$ 935.834,00 ao município, o que representou o maior quantitativo de valores recebidos desde a adesão ao Programa, conforme o Relatório de Informações Sociais (RI) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O mesmo sistema de informação registrou que, em 2018, o município possuía o total de 243 famílias beneficiadas, o que totalizou o valor mensal de R\$ 31.786,00 repassado ao município.

Nesse sentido, a população pesquisada foi composta por famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes no município de Cerro Largo-RS que, por estarem sendo atualmente atendidas por Programa socioassistencial de transferência direta e condicionada de renda, vivenciam situação de vulnerabilidade e/ou risco social, em razão de privação de renda, acesso precário ou nulo aos serviços sociais básicos e com necessidade, portanto, de inclusão em ações de acompanhamento da Rede de Proteção Social⁴⁶, para superação das situações vivenciadas.

A pesquisa foi realizada com beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Cerro Largo-RS, em situação de extrema pobreza, conforme regulamentação de dispositivo legal⁴⁷, que recebem valores financeiros há pelo menos 2 (dois) anos, ininterruptos ou não. Nesse sentido, foram objeto de pesquisa as responsáveis familiares mulheres, que detêm a titularidade no recebimento de benefícios e que efetuaram inscrição no Cadastro Único Para Programas Sociais, com renda mensal *per capita* declarada de até R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), tendo em sua composição familiar filhos de até 18 (dezoito) anos. A delimitação inicial da população pesquisada pressupõe a seleção de famílias que estivessem recebendo o benefício

46 Rede de Proteção Social pressupõe a ação intersetorial, como um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial (JUNQUEIRA, 2001, p. 3).

47 O Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2006, que altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências, estabelece em seu artigo 1º que o Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente.

há um período significativamente considerável, de maneira a possibilitar a análise acerca do processo vivenciado até o momento, e também a reflexão vinculada ao cumprimento de condicionalidades previstas.

A definição da população pesquisada foi realizada a partir de listagem de beneficiários do Programa Bolsa Família, disponível nos canais eletrônicos públicos de transparência, assim como no Relatório Analítico da Folha de pagamento do PBF disponibilizada pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), operacionalizado pela Gestão Municipal do Programa. Dessa forma, foram filtrados os dados referentes ao nome do responsável familiar, endereço, renda *per capita* declarada no Cadastro Único, que define o perfil de extrema pobreza estabelecido por normativa legal específica, bem como benefícios recebidos pela família e sua competência inicial, que se refere à data de início de seu recebimento.

Nesse sentido, a partir da divisão do grupo inicial da pesquisa, que definiu famílias em situação de extrema pobreza, que tinham em sua composição filhos de até 18 anos de idade, e que receberam benefícios do Programa Bolsa Família há pelo menos 2 (dois) anos, trabalhou-se com amostra diversa ou de máxima variação, não probabilística, proposicional e flexível, conforme conceito relacionado:

Amostras diversas ou de máxima variação são utilizadas quando o que queremos é mostrar diferentes perspectivas e representar a complexidade do fenômeno estudado ou, ainda, documentar a diversidade para localizar diferenças e coincidências, padrões e particularidades (SAMPIERI et al., 2013, p. 406).

Levando em conta os apontamentos dos autores, reportamo-nos ao fato de que não existem parâmetros iniciais para o tamanho da amostra na pesquisa qualitativa e, como parte de um processo flexível, pode vir a acrescentar unidades diferentes ao longo do estudo, de maneira que os casos tragam sentido de compreensão profunda em relação ao ambiente e ao problema de pesquisa. Segundo Neuman (2009 *apud* SAMPIERI et al., 2013, p. 403), a amostra final somente é definida quando as unidades que foram sendo adicionadas não fornecem informação ou dados novos (saturação de categorias).

A pesquisa pretendeu, portanto, revelar o alcance da variação e diferenciação no campo, no sentido de identificar as percepções dos beneficiários em relação ao potencial emancipatório do Programa Bolsa Família, ao passo que a amostra teve seu valor numérico definido no momento em que as percepções registradas foram semelhantes entre si.

Tendo em vista o objeto que pretendeu-se pesquisar, a coleta de dados compreendeu o processo característico da abordagem qualitativa da pesquisa científica que, no entendimento

de Sampieri *et al* (2013, p. 416-417), está relacionada a conceitos, percepções, crenças, emoções, interações, pensamentos, experiências, processos e vivências manifestados na linguagem dos participantes. Ocorreu, portanto, de forma dialógica, com observação investigativa e instrumentos técnicos para a posterior análise e compreensão, tendo em vista o problema de pesquisa definido.

Como instrumentos de coleta de dados, realizou-se inicialmente a observação e avaliação de informações disponibilizadas pelos sistemas informatizados do Portal de Transparência e do Sistema de Benefícios do Cidadão (SIBEC), com vistas à delimitação inicial dos participantes da pesquisa, a partir dos critérios de amostragem definidos. Posterior ao levantamento de dados através dos sistemas de informações, foi realizada “*imersão no campo*”, com utilização de técnicas de observação participante e entrevistas abertas em profundidade, como forma de coletar informações, diagnosticar percepções, significados, valores e atitudes nas dimensões simbólicas qualitativas, presentes no imaginário dos sujeitos pesquisados. Constituem, nesse sentido, fontes primárias e secundárias de investigação, de maneira que, nos termos de Rego (2012, p. 240), as primeiras constituem “elementos materiais e informações que já foram transmitidas e/ou submetidas a um processo de sistematização”, e as segundas, aquelas que pressupõem necessariamente o “contato direto com os indivíduos”, o que lhe assegura características e peculiaridades específicas.

Sampieri *et al.* (2013, p. 426) definem as entrevistas abertas como “instrumento baseado em um roteiro geral de conteúdo”, onde o entrevistador tem toda a flexibilidade para trabalhar sem categorias pré-estabelecidas, no sentido de que os participantes expressem da melhor maneira suas experiências, e de forma que as categorias de resposta surjam dos próprios entrevistados. É nesse sentido que a entrevista organizada de forma aberta traz condições para um diálogo flexível com o responsável familiar, para que, de forma livre, possam ser debatidas questões relacionadas ao propósito do Programa Bolsa Família e sua vinculação com processos emancipatórios, permitindo que construções possam ser suscitadas na conversação e analisadas em período posterior.

A realização de entrevistas abertas encontra pertinência com o problema investigativo em questão, uma vez que, conforme Creswell (2009), se realizadas sem categorias pré-estabelecidas, permitem que os participantes expressem da melhor maneira suas experiências, sem serem influenciados pela visão do pesquisador ou pelos resultados de outros estudos, sendo que as categorias dos resultados surgem dos próprios entrevistados. As perguntas abertas objetivaram, nesse sentido, obter pontos de vista e opiniões detalhadas dos participantes em sua

própria linguagem sobre o problema de pesquisa, envolvendo concepções relacionadas ao Programa Bolsa Família, vinculado a processos emancipatórios, a partir da linguagem e na perspectiva do pesquisado.

Taylor e Bodgan (1987) enfatizam que a coleta de dados assume “papel decisivo no processo de pesquisa”, de maneira que “são coletados nesta etapa informações que serão extremamente valiosas no decorrer do processo”, pois ao serem registradas permitem a análise das situações que identificam o lugar e as relações que se estabelecem, de forma que seja possível refletir sobre as observações relacionadas aos objetivos de pesquisa. Importante, nesse contexto, é a possibilidade de coletar dados apresentados pela linguagem escrita, verbal, não verbal e também visual, que serão descritos e analisados para que sejam transformados em temas relacionados, o que pressupõe necessariamente a atividade de registro.

Nesse ponto, que envolve o registro em sentido amplo vinculado ao processo de pesquisa, evidencia-se que foram realizadas gravações em áudio dos processos de diálogo das entrevistas, assim como apontamentos em diário de campo para posterior transcrição de anotações, reflexões, conclusões preliminares, hipóteses iniciais, dúvidas e preocupações. Isso permitiu a materialização de um processo de pesquisa flexível, em que o desenvolvimento da teoria move-se entre a configuração dos dados obtidos, sendo que seu propósito consiste em reconstruir a realidade, como ela é observada pelos atores no contexto social previamente definido.

Como um importante instrumento de registro, o diário de campo é definido por Sampieri *et al.* (2013, p. 393) como:

Uma espécie de diário pessoal onde serão incluídas as descrições do ambiente, mapas de contexto geral ou específico, diagramas, quadros ou esquemas, listagens de objetos ou artefatos recolhidos no contexto e seu significado para o contexto da formatação. Tem a função de documentar o procedimento de análise e as próprias reações do pesquisador em relação ao processo e contém fundamentalmente: anotações sobre o método utilizado; anotações sobre ideias, conceitos, significados, categorias, hipóteses que vão surgindo; anotações quanto a credibilidade e verificação do estudo para que qualquer outro pesquisador possa avaliar o seu trabalho.

O processo de pesquisa contemplou, nesse sentido, o registro das informações coletadas tanto na realização das entrevistas como nos demais procedimentos adotados para conhecimento da realidade estudada, de forma a especificar as percepções do pesquisador e suas observações no contexto social da pesquisa. Também representou importância fundamental, nesse aspecto, a observação participante, que conforme Taylor e Bodgan (1987) constitui ingrediente fundamental da pesquisa qualitativa, na medida em que parte de um

processo flexível que vai sendo formatado ao longo do desenvolvimento da investigação, perpassando pela entrada no campo, conhecimento dos cenários disponíveis, para posterior coleta e análise dos dados relacionados aos interesses investigativos.

Levando em conta o processo de pesquisa como algo contínuo, a coleta e a análise dos dados ocorreu simultaneamente, não obedecendo a padrões definidos e estando, portanto, submetida a proposta inicial da pesquisa e suas configurações singulares. Enquanto processo eclético, sistemático e contextual, a análise dos dados é considerada por Sampieri *et al.* (2013) como um caminho com direção, que acontece na interação com a coleta das informações e registros das observações e percepções do campo e do contexto da pesquisa, permitindo dessa maneira a interpretação e elaboração de conclusões.

Sampieri *et al.* (2013) especificam os objetivos da análise de dados:

Os objetivos da análise qualitativa compreendem dar estrutura aos dados e isso implica em organizar as unidades, as categorias, os temas e os padrões; descrever as experiências das pessoas estudadas, sob sua ótica, em sua linguagem e com as suas expressões; compreender profundamente o contexto que rodeia os dados; interpretar e avaliar unidades, categorias, temas e padrões; explicar ambientes, fatos e fenômenos; reconstruir histórias; encontrar sentido para os dados no âmbito da formulação do problema; relacionar os resultados da análise com a teoria fundamentada ou construir teorias (SAMPIERI *et al.*, 2013, p. 447).

Os dados foram tratados de forma contextual, a partir da análise de discurso, em que procurou-se organizá-los, assim como os temas, descrevendo as experiências, compreendendo contextos, explicando ambientes, fatos, fenômenos e, obviamente, relacionando-os com a teoria fundamentada, que surge baseada nos dados.

Para a análise de discurso não se trata apenas de transmissão de informação, nem há essa linearidade na disposição dos elementos de comunicação, como se a mensagem resultasse de um processo serializado. Na realidade a língua não é só um código entre outros, não há essa separação entre emissor e receptor, pois estão realizando ao menos tempo o processo de significação e não estão separados de forma estanque. Além disso, ao invés de mensagem, o que propomos é justamente pensar aí o discurso. Deste modo, diremos que não se trata de transmissão de informação apenas, pois no funcionamento da linguagem que põe em relação sujeitos e sentidos afetados pela história, temos um complexo processo de constituição destes sujeitos e produção de sentidos. São processos de identificação dos sujeitos, de argumentação, de subjetivação, de construção da realidade (ORLANDI, 1988, p. 21).

Concebendo a linguagem como mediação entre homem e realidade natural, a análise do discurso pela observação dos processos e mecanismos de constituição de sentidos e operacionalização de conceitos busca os significados, contextualizando experiências e sua relação com a temporalidade, espaço, corporeidade e o contexto das relações (SAMPIERI *et*

al., 2013, p. 406). A partir dos apontamentos registrados, a análise de discurso compreendeu observações do processo de interação dos participantes, buscando identificar categorias teóricas, identificando aproximações e divergências, no sentido de articular inferências e reflexões teóricas.

Tendo em vista o exposto pelos autores, considera-se que a análise foi moldada pelos dados que, a partir de um esquema geral, poderiam passar por modificações no desenvolvimento, de acordo com os resultados identificados no processo. Nesse sentido, a partir da transcrição dos dados, tanto verbais como não verbais, pretendeu-se obter o registro escrito das informações e percepções relevantes no processo da pesquisa, que permitiram a posterior organização de um sistema de categorias, através da codificação dos dados por segmentos de análise.

Gibbs (2008) especifica a codificação como uma forma de definir os dados em análise, para indexar ou categorizar o texto e estabelecer uma estrutura de ideias temáticas em relação a ele. As categorias são conceitos que podem vir da literatura de pesquisa, de tópicos no roteiro da entrevista e de percepções, compondo assim um processo analítico fundamental para a pesquisa qualitativa, por consistir na identificação de uma ou mais passagens do texto que exemplifiquem alguma ideia temática.

Dessa forma, os códigos surgiram dos dados revelados e organizados que, conseqüentemente, foram separados em categorias para mostrar significados potenciais e desenvolver ideias, conceitos e hipóteses com significado à realidade pesquisada. Por isso, os segmentos que tiverem natureza, significado e características semelhantes entram em uma mesma categoria e recebem o mesmo código, de forma que os que são diferentes foram colocados em categorias separadas e recebem outros códigos. É nesse sentido que a conclusão do estudo está vinculada à saturação das categorias, materializada na repetição e redundância das informações, que permitiram a definição e confirmação das hipóteses e interpretações já explicitadas, atreladas à ação de responder à formulação do problema de pesquisa.

Inicia-se a apresentação dos resultados da pesquisa empírica realizada com 11 (onze) beneficiárias do Programa Bolsa Família, que contempla o escopo das políticas públicas sociais, enquanto transferência direta e condicionada de renda que objetiva essencialmente o combate à fome, o acesso aos serviços sociais básicos e à emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2004). Interessa, nesse ponto, a compreensão acerca das possibilidades de superação efetiva das situações que dão origem e direito à concessão dos benefícios e à capacidade do referido Programa para potencializar processos de autonomia,

cidadania e desenvolvimento, a partir da concepção dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS.

Desse modo, a análise está organizada em seis seções. Inicialmente apresentam-se aspectos relacionados ao perfil das beneficiárias segundo indicadores selecionados, assim como questões gerais suscitadas acerca de seu cotidiano e vida comunitária. Na segunda seção, verifica-se o conhecimento do público atendido em relação aos aspectos normativos previstos pelo Programa e possibilidades de avaliação em relação a ele. A seguir, trata-se do acesso a serviços sociais básicos relacionando-os às condicionalidades previstas pelo Programa. A quarta seção evidencia reflexões acerca do ser beneficiário, avaliando-se o processo de inclusão no Programa e identificando o uso do benefício e os significados atrelados à melhoria das condições de vida das famílias. A quinta seção apresenta questões referentes ao trabalho e à renda familiar, buscando elucidar aspectos relacionados a mudanças no contexto socioeconômico, limites e possibilidades vivenciadas para a superação das situações que deram origem/direito ao benefício socioassistencial de transferência direta e condicionada de renda. Enfim, a última seção trata das perspectivas para o futuro, de forma a elucidar anseios e aspirações de busca, construção e fortalecimento de processos de autonomia e emancipação.

4.2 Perfil das Beneficiárias

A busca pela ação de compreender experiências, significados e fenômenos em profundidade, a partir das perspectivas dos participantes e nas possibilidades de sua interpretação, ocorreu de forma satisfatória por atentar-se ao estabelecimento de processos abertos e flexíveis de conhecimento e interação com a realidade. Desse modo, o que pretende-se é destacar alguns aspectos gerais relatados no momento inicial das entrevistas com as beneficiárias, conforme apontado no Quadro 2, que buscou sintetizar as informações coletadas e que poderão ser melhor aprofundadas no decorrer das outras seções. Ademais, registram-se apontamentos aparentes acerca da realidade identificada, situações do cotidiano e relações comunitárias.

QUADRO 2 – Beneficiárias do Programa Bolsa Família segundo indicadores selecionados

NOME	IDADE	ESCOLARIDADE	FILHOS ¹	FILHOS ²	CÔNJUGE	TRABALHO	VALOR PBF (R\$)	TEMPO PBF
I.L	37	1ª Série EF	3	2	Não	Não	262,00	9 anos
A.C.C.O	32	7ª Série EF	2	2	Sim	Não	209,00	11 anos
A.M.P.R	32	2º EM	3	2	Não	Eventual	130,00	12 anos
A.P.L	36	4ª Série EF	3	2	Não	Não	130,00	12 anos
C.W.E	35	Ensino Médio	2	2	Não	Não	210,00	7 anos
E.N.N.B	42	1ª Série EF	3	3	Não	Não	212,00	7 anos
M.S.F.S	37	6ª Série EF	5	4	Sim	Sim	253,00	14 anos
M.S.S	53	1ª Série EF	5	1	Sim	Eventual	146,00	10 anos
R.N	32	8ª Série EF	3	3	Não	Sim	358,00	17 anos
S.A.S.S	38	6ª Série EF	2	1	Sim	Não	41,00	10 anos
T.T.S.B	25	5ª Série EF	3	3	Sim	Não	280,00	3 anos

FONTE: Elaborado pela autora, 2018.

¹ Total de filhos declarados pela beneficiária.

² Total de filhos (criança/adolescente) dependentes que compõem o grupo familiar, declarados pela beneficiária.

Tendo em vista que o Programa Bolsa Família prevê o atendimento a indivíduos em situação de vulnerabilidade social, que vivenciam dificuldades de manutenção de suas necessidades básicas e também de acesso a serviços sociais, buscou-se as famílias cadastradas no perfil definido como extrema pobreza, no sentido de evidenciar, para além da renda declarada, outras variáveis pertinentes à situação de vulnerabilidade, a partir da análise do contexto socioeconômico em que vivem, o qual, em tese, pressupõe o acesso precário ou até mesmo nulo a bens e serviços. Sen (2010) evidencia essa questão ao destacar que a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza, pois essa restrição tem o efeito de contribuir para que se negligenciem outros modos de percebê-la.

Diante disso, a análise do contexto socioeconômico torna possível identificar trajetórias e condições de vida diversas, que demonstram, embora haja variações, condições relativamente comuns de precariedade em relação à habitação, escolaridade, trabalho e renda, perceptível nos dados tratados a seguir. Em relação às variações, especificamente, os dados coletados e as

situações diagnosticadas demonstram que ao menos duas das entrevistadas vivem em condições absolutamente diversa das demais, principalmente no que refere-se ao acesso a bens e serviços, de forma que ambas as beneficiárias possuem moradia própria em excelentes condições de habitabilidade e organização, com possibilidades efetivas de aquisição de móveis e demais bens de uso familiar.

Perceptível, aqui, é que mesmo demonstrando maior potencialização de acessos, possuem escolaridade mais avançada que as demais e exercerem atividades de trabalho eventual, não relatam verbalmente a superação de situações de privação e, conseqüentemente, não supõem o desligamento voluntário do Programa, alegando a inexistência de renda fixa. Mariano (2008) trouxe a possibilidade de que beneficiários dirijam-se às profissionais da assistência social buscando a vitimização, exibindo roupas velhas e sujas, apresentando discurso exagerado sobre situações de privação, com intuito de assegurar o recebimento de benefícios. Essa possibilidade, embora aventada aqui, é vista com restrição, uma vez que houve plena sensibilização acerca da proposta da pesquisa, que não tem vinculação com o órgão público de assistência social, embora a pesquisadora possua vínculo enquanto servidora municipal da Secretaria de Trabalho e Assistência Social e as entrevistadas tenham conhecimento sobre isso.

Não restou evidente na postura e relato das beneficiárias citadas a reflexão de que mesmo exercendo atividades de trabalho eventuais e possuindo acesso às necessidades básicas da família, poderiam ser desligadas do Programa, de modo que referem que mesmo sendo um valor baixo, não gostariam de deixar de receber, de modo que tal possibilidade não é aventada nem no momento atual e nem como perspectiva para o futuro. Dessa forma, reportamo-nos à abordagem seniana para destacar que vislumbram-se aqui aparentes dificuldades de, no uso da razão e da liberdade, com provisão de condições mínimas, exercer a capacidade de fazer escolhas com autonomia, tomar decisões, agir e assumir suas responsabilidades, visto que são famílias que recebem os benefícios há um tempo significativo e, diferentemente das demais, têm demonstrado melhoria das condições de vida.

Assim, identifica-se que o perfil de extrema pobreza definido pelo Programa coloca a renda como única variável de análise, tornando vulnerável a compreensão acerca das situações de restrição que de fato as famílias vivenciam. No caso, especificamente, ambas as beneficiárias declaram renda *per capita* de menos de R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais, mesmo arcando com a manutenção de despesas relativamente significativas que dizem respeito inclusive às melhorias habitacionais e aquisição de bens. Ou seja, ao passo em que a família tem buscado e

alcançado o acesso à melhoria das condições de vida, seja em função do aumento da renda familiar ou através de possíveis auxílios ou doações, essas informações não foram declaradas no Cadastro Único Para Programas Sociais, razão pela qual a família ainda é enquadrada no rol do perfil de extrema pobreza.

É sabido que o respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade, constitui princípio da assistência social, enquanto Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993). Por outro lado, compreende-se que resta relativamente prejudicado o diagnóstico acerca do contexto socioeconômico familiar, visto que a caracterização da família como de extrema pobreza está atrelada especificamente ao critério da renda, que inclusive é auto declaratória pelo responsável familiar.

Há, portanto, um indicador inicial de falha em relação ao ideal de emancipação do Programa Bolsa Família, tendo em vista a postura de omissão de informações com o intuito de permanecer no Programa, que decorre do fortalecimento da condição de passividade dos sujeitos, impedindo-os de alçar novos rumos. Isso porque espera-se que um cidadão emancipado, no uso da razão e da liberdade, seja agente de sua própria história e tenha consciência da realidade em que vive, assumindo o papel de protagonismo em relação a ela. O diagnóstico aqui apresentado tem significado no que diz respeito à capacidade das beneficiárias para refletir sobre suas condições de vida, analisando as possibilidades de superação de possíveis dificuldades, agindo de maneira ativa em busca disso e avaliando essa construção de forma ética e responsável.

É nesse sentido que pretendeu-se a análise do contexto socioeconômico em que essas famílias estão inseridas, para além das questões de renda, de modo a buscar a compreensão acerca de suas vivências, individuais e coletivas, que, como já dito, diferenciam-se entre si pelas trajetórias pessoais de cada uma, apresentando questões que muitas vezes estão entrelaçadas. Desse modo, intenciona-se elencar os aspectos gerais acerca do perfil das beneficiárias, na tentativa de conhecer o público pesquisado e compreender seu entendimento acerca do potencial emancipatório do Programa em que estão inseridas.

A idade das beneficiárias entrevistadas varia de 25 a 53 anos e o tempo de participação no Programa varia de 9 a 17 anos, sendo menor apenas para duas beneficiárias, que recebem os benefícios há sete anos, e uma há três anos, que também possui a menor idade registrada. Na

maioria, receberam benefícios referentes aos Programas de transferência do Bolsa Escola, Vale Gás, fazendo referência a esses Programas, anteriores à unificação pelo Programa Bolsa Família.

A partir dos indicadores relacionados à idade das beneficiárias e ao tempo de inclusão delas no Programa Bolsa Família, tem-se a possibilidade de analisar a vida produtiva dos responsáveis familiares, assim como sua capacidade de manutenção das necessidades da família e superação das situações que deram origem à concessão dos benefícios. A questão de que o tempo de inclusão no Programa é consideravelmente extenso, permite uma reflexão posterior sobre esse processo de inclusão no Programa, no que refere à materialização dos objetivos a que se propõe, pois para além dos benefícios monetários de renda mínima prevê o acesso a bens e serviços, e o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da emancipação sustentada dos sujeitos.

Em relação à composição familiar, as beneficiárias possuem de dois a três filhos, duas entrevistadas informaram ter cinco filhos, sendo que em alguns casos o número de dependentes é menor, pela saída da residência daqueles que chegam à fase adulta. Em relação ao cônjuge, cinco referiram manter união estável e seis entrevistadas informaram estar em situação de separação, sendo que dessas, apenas duas beneficiárias informaram não receber auxílio financeiro do ex-companheiro, sendo que as demais referiram recebimento de subsídios eventuais, sem regularização de pensão alimentícia aos filhos.

Mostra-se relativamente confusa e vulnerável a informação de que algumas beneficiárias não possuem cônjuge em sua composição familiar, tendo em vista alguns de seus próprios relatos:

Moram comigo o Alan, o Tales e o Braiam. Meu marido assim, mais para aqui, porque ele mora ali atrás né, no caso nós tava junto, mas daí separamos, mas daí ele fica ali. Mas bem no fim a convivência é a mesma coisa né, ele mora nos fundos de casa, quando eu casei, ele já morava ali, só voltou pra lá então. Mas no caso por enquanto é só nós mesmo. E as vezes a minha neta, a minha filha, sempre cheio. Mas mora mesmo são quatro. Os três guris e eu.

(...)

Na escola do Alan, meu marido vai, daí já é de noite, daí ele vai, ele resolve. Daí os outros é de dia, daí eu vou.

(A.P.L.) (grifos nossos)

Merece menção o trecho final de uma das entrevistas realizadas, em que uma das vizinhas, que demonstrou relativa convivência com a beneficiária, chega na residência e inicia um questionamento acerca do marido da entrevistada, sendo que anteriormente havia declarado estar separada:

-E o seu esposo?
Ele não mora mais aqui.
 -Mas por quê?
Ele não tá em casa. Ele vem de vez em quando ver as gurias.
 É? Não sabia.
 (E.N.N.B.)

Do total de beneficiárias que declararam não ter cônjuge, ao menos em três residências foi possível identificar a presença dos companheiros – ou ex-companheiros; entretanto, as entrevistadas referem não manter situação de união estável, conforme já relatado no momento de atualização do Cadastro Único Para Programas Sociais, conforme abordado no Capítulo 3, contemplando o registro de informações da família pelo seu responsável de forma autodeclaratória. Os relatos de algumas dessas beneficiárias apontam a ocorrência de suspensão do benefício em um determinado momento, em função de a família possuir renda superior ao limite estabelecido pelo Programa, de forma que realizaram posteriormente a atualização cadastral, excluindo o cônjuge do cadastro, como pode-se observar:

Me cortaram, daí eu fiz de novo. Daí agora, arrecém comecei receber de novo. É, dia 28 faz dois mês que eu recebi de novo. Por causa dele né, do meu marido, ele trabalhava pra mais né. (I.L.)

Não, eu recebia, daí eles tinham cortado, daí eu arrumei de novo. Pois, porque depois, nós tava meio, nós tava assim de encrenca com o marido daí. E daí eu fui lá e disse que eu não tinha condições só com um pouquinho de dinheiro, e eu não trabalhava, daí eles arrumaram. (E.N.N.B.) (grifos nossos)

Novamente parte-se do pressuposto de que a possibilidade de as beneficiárias serem as responsáveis pelas informações prestadas durante as entrevistas do Cadastro Único, que são autodeclaratórias e que devem ser registradas de acordo com suas descrições, tem significado na materialização dos princípios discutidos aqui, relacionados à liberdade e à autonomia dos sujeitos, que agem através de seus valores e objetivos. Resta demonstrado que diante da omissão de informações, com o intuito de permanecer no Programa, é restrita a reflexão sobre a correlação entre liberdade e responsabilidade, como afirma Sen (2010, p. 361):

O argumento de apoio social para expandir a liberdade das pessoas pode ser considerado um argumento em favor da responsabilidade individual, e não contra ela. O caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla. Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa impõe à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve responsabilidade individual. Nesse sentido, liberdade é necessária e suficiente para a responsabilidade.

Se o caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla, sendo necessária a existência da liberdade substantiva e a capacidade de ação, o que se questiona é se na medida

em que o Programa Bolsa Família promove o acesso à renda mínima e aos serviços sociais básicos, de fato promove o desenvolvimento das capacidades das pessoas, para que consigam agir racionalmente e fazer escolhas responsáveis, ou se há como compreender o desejo de permanecer no Programa, independentemente das razões, em detrimento da ação responsável de declarar a realidade vivenciada pela família. De todo modo, os casos em análise demonstram a ação de “omitir o cônjuge”, para assegurar a manutenção do benefício pela diminuição da renda familiar, o que indica uma significativa fissura no processo de constituição da cidadania e da responsabilidade decorrente da autonomia, e pode representar grande fragilidade do Programa Bolsa Família.

Em relação à escolaridade, vimos no Capítulo 3 que no município de Cerro Largo-RS há predominância significativa de pessoas sem instrução e com ensino fundamental incompleto, que representam 51% da população. Esse também é o perfil das entrevistadas, visto que a maioria não concluiu o Ensino Fundamental, com declarações de semianalfabetismo. Apenas duas ingressaram no Ensino Médio e somente uma realizou a conclusão dessa etapa.

Estudei muito pouco, só a primeira série. Leio pouca coisa. Escrevo meu nome. Porque na época era tudo mais difícil, era longe os colégios, e morava na colônia. Por que a gente dizia hoje eu não vou no colégio, daí eles deixavam porque eu acho que não era obrigatório. (E.N.N.B.)

Eu estudei, fiz a primeira série, quando ia passar pra segunda, o pai me tirou da aula pra mim trabalhar, né. (M.S.S.)

Tem muitas crianças assim que, ... até que agora não mais tanto, mas tinha muitas que tinham que trabalhar, já começavam cedo trabalhando, né. Eu sou uma que eu comecei a trabalhar com meus 12, 10 anos já trabalhava pra fora, ajudava a mãe na roça, coisa assim, sabe. A gente ganhava cinco reais a tarde e achava que era um dinheirão. Meu! Chegava o final da tarde, ganhava dois, cinco pila, ah! Tava feliz da vida. (A.M.P.S.) (grifos nossos)

As beneficiárias atribuem a baixa escolaridade às dificuldades de acesso à educação, à inexistência de obrigatoriedade de frequentar a escola durante a infância e, em algumas situações, pela necessidade de trabalhar. A notória dificuldade expressada pelas beneficiárias ao serem estimuladas a refletir sobre a própria vida e a falar sobre suas percepções pode ser atrelada à da ausência de autonomia relacionada ao baixo grau de instrução, visto que a razão pelo conhecimento exerce imprescindível função no fortalecimento das capacidades humanas e na constituição de agentes ativos e conscientes na realidade em que vivem.

Com uma diferenciação peculiar no que refere-se às causas de evasão escolar, as entrevistadas abaixo ousaram, em algum momento, refletir sobre um possível retorno aos estudos:

Estudei até o primeiro ano, aí não fiz mais. Quando eu vim morar pra cá, meu sonho era estudar de novo, só que aí quando eu vim de lá eu não trouxe minha transferência de lá e coisa, daí ficava muito ruim depois de mandar de lá e coisa, aí eu desisti. Eu queria ter continuado. (A.C.C.O.)

Eu parei de estudar porque eu era que nem o Maicon assim, sabe, cabeçuda né, daí depois quando eu quis estudar eu fiquei grávida do Mateus, quando caiu a ficha né, porque o pai sempre dizia pra nós, que era pra nós estudar, porque se não, depois nós ia tá limpando o chão dos outros. Tu sabe que agora eu entendo melhor as coisa, eu fui na universidade, parece que reacendeu de novo aquela vontadezinha de novo de estudar, se tivesse, eu penso que se eu tivesse estudado os meus filhos hoje iam tá melhor, iam ter uma casa melhor. (M.S.F.S.) (grifos nossos)

Os resultados relacionados à escolaridade também têm relação direta com o acesso ao trabalho, visto que apenas uma não encontra-se em situação de desemprego no momento. Por outro lado, as beneficiárias que chegaram a cursar o Ensino Médio, mesmo possuindo escolaridade superior às demais, não vivenciam melhores condições de inserção profissional, na medida em que uma delas encontra-se em situação de desemprego e a outra possui perfil ocupacional informal e, portanto, sem renda fixa.

Ao analisar esse contexto, Amartya Sen (2010) propôs a reflexão de que a privação de capacidades individuais, apesar de possivelmente estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, precisa estar relacionada a outras questões inerentes. Por isso, o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental do analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição e, de forma inversamente melhor, educação e saúde podem ajudar a auferir rendas mais elevadas. Mas há outras influências que explicariam situações diversas, que envolvem capacidades básicas e liberdades efetivas que os indivíduos desfrutam. Há privações de renda e de capacidades, inter-relacionadas, de forma que mesmo o papel da renda e da riqueza sendo importantíssimo juntamente com outras influências, tem que ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação.

Olhar para além da questão que envolve a renda significa pensar a cidadania em sentido mais amplo, envolvendo o contexto das capacidades humanas para aumentar as possibilidades de interpretação do mundo, compreensão da realidade e de si mesmo. A educação, nesse caso, é elemento central, pois não é positiva apenas por que pode aumentar a renda das pessoas, mas por possuir papel importante no desenvolvimento de sua própria autonomia, materializando

ferramentas para organizar a vida pessoal e familiar, desenvolvendo a capacidade de análise das próprias condições de vida e do potencial emancipatório que possuem.

Importante nessa conjuntura, as condições de moradia das beneficiárias entrevistadas também foram objeto de análise diagnóstica, tendo em vista a busca por compreender o contexto onde estão inseridas, a forma como vivem e limites/possibilidades de acesso que de fato possuem. O que identifica-se é que a maioria das entrevistadas vive em condições precárias de habitabilidade, em casas com poucos e pequenos cômodos, construídas em material de madeira reaproveitada, piso de madeira aparelhada ou cimento e, conforme relatado pelas próprias beneficiárias, são casas com necessidades prementes de melhoria. Das beneficiárias, quatro possuem imóvel próprio com documentação regular ou em fase de financiamento, de forma que as demais relatam situação de cedência de terceiros e/ou moradias irregulares. Em relação aos serviços de energia elétrica, água e coleta de lixo, as famílias evidenciaram acesso absoluto, com exceção de uma, que utiliza instalações irregulares.

A questão da moradia pode ser analisada a partir da reflexão de Sen (2010), ao pensar a pobreza enquanto privação de capacidades básicas, que acabam por contribuir para a exclusão social de alguns grupos e acarretam a perda de autonomia, de autoconfiança e inclusive de saúde física e psicológica. O diagnóstico acerca das condições habitacionais em que vivem as famílias das beneficiárias entrevistadas foi parte do processo de observação e também do próprio relato delas, que enfatizaram descontentamento em relação à residência, identificando-se o disposto pelo autor em relação ao significado da pobreza real e da privação de capacidades em um sentido significativo, mais intenso do que pode parecer no espaço da renda.

Dessa forma, identifica-se que, para além do descontentamento em relação à situação atual das condições de moradia, não há indícios concretos acerca de sua capacidade reflexiva em relação à problemática, ou a sua responsabilidade individual frente às questões que afetam sua própria vida, de modo que não vislumbra-se movimentos da família no sentido de superar a situação vivenciada. Como veremos nas próximas seções, a maioria das beneficiárias atribui a melhoria das condições habitacionais a um desejo particular, que depende da interferência, auxílio ou ajuda de outras pessoas e do próprio governo, sem apontar sua participação nesse processo.

Questionadas em relação à interação com a comunidade onde moram, conhecimento e participação em associações, centros comunitários ou igrejas, as beneficiárias relataram pouca convivência com demais moradores. Algumas entrevistadas informaram frequentar igrejas

evangélicas; entretanto, elas estão localizadas em bairros e localidades diferentes daquelas em que possuem moradia. Em relação às associações de moradores ou de escola, as beneficiárias demonstraram, na maioria, desconhecimento sobre a existência dessas organizações e seus objetivos, tampouco experiência e participação nelas em algum momento de sua vida, como pode-se observar:

Associação de moradores acho que não, nunca ouvi falar. O que significa? Centro comunitário? Clube tem ali embaixo. Acho que não fazem reuniões, eu nunca participei, não sei se fazem. Não sei pra que serve, nunca participei. (T.T.S.B.)
(grifos nossos)

Em relação à associação de moradores, especificamente, as entrevistadas referiram não saber sobre os objetivos dessas iniciativas ou atrelaram a organização somente ao espaço da *sede*, utilizado para eventos religiosos como missas, cultos, catequese e velórios, não atribuindo-lhe, na maioria, possibilidades de organização e mobilização da comunidade para discussão sobre assuntos da coletividade:

Associação de moradores, mas como assim? A gente é evangélico e eles são mais católico, então os católico tu sabe como que são, então a gente não participa em muitas coisa. O meu guri até foi um dia ali no clube, e eles só se for sócio. Tem que ser sócio e tem que participar de todas as coisas e como nós não vamos. Era mais o guri sabe, e a gente não sai, se não é uma coisa, é outra. Esses dias até eu queria sair, mas não dá. Eu gostaria, mas elas dizem que, como tu sabe né como que são os alemão, tem que ser sócio, tem que fazer um monte de coisa. E elas fazem só festa e dança. (S.A.S.S.)

Hã, clube? Tem, mas só na Sandri Moscon. Ah, é igreja, né, centro catequético, é o clube da comunidade. Eu participo muito pouco que nem agora quando as gurias tavam fazendo catequese, daí a gente descia mais, mas não é uma coisa que... (C.W.E)
(grifos nossos)

A participação e o envolvimento nas atividades religiosas representam, por um lado, o pertencimento a um grupo, o fortalecimento das relações e da convivência comunitária e, por outro, as crenças, costumes e valores das pessoas, que se relacionam com o modo de pensar e agir dos indivíduos na realidade em que vivem. Muito do que pensam e fazem tem relação com o que o grupo acredita ser verdade, estando, portanto, os princípios desta coletividade exercendo influência nas escolhas e decisões individuais de cada pessoa.

Fazer parte de algo e estar integrado tem a força de mobilizar atributos para a construção coletiva de identidades próprias e singularidades. Pressupõe o reconhecimento da capacidade e do direito do outro de fazer escolhas pessoais, políticas, afetivas, requer um campo relacional protegido, que confirme as pessoas no leme de sua própria vida, pessoas que pensam, desejam

e projetam horizontes para si e para aqueles que estão próximos. Em síntese, pode-se dizer que este é um traço eminentemente político da convivência: poder experimentar uma condição de igualdade para poder projetar com o outro mudanças para si e para a coletividade (MDS, 2017, p. 22).

Apenas uma das entrevistadas apontou possibilidades em relação à associação de moradores enquanto organização conjunta para tratar de assuntos comuns do bairro como um todo, mesmo sem ter tido a experiência de participação:

Não tem associação de moradores, tem no CIEP só, até Centro Comunitário, mas não sei como é que funciona. Já ouvi falar, mas nunca participei. Acho que é pra melhorias pro lugar onde mora porque se nós tivesse nós ia tentar calçamento pra nós. (M.S.F.S.)
(grifos nossos)

O espaço da entrevista, no âmbito domiciliar, revela uma ampla gama de situações familiares que mesmo possuindo diferenças entre si, demonstram questões como inatividade das mulheres em relação ao trabalho (por diversas questões abordadas nas próximas seções), desempenho de funções de trabalho informal e eventual, escolaridade baixa, condições precárias de moradia e pouca ou nenhuma convivência comunitária. São, portanto, trajetórias de vida que embora tenuamente diferentes, em um determinado momento traduzem-se em experiências e condições de vida comuns.

4.3 Programa Bolsa Família: Conhecimento e Avaliação

A proposição de análise acerca do potencial emancipatório do Programa Bolsa Família a partir da percepção das beneficiárias perpassa a ação de verificar o conhecimento e a sua compreensão acerca dos aspectos normativos do Programa em que estão inseridas, questões relacionadas ao seu funcionamento e também possibilidades avaliativas sobre ele. Parte-se do pressuposto de que o tempo de inclusão no Programa facilitaria a correlação entre a experiência de ser beneficiário e a compreensão acerca das possibilidades materializadas por essa estratégia de política pública.

Ao serem questionadas sobre conhecimentos acerca da proposta do Programa Bolsa Família, algumas beneficiárias entrevistadas destacaram, num primeiro momento, sentimento de dúvida e incerteza quanto ao seu real objetivo. Desse modo, inicialmente disseram não saber falar abertamente sobre a questão, demonstrando muita insegurança em expressar possíveis considerações, sendo que precisaram ser estimuladas com perguntas mais diretas, o que demonstra possível fragilidade do Programa frente à proposta de que os indivíduos possam

refletir, através do conhecimento, sobre a sua própria realidade. Isso porque conhecer e compreender o Programa tem significado na compreensão acerca das possibilidades que abrange quanto ao acesso a bens e serviços, mas também tem implicação na busca pela superação das situações que deram origem ao recebimento dos benefícios, visto que isso também constitui objetivo central.

Algumas entrevistadas referiram posteriormente que o Programa tem a intenção de auxílio aos mais pobres, necessitados e de renda baixa, como é possível identificar:

Mas eu acho que foi criado assim, pras pessoa mais pobre né, que precisam. Mais pobre, que não tem condições, né. Eu acho que é isso. É, mais carente né. (I.L.)

Eu acredito que pras pessoas de baixa renda, né, pra terem uma renda um pouco melhor, pras famílias que tem mais filhos. Pra mim hoje é importante sabe, podem falar “ah ela pode trabalhar”, lógico né, na medida do possível a gente vai, tô procurando um emprego, tô correndo atrás, mas hoje pra mim me ajuda bastante. (C.W.E.)

Pra ajudar as pessoa de baixa renda, né. Ajudar, porque quando a gente não tem serviço a gente compra o básico, né, como agora eu tenho serviço eu posso comprar um material, um calçado pra eles irem na aula, porque as vezes tu não tem se tu não tem serviço, nem pra comida. Como agora, eu posso usar até pra comprar uma roupa pra eles irem pra aula né. (M.S.F.S.)

Pra ajudar as pessoas mais carentes. Ajudar, na alimentação, muitas pessoas não tem nem pra pagar uma luz, comprar calçado, material pras criança, eu acho nesse sentido, até mesmo pra saúde, pra algum medicamento assim. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

A ideia de “ajuda” referida pelas beneficiárias remete à noção de tentativa de resposta às privações que Sen (2010) relacionou à liberdade substancial, por estarem ligadas às necessidades e capacidades humanas básicas – ou à falta delas – e que parece ter relação direta com parte do objetivo do Programa, ao vincular a busca pelo alívio imediato da fome e da pobreza, através da transferência direta de renda mínima. Apenas uma beneficiária relacionou, em algum momento da entrevista, a iniciativa do Programa à noção de direito enquanto benefício da assistência social; entretanto, a reflexão mostra-se superficial, uma vez que refere em vários momentos a incerteza sobre a continuidade do Programa, que depende da “boa ação do governo” e sua decisão de “continuar ajudando ou não”, como pode ser observado:

Ah, eu pra mim eu quero que sempre exista, né, porque pessoas que assim como a gente precisa, né, e tem pessoa que precisa muito mais do que a gente. É uma ajuda né. Depende do governo né, continuar ajudando nós, da boa ação dele né, que ele prometeu aumentar pro pessoal... o Hadad né,.... o Bolsonaro né. (S.A.S.S.) (grifos nossos)

O entendimento que vincula o Programa Bolsa Família à concepção de ajuda é preocupante, uma vez que está imbricada no âmbito privado e não como solução de uma questão coletiva, social. As beneficiárias não atrelam a concepção do Programa à noção de direito ou benefício, com parte de uma política pública de seguridade social. Esse direito não é o mesmo que ajuda, por razões não triviais, porque o direito é uma operação complexa, que faz partilha entre o mundo da natureza e o social, enfim, àquilo que é pertinente à vida pública e o que é trivialidade da vida privada de cada um. Assim, não é qualquer tipo de promoção social que realiza o direito e não é qualquer tipo de iniciativa social que realiza a cidadania (TELLES, 2000, p. 6).

A ideia de que o Programa é resultado de boas ações do governo remete a uma noção tutelada de cidadania, como uma ação focalizada, sem capacidade para potencializar processos emancipatórios, pois não é visto como política pública de Estado, enquanto estratégia capaz de promover mudanças qualitativas no âmbito social e expandir possibilidades de expansão e materialização de direitos. Significa, por um lado, o desconhecimento das beneficiárias em relação ao Programa e suas prerrogativas, e por outro, um importante indicador de que seu ideal de cidadania é frágil, uma vez que os próprios destinatários dessa política social não a compreendem como estratégia de garantia de direitos e dificilmente reconhecerão o fomento à emancipação sustentada enquanto objetivo.

Em relação às possibilidades de continuidade do Programa, as beneficiárias manifestam, na maioria, o desejo de que ele sempre exista, por ser uma “*ajuda que se tem do governo*” e por esta razão sua ininterruptão depende majoritariamente do entendimento e da decisão dos governantes. Identificam-se ainda algumas incertezas em relação a isso, devido à mudança de governo, ao tempo em que algumas beneficiárias vinculam a criação do Programa Bolsa Família ao ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Eu acho que quem criou foi o Lula, né, pelo menos eu né, até fiz campanha pro Lula, não queria que o Bolsonaro ganhasse, mas não aconteceu. Mas eu acho que o Lula né, depois a Dilma continuou com ele, mas quem fez foi o Lula.

(...)

Olha agora com o Bolsonaro eu não sei nada. O que que tu quer que eu fale? Tem muita coisa que falaram, uma coisa, agora, tem que esperar ele entrar né. Mas eu assim, que nem nós tava conversando, eu acho que ele corta. De começo não, pra não dar aquele soco, mas eu acho que ainda pode, como o Brasil tá quebrado, né, ele vai querer cortar. Depende do presidente, né. (A.P.L.)

Mas olha o que que eu vou te dizer, porque o nosso presidente, o que ele dizia é que ele ia corta, né. Uns dizem que ele não pode cortar, que não existe isso, agora como é que a gente vai confirmar, né. A gente não sabe, né, tudo vai depender dele, né. O que que eu vou te dizer, eu não sei. (M.S.S.)

Foi o Lula, eu acho, que criou.

(...)

Existir sempre, acho que não. Sei lá, as vezes tem pessoas que tem, não precisavam receber e recebem, né. Eu acho que pra sempre, não. Eu acho que vai terminar, ainda mais agora com o Bolsonaro, do jeito que tá indo as coisa, não sei. Depende do governo. É o que eu acho. Pior que tenho medo, muito. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

A possibilidade de que o Programa seja extinto e de que as famílias não recebam mais os benefícios é vista como um risco, algo que mesmo podendo ocorrer, tendo em vista o novo governo, não constitui desejo das beneficiárias, que referem sentimento de medo de que isso de fato ocorra. O fim do Programa, portanto, não é vislumbrado como um objetivo ou resultado desejável da própria política pública que, em tese, é transitória e constitui ferramenta para que as pessoas melhorem suas vidas e desenvolvam autonomia, tornando por fim o auxílio desnecessário.

As beneficiárias procuram responder à questão sobre a continuidade de existência do Programa atrelando a sua participação nele, de modo que, ao responderem sobre o desejo de que seja mantido, referem a intenção de continuar recebendo os benefícios, não demonstrando uma análise acerca de possibilidades momentâneas ou futuras de desligamento, de acordo com a previsão de que haja superação das situações que dão origem à concessão dos benefícios. Resta prejudicado, portanto, o ideal de emancipação do PBF, uma vez que se as beneficiárias não refletem sobre essa possibilidade, tampouco buscarão formas para que isso de fato ocorra.

Apenas uma das entrevistadas referiu possibilidade de solicitar o desligamento voluntário do Programa no momento em que possuir melhores condições de renda, pela concessão de benefício de aposentadoria, tendo em vista a idade que possui, ou pelo exercício de atividades de trabalho formal. Vejamos:

Até eu já comentei com as gurias onde eu fui fazer o cadastro, se eu fosse ter um trabalho, que seria todo dia, todo dia, eu ia ir lá e ia entregar o Bolsa Família, porque daí eu ia ter né, eu não ia precisar.

(...)

Só que eu já disse pras guria, no que eu conseguir me aposentar, porque a minha idade vai chegar, dai eu vou conseguir me aposentar, né, daí eu vou lá dizer, ó gurias eu me aposentei, dão pra outra pessoa esse dinheiro porque eu me aposentei, eu não vou ficar outras gente que tem condições e tira dum pobre que não tem. (M.S.S.)

Como evidenciado, a racionalidade é que potencializa a capacidade de conhecer, compreender e agir no mundo, através da liberdade e da autonomia de pensamento. Nesse sentido, leva-se em consideração que as beneficiárias conhecem o Programa apenas em linhas

gerais e o desconhecimento sobre algumas questões básicas torna vulnerável a possibilidade de que realizem análises reflexivas acerca da própria participação nele e o alcance de seus objetivos, que envolvem a superação das situações de privação que dão origem à concessão dos benefícios.

As incertezas sobre as possibilidades de continuidade do Programa também repetem-se quanto ao tempo de existência e as regras de seu funcionamento, uma vez que todas foram incapazes de informar com certeza sobre o início do Programa, e questionadas sobre condicionalidades previstas foi possível identificar relativa dificuldade de elucidar possíveis exigências, referindo não saber de condições previstas, não tendo tido orientações nesse sentido; outras enfatizaram a exigência de realizar cursos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e, de forma aleatória, a necessidade de realizar pesagem, comprovação de vacinação, frequência escolar, comprovação de moradia e renda no momento do cadastro. Também registrou-se, em alguns momentos, a necessidade de manter o “cadastro do Bolsa Família atualizado”.

Em relação ao tempo previsto para participação no Programa e recebimento dos benefícios monetários, a maioria das entrevistadas refere não saber se existe um período definido, de maneira que *não sabem até quando vão ganhar*, e algumas destacaram a possibilidade de recebimento dos valores pela família até o momento em que os filhos completarem a idade de 18 anos. Dessa forma, apenas quatro beneficiárias atrelaram a permanência no Programa à condição socioeconômica da família, conforme a previsão normativa:

Pelo que a gente vê, não sei quanto salário por pessoa, ou é um valor “x” por pessoa, né, eu acho que ganha mais do que isso, não vai receber. Se eu tiver um trabalho fixo, uma renda fixa, eu acho que não vou mais receber, porque daí provavelmente eu perco né? (A. M.P.R)

Porque quando vê entra trabalho e tal, daí pode trabalhar. Ou aprende nos curso, pode fazer, pode vender. É isso que eu acho. Não pode ter a renda. (E.N.N.B)

Vamos supor se eu assinasse a carteira e der uma renda boa pra mim, acho que não recebo mais. (A.P.L)

Eu acho que até tu conseguir ter uma renda melhor, né. Daí dá lugar pra outro que precisa, né, só que agora parece que tem uma carência, né, antes não existia isso, eu vi esses dias comentando que se tu assina carteira agora tem uma carência. (M.S.F.S) (grifos nossos)

Os relatos apontados demonstram que algumas beneficiárias têm compreensão acerca do perfil socioeconômico que o Programa propõe-se a atender, e conhecimento de que o aumento de renda da família implicará na suspensão dos benefícios recebidos. Desse modo,

questiona-se se o discurso de “*não poder ter a renda*” está atrelado especificamente à busca por elucidar superficialmente um critério de concessão, ou se de fato não é realizada uma reflexão sobre o caráter provisório do Programa e possibilidades de superação da falta de renda para posterior desligamento dele. Uma questão vislumbrada é que a beneficiária que refere comentários sobre um possível período de “carência”, reflete o desejo de continuar recebendo os benefícios mesmo com o aumento de renda da família pela concessão de auxílios previdenciários e ingresso no mercado formal de trabalho. Ou seja, a decisão de “abrir mão” do benefício por ele tornar-se desnecessário não parece fazer parte do imaginário dessas pessoas, e isso mostra uma falha no processo de construção da cidadania, de autonomia e exercício autônomo da liberdade, uma vez que o benefício é percebido pelo seu valor em si, não como meio para auxiliar as pessoas a melhorarem de vida por si mesmas.

Novamente a discussão sobre a percepção das beneficiárias remete à abordagem acerca das possibilidades de refletir os objetivos do Programa, sua trajetória nele e a própria busca pela superação das situações que deram origem à concessão dos benefícios. Se por um lado há relativo conhecimento, embora restrito, acerca do perfil socioeconômico atendido e a compreensão de que o aumento da renda não pode existir em função do possível desligamento, por outro, não resta demonstrado até o momento a identificação de que essa política social tenha sido capaz de promover processos emancipatórios. Isso porque, dentro dos preceitos da Modernidade e pela própria abordagem seniana, as disposições sociais, tratadas com maior especificidade a seguir, devem ser de potencializar o indivíduo enquanto agente central, que constitui unidade de pensamento capaz de materializar o processo racional pelo qual se compreende e se transforma a realidade.

Em relação ao processo de ingresso no Programa Bolsa Família, todas as beneficiárias referem a sua experiência de buscar atendimento junto à política de assistência social dos municípios, para realizar o “*cadastro do Bolsa Família*”, de forma que algumas referem a necessidade de apresentar documentação da família referente a certidões de nascimento, atestado de frequência escolar, comprovante de renda e residência, sendo também evidenciada a questão de que o ingresso no Programa passa pela comprovação de que a família possui a renda baixa e que o cadastro não garante a concessão do benefício. Entretanto, não foram destacadas informações acerca de outras possibilidades de programas sociais através da inscrição no Cadastro Único, visto que o mesmo, no entendimento das beneficiárias, é utilizado apenas para fins do Programa em questão.

Em vários momentos das entrevistas, quando questionadas sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família, as regras para sua concessão e manutenção dos benefícios, as beneficiárias referem dúvidas e, embora buscando manifestar seu entendimento acerca dos processos, a partir de suas experiências, informaram reiteradas vezes que não receberam orientações da gestão municipal acerca das questões que envolvem o Programa e o recebimento dos benefícios. Sendo assim, frases como “*até nunca perguntei sobre isso; isso que eu queria entender mesmo, por que mesmo; a gente não tem como saber; eu não sei, eles não me falaram nada*”, expressam relativa falta de conhecimento sobre os aspectos normativos do Programa, não só pela possível ausência de suporte e orientação da gestão municipal do Programa, mas também pela insuficiência de busca por informações por parte das beneficiárias.

Nesse ponto, se o relato de que as famílias não estão sendo informadas sobre as normas de funcionamento do Programa Bolsa Família constitui verdade absoluta, há o indício, embora não comprovado apenas pelo relato das beneficiárias, de que a gestão, nesse caso municipal, possivelmente não esteja prevendo ações nesse sentido, ao passo em que possui compromissos compartilhados na organização de uma política pública e governamental que deve prever, de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços dos entes federados, a observância da intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Ao evidenciar isso, as esferas municipal, estadual e federal possuem atribuições no escopo do trabalho cooperativo, de forma que é no município que o Programa se concretiza, chegando às famílias mais vulneráveis (MDS, 2017, p. 28).

Quanto às possibilidades de avaliar o Programa, merece menção o destacado por uma entrevistada, que enfatizou o desejo que de o benefício nunca fosse “*cortado*”, pois “*isso que tu ganha é bem-vindo*”, de forma que novamente não vislumbra-se o conhecimento ou a reflexão acerca do caráter provisório do Programa e seus objetivos, além das possibilidades de superação das privações de renda e acesso a bens e serviços, em tese, vivenciadas pela família. O desejo manifestado representa, para além de tudo isso, a vulnerável materialização de processos emancipatórios, uma vez que dificilmente serão concretizadas ações nesse sentido, se não houver compreensão e capacidade crítica desenvolvida para refletir a própria vida e possibilidades de mudança.

Nesse ponto, a ideia de que a razão, a liberdade e a autonomia podem ser desenvolvidas pelos sujeitos, a fim de que tenham condições de envolvimento e transformação do mundo em que vivem, é explicitada na abordagem seniana, enquanto possibilidade a ser materializada no âmbito das disposições e oportunidades sociais:

Uma abordagem de justiça e desenvolvimento se concentra em liberdades substantivas, inescapavelmente enfoca a condição do indivíduo agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas capacidades que uma pessoa realmente possui e não apenas desfruta em teoria, dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado não pode escapar (SEN, 2010, p. 366).

O que verifica-se até o momento é que o Programa Bolsa Família encontra restrições enquanto política pública ou disposição social na busca pelo fortalecimento da liberdade e da autonomia de seus beneficiários, na medida em que o Programa, para além da transferência de renda e das possibilidades de acesso a serviços públicos, abordados especificamente na próxima seção, apesar de demonstrar potencial, não está conseguindo realizá-lo efetivamente, pelo menos a curto ou médio prazo, para desenvolvimento de capacidades dos indivíduos com vistas à reversão da condição de “paciente”, como citado por Sen, para quem o processo de desenvolvimento concede benefícios. Isso porque a ação de tomar as rédeas da própria vida e agir de forma consciente e responsável perpassa o desenvolvimento da liberdade e da autonomia dos indivíduos, potencializada pelo uso da razão, ou seja, pelo conhecimento e reflexão acerca da realidade, de forma a possibilitar a sua transformação.

Diante da possibilidade de avaliar o planejamento e a execução do Programa, uma beneficiária referiu, no primeiro momento, estar satisfeita e não saber o que poderia ser melhor, sendo que posteriormente destacou, como sugestão, o aumento do valor do benefício. A questão dos valores monetários também foi abordada por outras beneficiárias:

Não tenho ideia. O meu podia ser mais, pra duas crianças esse valor é baixo ainda pra duas crianças, é pouco ainda. (A.C.C.O.)

(...) isso pra melhorar ou pra ter um valor “x” maior, isso tudo é uma coisa que, como que eu vou te dizer, eu acho que teria que investir, tipo assim, assim, tá bom, mas investir mais. O valor tinha que ser maior né, depende casos de pessoas, né, que às vezes... tem casos e casos. (A.M.P.R) (grifos nossos)

A avaliação de que o valor transferido mostra-se insuficiente, seja pelo que se consegue adquirir, pelo número de pessoas que compõe o grupo familiar, ou especificamente pela quantidade de filhos, revela uma expectativa de que o benefício possa ser mais do que um simples auxílio e que venha de fato a possibilitar o custeio das necessidades da família, de forma que algumas manifestam esse desejo livremente e sem qualquer indício de constrangimento, falando abertamente sobre suas dificuldades quanto ao acesso à renda, bens e serviços.

Interessante, neste ponto, é a reflexão de que para além do valor recebido que se mostra, pelo relato das beneficiárias, insuficiente, é a compreensão da questão que abrange, para além da renda, outras privações, que inclusive interferem no entendimento das pessoas em relação à realidade vivenciada e às possibilidades de desenvolver suas capacidades, autonomia e independência. É nesse ponto que a abordagem seniana também contribui, ao destacar que a privação de capacidades é mais importante como critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, uma vez que esta última é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas.

Ainda compatível com esse entendimento de que os benefícios não dão conta de forma integral das despesas da família, através dos benefícios recebidos no Programa Bolsa Família, também foi possível identificar situação em que é sugerido o aumento do valor do benefício somente àqueles que demonstram comprometimento com estudos e projetos de vida:

Claro que tem gente que ganha mais, só que eu acho que elas deveriam investir em quem dá estudo, como eu falei aquele dia, olha a minha uma faz faculdade, um vai fazer já, tá com plano de fazer, tá terminando o terceiro, passou já. Então eles têm que incentivar as família assim, que as mãe querem futuro pros filho, não essas que ganham 300 reais e os filho nem no colégio vão. Né, nessas partes eu tenho razão, que nem, né, a gente, que nem a Talia,- “mãe quero caderno, quero isso” -, às vezes o pai, a mãe ajuda, porque eu não posso viver com 130 reais, as vezes tinha que comprar aquelas coisa de química dela, e isso e aquilo, ai tem as coisa do laboratório e tudo. Então, eles deveriam ver isso, e se conseguiam ajudar um pouco mais. (A.P.L.) (grifos nossos)

A questão que abrange a necessidade de verificar a situação vivenciada por cada família também aparece nas avaliações das beneficiárias, que sugerem maior fiscalização pela gestão do Programa, a fim de que as pessoas que realmente necessitam tenham acesso, uma vez que isto resta prejudicado em função de que muitas famílias recebem de forma irregular, seja por ocultação de integrantes na composição familiar, renda e patrimônio, e até mesmo pelo descumprimento de condicionalidades, que entendem deve incidir no valor do benefício. Dessa forma, as entrevistadas manifestaram necessidade de intensificar as ações de controle e fiscalização:

Mas tem muita mulher que tem marido com renda que coloca no cadastro como solteira, isso eu acho errado, tem muitas que fazem isso. Eu acho que tinha que ter uma fiscalização porque tem pessoas que ganham e não precisam e pessoas que precisam e não ganham, né. Eu acho que pra mim, eu apoio, né. É, não digo que tem que ter assim, né, de vez em quando escolher uma família, fazer uma visita, ir na casa pra ver, né. Porque eu tive uma vizinha que se mudou, o marido dela se escondia lá pra atrás quando as agente chegavam na casa dela, escondiam o carro pro lado de baixo, o marido dela aposentado, e continua trabalhando e ganhando, e eles conseguiram, né. E tem pessoas que precisam mais, né, e não ganham, e tem outros que não precisam e tão recebendo. (M.S.F.S.)

Mas eu acho que isso tinha que ser de quem encaminha, né, não ter uma fiscalização, desde a comunidade, como a nossa comunidade, devia de ter uma fiscalização pra ver quem merece e quem não merece, tu não acha? Isso falta uma fiscalização, né, geral, né, pra ver quem precisa e quem não precisa. Porque as vez tem gente que não precisa e recebe e tira de uma pessoa pobre que podia receber. (M.S.S.)

Que nem eu te disse, elas ao invés de ficarem sentada lá, deveriam ir nas casa, denunciou, não fica no disque, não corta lá, porque elas deveriam ver, porque as vez alguém fala, por que ela isso, ela aquilo, daí cortam, de preguiça de ir, e as vez é mentira, as vez é injusto. Uma vez elas falaram que ia começar a ir nas casa, daí começaram cortando mesmo sem vim. Ou mesmo assim, fala com agente de saúde, ir lá dar uma olhadinha, ver como é que tá, né, porque a agente de saúde tem que vir na casa mesmo. (A.L.P.)

É, tinha que ver quem deve e quem não deve ganhar, né. M.S.S

Pro Bolsa Família poderia rever quem realmente necessita receber, e dar mais um aumentinho, né. Rever quem realmente precisa receber e pra esses um aumento, né. Dar mais em cima, né. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

Notadamente é unânime a percepção e a concordância de que a concessão dos benefícios e a permanência no Programa devem estar atrelados a critérios, de forma que o mesmo deveria atender às famílias que de fato necessitam. Por outro lado, mais uma questão remete às fragilidades dessa política social em potencializar as capacidades humanas para que os sujeitos sejam ativos, autônomos e responsáveis por sua história, visto que ninguém imagina a si mesmo deixando de receber, ou além disso, buscando seriamente condições que tornem o benefício desnecessário.

Outro ponto destacado refere-se à liberdade de uso do dinheiro recebido, pois as famílias podem decidir no que irão aplicar, sem necessidade de comprovação de gastos. Uma das entrevistadas destacou já ter tido informações de que em algumas cidades isso já não estaria sendo admitido, de maneira que o único gasto permitido seria com alimentação, devendo a família apresentar as notas das compras. Essa questão foi analisada por outra beneficiária, que sugeriu esse tipo de controle:

Só tem coisas que é injusto também, e tu acha que no que que eles botam? Cachaça, drogas... E a gente vai lá e parcela, compra uma roupa, eu acho assim que devia comprar e levar as notinha lá, pra ajudar, dar uma satisfação no que gastou porque daí seria, acabava com esses rolinho, sabe. Começa assim fevereiro sabe, mês de aula, comprou os material, leva lá. Leva lá pra provar que tu ganhou o Bolsa e comprou material pro teus filho. Hoje quem manda na vida é os pai, não os filho, se eu ganho pros meus filho, se eu sou alcoólatra, se eu sou drogada, eu vou pegar o dinheiro e vou gastar, o meu filho não vai vim falar pra mim não fazer isso, porque é nós que compramos as coisa pra eles. (grifos nossos)

A previsão de que os benefícios monetários recebidos podem ser utilizados de acordo com a capacidade de escolhas da família, pode ser atrelada à estratégia de criação e ampliação de processos de liberdade, que por sua vez vêm a fortalecer possibilidades de autonomização. Parte-se do pressuposto de que os indivíduos detêm capacidades mínimas, que podem ser ainda mais fortalecidas e, enquanto sujeitos autônomos, são minimamente capazes de ir ao mercado e decidir as compras a serem feitas.

A previsão de que o Programa possibilitasse maior autonomia, principalmente às mulheres, foi exposta pelo Ministério do Desenvolvimento Social como um instrumento de empoderamento delas, o que representa independência e cidadania para muitas delas (MDS, 2017). O que discute-se é se a autonomia conferida às beneficiárias pode de fato produzir transformações objetivas e subjetivas em sua vida, uma vez que coloca em suas mãos o poder de escolha em relação ao consumo e à aquisição de bens e serviços, vinculando a capacidade de percepção da responsável familiar sobre as necessidades da família, de maneira que age com autodeterminação sobre possibilidades de acesso.

Conforme referido pela maioria das entrevistadas, são elas que retiram o dinheiro nas agências bancárias, sendo as responsáveis pela sua destinação, o que tem relativo significado no reconhecimento do seu papel e nas possibilidades de fortalecimento de sua autonomia na administração do lar. Para algumas entrevistadas, que não exercem atividades de trabalho, constitui possibilidade de maior acesso ao crédito, previsibilidade de renda mínima, alterações na hierarquia doméstica e relativa redução da dependência em relação ao parceiro.

Por outro lado, mesmo sendo válida a ideia de buscar o fortalecimento da autonomia das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio da titularidade do benefício e da liberdade para planejar gastos, a estratégia mostra-se inevitavelmente restrita quanto à potencialização de processos emancipatórios, em que indivíduos sejam capazes de, através da razão e da liberdade, exercer autonomia sobre a própria vida, transformando de forma responsável a realidade, para que de fato superem a situação de vulnerabilidade social que deu origem à concessão dos benefícios. É necessário ir além da autonomia na definição dos gastos e pensar na potencialização das capacidades humanas para que os sujeitos, no uso da razão, sejam cada vez mais conscientes.

Outra questão revelada refere-se às possibilidades de que a gestão do Programa seja responsável pela diferenciação dos valores repassados às famílias, questão que as beneficiárias

demonstram não ter conhecimento e não compreendem, podendo significar, em sua opinião, falhas do Poder Público quanto à execução da política pública.

É que eles tinham que ver, uns ganham mais e outros ganham menos, eles deviam de ter um equilíbrio, um equilíbrio de tanto por pessoa, que fosse uma quantia “x” por cada pessoa. Não tem esse controle porque uns ganham mais outros ganham menos. Eles tinham que ver, que nem fazer essa pesquisa e realmente efetivar um valor “x” pra quem precisa realmente, como as situações, como você vê, você vai nas casas você vê quem precisa mais. (S.A.S.S.)

Mas também tem casos e casos, não adianta eu te dizer, que as vezes tem pessoas que tem tanto filhos, tem um ou dois, e ganham um valor maior dos que tem três, quatro. Sabe? Provavelmente deve ter um controle, porque eu já ouvi pessoas dizer que ganhavam duzentos e pouco e coisa, e com duas crianças. Eu tinha três em casa, né. As vezes ganhava oitenta, depende o ano ganhava cem. Agora tô ganhando cento e trinta. Talvez tenha problemas. (A.M.P.S.)
(grifos nossos)

Também não há, portanto, clareza sobre o funcionamento do Programa quanto ao cálculo do valor a ser repassado, pois as beneficiárias não demonstram conhecimento sobre como é definido o valor monetário, e apenas supõem que recebem uma quantia para cada filho em idade escolar. Ademais, não têm conhecimento sobre os tipos de benefícios que uma família pode receber, que vão desde o *básico* aos *variáveis*, àqueles pagos ao *jovem*, à *gestante*, ou até mesmo para *superação da extrema pobreza*, de forma que compreendem como fraude o recebimento dos benefícios por pessoas que não possuem crianças e adolescentes em sua composição familiar.

Ainda enquanto objeto de avaliação proposto às beneficiárias, as condicionalidades de saúde e educação previstas pelo Programa Bolsa Família foram abordadas, no sentido de compreender o seu entendimento acerca dessas exigências previstas, enquanto compromissos que devem ser assumidos pelas famílias, inclusive com previsão de procedimentos de comprovação. Assim, identifica-se que a maioria das entrevistadas, quando questionadas sobre a existência de condicionalidades previstas, não soube elencar, num primeiro momento, a exigência de percentual mínimo de frequência escolar das crianças e adolescentes que compõem o grupo familiar, e a realização de acompanhamento nutricional e vacinal de crianças menores de sete anos, bem como como mulheres, gestantes e nutrizes.

Quanto às condicionalidades da saúde, sendo direcionadas a comentar sobre as exigências previstas, sete beneficiárias destacaram desconhecer os motivos pelos quais se realizam as pesagens e conferência do cartão vacinal periodicamente, de forma que algumas evidenciam, ainda, nunca terem recebido informações nesse sentido. As demais associaram a

exigência ao acompanhamento do peso, principalmente no que se refere às possibilidades de ocorrência de desnutrição.

Quando direcionadas a refletir sobre a comprovação de percentual mínimo de frequência escolar, acabam associando a questão a uma exigência prevista no Programa, ao passo em que referem, na maioria, concordância com a condicionalidade, visto que o recebimento dos benefícios exige o investimento de as crianças estarem na escola, funcionando, portanto, como um incentivo para que continuem os estudos, com possibilidades de que tenham um futuro melhor. É perceptível, portanto, que embora a maioria das beneficiárias possua baixa ou nenhuma escolaridade, manifestam verbalmente relativo entendimento de que isso tem implicações sobre melhores condições de vida, tendo em vista as possibilidades de acesso ao trabalho que se mostram maiores para aqueles que estudam mais.

No debate sobre a potencialização de processos emancipatórios, a partir dos preceitos modernos, verifica-se que o papel fundamental da educação é central nesse campo, uma vez que embora todo ser humano seja potencialmente racional, o uso da razão é algo que precisa ser aprendido e desenvolvido, como condição para democratizar a participação racional e autônoma dos cidadãos na vida pública e para que tenham condições de pensar e agir de forma autônoma e responsável.

Ao tempo em que foi destacado por algumas beneficiárias que o Programa Bolsa Família funciona como um incentivo válido para as mães que às vezes não demonstram comprometimento com a frequência escolar dos filhos, uma entrevistada manifestou discordância, ao referir a previsão de suspensão e/ou cancelamento dos benefícios por descumprimento da condicionalidade da educação:

Na questão assim ó, eu acho que, tipo por causa da criança não ir na escola a mãe ter medo de perder o bolsa, acho que não é tanto assim. Mas assim ó, se a criança tá na escola não tá na rua, daí eles já vão ver que a criança tá estudando, que a criança tá buscando uma educação pra ser alguém na vida. (C.W.E.) (grifos nossos)

Reafirmando a importância da escola, a entrevistada reflete que a exigência de comprovação de frequência mínima pelas crianças e adolescentes que compõem grupos familiares beneficiários e a possibilidade de receber sanções no seu descumprimento, não é capaz de assegurar o cumprimento efetivo da condicionalidade por parte das mães, e isso fica demonstrado no contexto de situações que já presenciou. A constatação deixa claro que a ação de punir é em parte ineficaz no contexto do Programa Bolsa Família, que precisaria investir no

desenvolvimento das capacidades das pessoas para que valorizem o conhecimento e a educação e sua implicância direta na constituição de sujeitos que sejam capazes de compreender melhor o mundo, e agir de forma autônoma e responsável.

Nesse ponto, ainda houve pontuação acerca da discordância e falta de entendimento acerca da condicionalidade da educação. Assim vejamos:

(...) eu acho que não precisa, não tem nada a ver a escola né. Não, eu acho que não. Uma vez falavam do tal de Bolsa Escola, vale gás, mas acho que não tão vindo mais isso. (I.L.)

Isso eu não concordo. Não tem nada a ver. Isso que eu queria entender mesmo, por que mesmo, nunca me explicaram. (R.N.) (grifos nossos)

Não identifica-se, então, a compreensão acerca da exigência de comprovação de frequência escolar, seja pela unificação de Programas anteriormente executados em que sua nomenclatura especificava o termo “*escola*” associado a um benefício, ou pela falta de conhecimento acerca dos objetivos do Programa Bolsa Família e de reflexão quanto ao significado do acesso e da permanência de crianças e adolescentes no universo escolar. Isso torna muito mais difícil desvincular a noção de exigência/cobrança e avançar para o entendimento de que trata-se de um direito que busca-se garantir, a fim de possibilitar, para além do próprio acesso a serviços, o *rompimento do ciclo intergeracional da pobreza*, como previsto pela normatização, que é fundamental para o desenvolvimento da autonomia e do processo de emancipação.

Parece evidente que o papel das condicionalidades está atrelado ao acesso a serviços que deveriam ser constitucionalmente garantidos, e por essa razão não têm a intenção de excluir as pessoas do Programa Bolsa Família em razão das possíveis situações de descumprimento, mas sim possibilitar que haja um controle sobre esse acesso, por meio da responsabilização tanto dos beneficiários quanto do Poder Público, buscando identificar as causas, propondo políticas públicas de acompanhamento às famílias, para que consigam refletir sobre esse processo e promovam mudanças de vida.

Amartya Sen (2010) enfatizou a importância do desenvolvimento social construído a partir de oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras, que se materializam no acesso à saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas, de modo que é através das oportunidades sociais previstas pelas políticas públicas que os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar

uns aos outros. Desse modo, o autor refere que os indivíduos não precisam ser vistos como beneficiários passivos de engenhosos Programas de desenvolvimento, e que precisam fortalecer sua condição de agente livre e sustentável. Relembremos:

É necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo as ações do Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais. As disposições sociais podem ter importância decisiva para assegurar e expandir a liberdade do indivíduo. As liberdades individuais são influenciadas, de um lado, pela garantia social das liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações. Também sofrem influência, por outro lado, do apoio público substancial no fornecimento das facilidades que são cruciais para a formação e do aproveitamento das capacidades humanas (SEN, 2010, p. 63).

A intenção do Programa Bolsa Família, além da concessão de benefícios monetários para alívio imediato da pobreza, contempla a previsão da superação das situações de privação dos beneficiários, na medida em que prevê o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, vinculando-os às condicionalidades do Programa. O que discute-se é a materialização do alcance desses objetivos, visto que embora haja a previsão nesse sentido, as beneficiárias entrevistadas tampouco refletem sobre a intenção do Programa, no que diz respeito à superação da pobreza e ao próprio acesso aos serviços.

Embora para as duas entrevistadas citadas anteriormente não seja identificada relação direta da concessão do benefício monetário com a previsão da condicionalidade da educação, quando questionadas sobre o papel atribuído à escola e à educação na própria vida e na vida de seus filhos, todas evidenciaram que a educação é de fundamental importância, tanto para a questão de adquirir conhecimento como para garantir melhores condições de vida, trabalho e renda.

Ah, eu acho, eu não estudei, eu quero que meus filhos estudem pra mais pra frente ter uma vida digna, ter emprego e coisa, que nem eu hoje, seu eu tivesse estudado eu tinha, tava conformada eu conseguia emprego logo, e assim não. Eu falo pra eles, ó vocês estudam, pra não terem que tá se judiando no sol trabalhando e coisa, podem arrumar um emprego melhor e coisa. (A.C.C.O.)

Eu sempre puxei muito pela educação, pra mim é tudo, eu sempre falo pra Talia e pro Daniel, se com estudo tá ruim, sem estudo é pior. Por que olha pra ti ver, a Talia, tem terceiro, faz faculdade, ano passado antes de engravidar da Lo, ela soltou currículo em todos os mercado e não conseguiu, então imagina pra quem não tem estudo, né, então eu falo pra eles, sem estudo tu não é nada, agora não, mas daqui uns ano o estudo vai valer mais do que qualquer coisa. E eu sempre incentivei os meus filhos pra o estudo, se eu tenho que gastar, se eu tenho que pedir emprestado, eu arrumo, mas eu dou jeito se eles precisam pra estudar. É que depois pra um serviço, uma coisa, uma carteira, tudo que tu quer fazer, até pra carro agora tem que ter né, daí depois eles ficam bem loco correndo atrás. (A.P.L.)

Eu acho que a educação é a base de tudo, tu entendeu. Tem que começar por ali, por que senão por outro lugar não vai, não adianta. Por que por mais que tu tenha assistência boa, saúde boa, tem que começar na educação, porque é ali que vão se formar futuro assistente social, médico, né. (M.S.F.S.)

Muito importante, porque hoje em dia sem estudo não consegue nada, eu digo, os meus filhos, aonde eu puder, até quando eu puder, eles vão na escola, vão porque hoje em dia não se consegue nada sem estudo, sei por mim mesma. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

Perceptível aqui é o reconhecimento do papel da educação na vida das pessoas, pois o relato das beneficiárias explicita uma consciência em relação à importância da escola em seu sentido abrangente, refletindo uma compreensão convicta de que “o estudo” exerce influência na forma de vida das pessoas. Essa concepção transcende o contexto do Programa Bolsa Família, uma vez que as entrevistadas não vinculam essa política social diretamente ao acesso à educação ou às exigências de condicionalidade, de forma que percebem-na de forma isolada do contexto do Programa.

As beneficiárias trazem o relato de suas próprias vivências para destacar que o fato de terem evadido da escola repercutiu negativamente em sua história de vida, de forma que atualmente compreendem que essa pode ter sido a razão das várias experiências de dificuldade e falta de acesso a bens e serviços que viveram e ainda vivem. Por essa razão, destacam que buscam incentivar os filhos a dar continuidade aos estudos, como possibilidade de melhor qualidade de vida. Por outro lado, as entrevistadas colocam a necessidade do “estudo” como forma e possibilidade de ter futuramente emprego e renda, especificamente, o que demonstra que a educação é vista como um instrumento, como uma ferramenta necessária para ter/aumentar a renda e não como algo que tem valor em si, que serve para aumentar o conhecimento sobre o mundo, conquistar autonomia e potencializar a capacidade de assumir com mais segurança o controle sobre a própria vida.

Merece destaque o discurso de uma das entrevistadas, que não compreende a exigência da frequência escolar no Programa Bolsa Família, e que referiu já ter sofrido penalidades de bloqueio, em razão de o filho adolescente manifestar falta de interesse em continuar frequentando a escola:

Ah, pra achar emprego, pra tudo é importante, se não só fica com os empregos assim...
Ah, eu quero que meus filhos estudem. Só que a gente querer não. Eles têm que querer. (R.N.) (grifos nossos) (Fabiana: veja a compreensão sobre a importância da educação não se vincula ao PBF. Ela existe independentemente das condicionalidades do Programa, refletindo uma questão mais profunda, anterior, sobre a educação como meio necessário para melhorar as condições de vida).

Analisando essa manifestação isoladamente, percebe-se que a beneficiária compreende que a educação tem papel importante e que o nível de escolaridade exerce influência na busca por uma atividade de trabalho. Entretanto, o filho não demonstra essa compreensão e a genitora encontra dificuldades em direcioná-lo para pensar e agir de forma diferente. Por outro lado, questões como a própria falta de conhecimento e dificuldades de refletir sobre os objetivos do Programa Bolsa Família, a postura relativamente passiva de uma mãe jovem, separada, possivelmente sozinha, com o dever de assumir as responsabilidades de manutenção das necessidades da família, organização da casa e orientação aos filhos, podem colocar essa beneficiária numa condição relativamente vulnerável.

Evidentemente, há uma relativa compreensão de que a educação é importante e que, a partir dela, possibilidades de melhoria das condições de vida são materializadas. Entretanto, suas capacidades de tomar decisões e agir na própria vida e na da família, demonstram não estarem fortalecidas, razão pela qual encontram dificuldades como a própria falta de autoridade sobre os filhos e o excesso de preocupações ligadas a outras necessidades básicas. Significa que embora reconheçam a educação como relativamente importante, a privação de capacidades acaba por interferir nas condições das pessoas para exercerem sua condição de agente ativo e transformador.

Outra questão relevante é o destacado por uma das beneficiárias, cuja escolaridade é a maior dentre as entrevistadas, que referiu que a educação, apesar de importante, não pode ser vista como a única forma de garantir que as pessoas terão acesso às melhores condições de trabalho e renda:

Ah, é muito importante. A educação da escola, de casa. Acredito que tudo vem da educação, do teu aprendizado pra tua formação depois. Acho que é um pouco importante. Eu por exemplo não fiz faculdade, não tive oportunidade, mas também tem gente que tem faculdade que não trabalha, e tem gente que não estudou, que tem quarta série e tem um emprego bom e ganham bastante dinheiro. Então é tudo um conjunto né. (CW.E.) (grifos nossos)

A beneficiária reporta-se às suas experiências individuais para analisar a questão da educação, apontando que, mesmo tendo concluído o Ensino Médio, não exerce atividades de trabalho formal. Ao passo que relata não ter tido a oportunidade de fazer uma faculdade, também deixa evidente que tal possibilidade é acessível e que ainda não realizara buscas nesse sentido. Destaca ainda, que mesmo com pouca escolaridade é perfeitamente possível ter acesso

a melhores rendas e que isso é perceptível na realidade atual, mas não explora em que condições isso acontece e se essa vivência materializa-se em casos isolados ou se de fato, *contar com a sorte* tem relevante significado na busca por melhores condições de trabalho, renda, acessos e qualidade de vida.

Novamente, a educação é percebida restritamente, a partir de seu potencial para ter emprego e renda, no que diz respeito ao acesso a bens e serviços, de forma que não identifica-se a educação como direito humano fundamental, e como capaz de aumentar as capacidades cognitivas, de visão e compreensão do mundo, de aumento da autonomia e emancipação. Trata-se de uma compreensão restrita que não é capaz de perceber o contexto da potencialização do indivíduo, que ocorre por meio de um processo de formação e que permite a constituição de indivíduos conscientes e ativos no mundo em que vivem.

A reflexão acerca da potencialização do indivíduo, que através da razão compreende o mundo conscientemente, e possui capacidade de agir e transformá-lo, foi abordada na visão de Luiz (2013), que trouxe a emancipação como projeto e possibilidade, a partir de “*processos cognoscentes*”, em que o homem é direcionado ao centro de discussão, a partir de um novo dimensionamento da ideia de sujeito e da condição humana pela “*reestruturação do pensamento em sentido amplo e profundo*”, sendo assim uma projeção de expectativas para o homem e para o progresso.

Em relação ao Programa Bolsa Família, é perceptível que as beneficiárias o conhecem apenas em linhas gerais, de maneira que essa restrição sobre suas normas de funcionamento restringe as possibilidades reflexivas e inclusive avaliativas quanto ao cumprimento de seus objetivos, que têm íntima relação com a trajetória das famílias desde a concessão dos benefícios, visto que abrange a materialização da superação das situações de pobreza e vulnerabilidade social. Sendo assim, dentro de um diagnóstico preliminar, a tarefa de pensar essa política pública revela significativas fragilidades, tendo em vista as questões relatadas e observadas, que mostram evidente desconhecimento sobre o Programa e, como consequência, resta limitado o alcance de seus objetivos.

4.4 O acesso aos serviços sociais básicos como reflexo do cumprimento de condicionalidades

Partindo do pressuposto de que o Programa Bolsa Família prevê o acesso aos serviços sociais básicos que constituem direito de todo cidadão, como possibilidade de melhoria das condições de vida e de superação definitiva das condições de vulnerabilidade social, pretendeu-

se compreender questões relacionadas ao cotidiano das famílias beneficiárias no que diz respeito ao atendimento local no âmbito das políticas de saúde, educação, assistência social e habitação, a fim de identificar questões sobre a organização dessas políticas públicas, consideradas como centrais na execução do Programa em análise.

A contribuição direta das oportunidades sociais para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida ocorre inevitavelmente pela expansão das liberdades substantivas por meio dos serviços de saúde, educação, seguridade social, etc. Há evidências de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis na qualidade de vida de toda a população, influenciando inclusive as habilidades produtivas das pessoas (SEN, 2010, p. 189).

Em relação à política municipal de saúde, as beneficiárias relataram possibilidades de atendimento no próprio bairro onde residem, sendo que as demais precisam descolar-se até o Posto de Saúde localizado no centro da cidade, em alguns casos numa distância consideravelmente longa, de forma que não têm acesso a serviço de transporte público, inexistente no município.

Eu tenho que ir pra cidade daí. Eu vou de ônibus, que nem agora tem aula ainda, depois não tem mais. Se no caso precisa levar uma das crianças que fica doente mesmo, daí tem que pagar pra levar⁴⁸. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

A distância considerável das residências até o posto de saúde de referência, e a necessidade de chegada à unidade muito antes do início do expediente de atendimento, “*de madrugada*”, como referido por algumas beneficiárias, podem ser fatores que incidem na pouca busca pelo serviço, como relatado pelas entrevistadas. Além disso, o acesso mesmo restrito à unidade de saúde ocorre em busca de atendimento médico, especificamente, o que atualmente ocorre de forma muito restrita, devido à existência de cargos vagos de médicos junto aos postos de saúde. Além disso, resta demonstrada a dificuldade de as entrevistadas elencarem os demais serviços disponíveis no âmbito da política de saúde.

Não sei. Deve ter, faz tempo que eu não vou. (R.N.)

48 A expressão “pagar pra levar” se refere à dependência de outras pessoas da comunidade que manifestem disponibilidade em transportar as crianças, mediante pagamento da responsável familiar. Neste caso, compreende-se que na existência do transporte coletivo também seria necessária a realização de pagamento, entretanto, aqui é destacada a questão da inexistência do serviço, que é público e que se estivesse disponível à população, não teria caráter de benevolência e talvez contemplaria um valor monetário menor a ser pago.

Agora nem sei, uma vez que tu precisava não tinha dentista, agora eu acho que tem dentista lá em cima. Só médico, né, porque saiu a Doutora Cira já faz um tempo. (M.S.F.F.)

Eu não sei se tem outros profissionais, os cubanos, acho que os cubanos foram embora. As vezes vem ficha de dentista do colégio, daí eu levo na Expocel. (I.L.) (grifos nossos)

Em relação à concessão de medicações ou providências em relação à realização de exames ou consultas com especialistas, as entrevistadas referem que geralmente precisam providenciar por conta própria, arcando com os custos financeiros integrais e, eventualmente, têm acesso a algumas medicações. Diante da possibilidade de avaliar o serviço de saúde no município, as beneficiárias referem necessidade de adequações:

A saúde tinha que melhorar mais. Eu acho porque, agora não temos médico, depende o remédio que tu precisa não tem na farmácia e daí eu já acabo não comprando porque não tem dinheiro, né. Tudo precisa de dinheiro, se tu correr pra farmácia precisa dinheiro, não vão te dar de graça. E antes tinha, né. Tinha, tu ganhava metade do medicamento pago da prefeitura, né. Tu ganhava os exame, depende os exame tu ganhava metade pago, metade não. Agora não tem mais nada. (I.L.)

É péssima, muito ruim. Porque eu não tenho condições de pagar cento e pouco por uma consulta, por mais simples que seja, mas que nem, tem uma hora que tu precisa ir consultar, né. E no plantão eles não vão te atender, não é coisa gravíssima, não adianta. Então eu acho que faz falta, eu acho que aqui no bairro teria que ser uns dois. (A.M.P.S.)

Mas tinha que melhorar muita coisa, né. Mais médico tinha que ter pra consulta, os medicamento também, a gente recebe esses 146, o que que tu vai fazer se tu precisa de comida e tem que comprar porque as vezes tem no posto e as vez não tem. (M.S.S.) (grifos nossos)

Resta evidente que as beneficiárias muitas vezes não têm acesso aos serviços de saúde, em um primeiro momento porque eles, aparentemente, não estão sendo oferecidos de forma integral pela política municipal, e posteriormente porque as famílias não possuem condições financeiras de arcar com despesas referentes as suas necessidades. Dentre as entrevistadas, uma refletiu sobre a saúde enquanto direito universal, mas sugeriu a realização de avaliação socioeconômica para concessão de auxílios.

É que assim, especialista pra nunca vai ter, né, porque uma cidadezinha muito pequena. Tipo assim, eu sei que direito de saúde é pra todos, né, mas se eles avaliassem quem precisa mais primeiro, porque tem gente que tem condições de pagar, e ganha bem. (M.S.F.S.)

Partindo da compreensão de que as políticas universalizadas direcionariam os recursos públicos a todos os cidadãos, enquanto as focalizadas seriam uma tentativa de redirecionar esses

recursos para os mais pobres, por meio de instrumentos em que sejam selecionados como beneficiários diretos, identifica-se pelo relato acima que há uma distorção na compreensão das políticas públicas, ou pelo menos uma dificuldade explícita em diferenciá-las. Isso porque, diferentemente do Programa Bolsa Família, que constitui direito condicionado à renda, o acesso à saúde pública é universal e o atendimento deve ser ofertado independentemente da renda dos indivíduos ou de outras condicionantes.

Se por um lado há problemas em relação ao acesso ao serviço de saúde, seja por falta de profissionais, não realização de procedimentos ou concessão de medicações, devido a questões organizacionais e até mesmo financeiras, por outro a “seleção” do público a ser atendido surge como uma proposta de que aqueles que vivenciam situação de privação de renda possam ter garantido o seu direito, visto que não possuem outros meios de acessá-lo. Entretanto, essa discussão é mais complexa, pois como pode-se observar, essa triagem teria efeito direto no princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde (SUS), pois restringiria o acesso, condicionando-o à vulnerabilidade, a partir de um atestado de mérito para a política de saúde.

Para Sen (2010), essa questão deve ser vista com cautela, pois existem considerações que contrariam o simples argumento em favor do direcionamento:

Se a intenção for prover serviços gratuitamente aos pobres, mas não aos que podem pagar por eles, existe o problema adicional de apurar as condições econômicas de cada pessoa. Isso pode ser particularmente difícil, especialmente em países onde não é fácil extrair informações sobre renda e riqueza. Como os potenciais beneficiários também são agentes da ação, a arte de visar um público alvo é muito menos simples do que tendem a supor alguns defensores do teste de meios. É importante notar os problemas envolvidos no direcionamento preciso das políticas para um público alvo, que vão desde as distorções de informação, de incentivo, desutilidade e estigma, custos administrativos, perda invasiva e corrupção e sustentabilidade política.

Para o autor, o direcionamento de política pública para um público alvo é, na verdade, uma tentativa e não um resultado, de forma que as distorções de informações promovem erros ocasionais e desqualificam casos genuínos que poderiam ser verdadeiramente qualificados, ao passo que o custeio direcionado pode afetar o comportamento econômico das pessoas e estimular a criação de estigmas quanto a identificação da pessoa como pobre, sendo vista como uma caridade especial aos incapazes. Para além disso, a iniciativa pode envolver custos administrativos altos, além de perda de privacidade e autonomia individual, acarretadas pela necessidade de ampla revelação e associação a investigação e policiamento.

Conforme destacado, a privação de liberdade pode surgir em razão de estratégias de políticas públicas que resultaram em processos inadequados, ou de oportunidades ineficazes

em que não foi possível potencializar condições e disposições sociais para que os indivíduos possam realizar o mínimo que gostariam, de maneira que, por não possuírem acesso às condições básicas de sobrevivência, são submetidos a evidente contexto de privação, que interfere diretamente em sua capacidade de agir de forma autônoma e responsável com relação à própria vida e à sociedade em que vivem.

No âmbito da política de educação, as beneficiárias referiram que todas as crianças e adolescentes que compõem os grupos familiares estão devidamente matriculados em escolas, que na maioria estão localizadas em uma distância significativa de suas residências, necessitando de transporte escolar, ao qual possuem acesso.

Em relação à experiência escolar, apenas duas entrevistadas referiram não estarem vivenciando situação de dificuldades dos filhos em relação a baixo rendimento, e em alguns casos, falta de interesse em frequentar a escola quando chegam na fase da adolescência. Como pode-se verificar:

O meu guri é bem ruim. Quando eu morava em Santa Rosa ele tinha bastante dificuldade, aí eu fui em tudo quanto é médico, olhando se ele não tinha nada, mas não dava nada, fiz exame dele. Ele ia pra escola, ele não prestava atenção em nada, tirava sempre nota baixa. Depois que nós viemos morar em Cerro Largo ele endireitou um pouco, ele veio ler agora com essa idade, 11 ano e coisa. Já entende as coisas, ele não gosta muito de estudar. Ele diz, “eu não sei se eu vou estudar pra mim ser isso e isso, eu quero ficar no interior”, ele diz e coisa. (A.C.C.O.)

O maior já reprovou uma vez, o José tá no sexto, já rodou também uma vez e a Vitória tá no quarto, não rodou ainda, mas não tá muito bem. E o João vai na creche. É que tipo... eles tem dificuldade, o José tem dificuldade, o Maicon é inteligente, mas é preguiçoso, pra mim deve ser adolescência, né. (M.S.F.S.) (grifos nossos)

As entrevistadas demonstram relativa preocupação pelo fato de os filhos apresentarem dificuldades de aprendizagem e desinteresse pelos estudos, referindo relativa consciência de que isso irá repercutir em sua vida futura. O que pode-se verificar é que geralmente são os filhos do sexo masculino que, na fase da adolescência, demonstram intenção de evadir da escola, muitas vezes sem refletir sobre o significado dessa decisão. A questão também é demonstrada no capítulo anterior, onde foi referido sobre as taxas de desempenho escolar dos alunos do Ensino Fundamental e Médio do município de Cerro Largo-RS, em que a primeira etapa registrou, em 2014, percentual de aprovação de 90,2%, reprovação de 9,4%, e 0,4% de evasão, ao passo que a segunda, além de implicar maior nível de desistência (18,3%), também compreende valoração significativa quanto à evasão escolar (12 %).

Notadamente as mães possuem sérias restrições quanto à competência para lidar com o desinteresse e baixo desempenho dos filhos na escola, e isso pode estar atrelado a sua própria falta de escolaridade, que materializa-se na privação de capacidades para compreender o mundo e agir na realidade em que vivem. Se por um lado as responsáveis familiares não possuem autonomia e autoridade sobre a vida escolar dos filhos, por vivenciarem privação de habilidades, por outro, resta evidente que o Programa Bolsa Família não mostra-se eficaz quanto ao cumprimento de seus objetivos relacionados à potencialização de processos emancipatórios, tendo em vista que a simples exigência de que os filhos frequentem a escola, sob pena de suspensão ou cancelamento de benefícios no caso do descumprimento, não é capaz, por si só, de garantir que seja desenvolvida a consciência e a compreensão dos contextos vivenciais da família.

Conforme alguns relatos, essa questão já acarretou repercussões de suspensão dos benefícios do Programa Bolsa Família:

O dia que me cortaram eu não fui lá reclamar com elas, porque eu sabia que era eu, ele né, que tava errado, nem fui, daí eu fui no EJA, depois fui no Conselho porque a escola não queria aceitar, agora acabando o ano, né.

(...)

Esse aqui não gosta muito de estudar, daí eu botei ele no EJA, daí voltou a frequência, daí não veio mais nada escrito. O diálogo é grande, mas quando não dá, não dá. Eu fui lá e entreguei ele pro Conselho porque eu não tava conseguindo a vaga. Daí o Conselho conseguiu a vaga. Então quando não vai, não vai, se calça, vamos deixar acabar o ano. Não vai aprovar, porque ele já tava rodado aqui no Sargento, ele tava indo até agosto depois que começou as férias ele não quis ir mais, ele tava indo, só que daí 30 dias no EJA não tem como passar. (A.P.L.) (grifos nossos)

A beneficiária demonstra compreensão acerca do descumprimento da condicionalidade e buscou encaminhamentos no sentido de que a situação da frequência escolar fosse regularizada. Entretanto, conforme seu relato, o filho não estava frequentando a escola desde as últimas férias escolares e por aproximadamente três meses não houve movimentos no sentido de reverter a situação, que só veio a ser regularizada após a suspensão do benefício, visto que o tempo de frequência na nova modalidade de ensino na escola em que fora transferido é de apenas 30 dias, o que somado ao aproveitamento anterior e ao tempo de evasão resultou na reprovação do adolescente. Ou seja, fala com naturalidade que tomou providências especificamente para manter o benefício, mas não demonstra no relato compreensão acerca da formação do filho, dos conhecimentos que ele pode adquirir para construir autonomia e emancipação.

Novamente, reportamo-nos à capacidade de o Programa Bolsa Família potencializar as competências humanas, a fim de que os indivíduos possam compreender e avaliar o contexto em que vivem, de maneira que resta evidente que a obrigatoriedade de estar na escola, de forma isolada, não é capaz de quebrar o ciclo da dependência e da exclusão, uma vez que o próprio núcleo familiar mostra-se incapaz de refletir o significado da educação em sentido abrangente, pois para além das possibilidades de melhoria das condições de vida pelo acesso ao trabalho e à renda, também possibilita o desenvolvimento da cidadania em sentido amplo, no contexto das capacidades humanas para aumentar as possibilidades de interpretação do mundo e compreensão da realidade.

Evidenciando essa questão da suspensão dos benefícios do Programa enquanto preocupação maior das beneficiárias, em detrimento dos demais prejuízos de os filhos não estarem frequentando a escola, outra entrevistada também revela sentimento de preocupação por ter o benefício suspenso pela infrequência escolar do filho adolescente, referindo a intenção de excluí-lo do Cadastro Único, a fim de que o recebimento dos valores monetários seja regularizado:

O de quinze não quer mais estudar, não quer, não gosta de estudar. Quando ia não falavam nada dele. Ele não quis mais estudar no Sargento porque se acha muito grande, né, daí quis ir de noite. No começo ia certinho, agora não quer ir mais. Só que ele falhou muita aula e eu nem recebi o bolsa família esse mês. Não quer ir, não sei, se desse pra tirar ele do meu cadastro, não sei o que eu vou fazer a partir do ano que vem.

(...)

O comportamento é bom, não tenho queixa deles, só o maior que não quer mais. A Katiele, se tiver umas duas faltas no ano, é difícil, às vezes eu até digo, pode falhar, ela diz não. (R.N.) (grifos nossos) (Nesse caso parece que a filha tem maior compreensão da educação do que a mãe).

Mesmo sendo perceptível, no relato das entrevistadas, relativa compreensão acerca do papel da educação na vida das pessoas e especificamente de seus filhos, diante da questão da infrequência escolar, só são buscadas alternativas que possam solucionar a questão do recebimento regular dos benefícios do Programa Bolsa Família, seja pela realização de transferência de escola em outra modalidade de ensino, mesmo não havendo tempo hábil para aprovação, buscando apenas a comprovação de frequência, seja pela exclusão do filho adolescente que tem comprometido o cumprimento das condicionalidades previstas pelo Programa. Não se percebem, portanto, análises mais aprofundadas ou movimentos no sentido de refletir sobre o significado da possível repetência ou evasão. Isso demonstra que a preocupação é, de fato, com o benefício, e não com a formação do filho, sendo esse um forte

indicador de que falta educação também a ela, ao tempo em que falta autonomia, protagonismo, liberdade substantiva, capacidade humana.

Resta evidente a importante interferência dessas mães na vida escolar de seus filhos, uma vez que as configurações familiares, enquanto redes e relações de interdependência, exercem papel determinante na experiência escolar, aproveitamento e permanência das crianças e jovens na escola, uma vez que o aluno que vive num universo doméstico material e temporalmente ordenado adquire métodos de organização e disposições escolarmente harmoniosas (LAHIRE, 1997, p. 339). A família, portanto, exerce grande influência na forma como ocorre a escolarização dos filhos, uma vez que exerce papel de referência no que diz respeito a valores, ideais, objetivos e organização, questão que precisa ser observada nesse ponto em que, embora relatado relativo entendimento sobre o papel da educação, ainda se repetem contextos de baixo aproveitamento e evasão escolar.

Merece menção a comparação que uma das beneficiárias faz dos filhos em relação ao comprometimento com a frequência escolar, referindo que a outra filha adolescente é assídua e que às vezes chega a permitir que a mesma falte a escola, o que não acontece em razão dela não aceitar. Se por um lado a educação é importante para definir caminhos e possibilidades na vida adulta e representa “cobrança” de Programa social do qual a família é beneficiária, por outro, não só é admissível que ocorram algumas faltas, como estas também, por vezes, são estimuladas.

Especificamente em relação à frequência escolar, cinco beneficiárias referiram que os filhos vão assiduamente à escola, não tendo quaisquer registros de infrequência, de maneira que as demais apresentaram dificuldades nesse sentido, destacando justificativas vinculadas a questões de comportamento ou até mesmo de saúde.

Sim, ela vai. Porque quando ela falha guria, ela falha quando é coisa de doença. Ela tem também muita dor de cabeça, tem que ver essas dor de cabeça. (I.L.)

Não tem falta, só essa Helena as vezes, quando ela diz que não quer ir ela não vai, mas as vezes eu faço ela ir, porque não dá pra tá falhando. O ano retrasado ela falhou, ela rodou. Não sei, as vez ela não quer ir, mas ela vai. (E.N.N.B.)

Não, faltam quando tem algum problema de saúde, daí sim. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

O pode ser identificado é que as situações de faltas escolares em função de desinteresse eventual dos filhos, ou por uma possível situação de doença que não tem diagnóstico aparente, também são as primeiras razões apresentadas por aquelas entrevistadas que vivenciam

problemas concretos em relação à evasão escolar. Isso indica o início de um processo de desestimulação em frequentar a escola, colocando na vontade da criança ou do adolescente, que ainda não tem possibilidade de decisão sobre sua vida, o acesso a um direito e, ao mesmo tempo, o cumprimento de um dever de cidadania, que incide diretamente nos altos índices de desistência já identificados durante o Ensino Fundamental e que agravam-se ainda mais no Ensino Médio, como apontado na análise diagnóstica anterior.

A participação das entrevistadas na escola dos filhos é avaliada por elas como satisfatória, visto que estão presentes quando solicitadas para a realização de procedimentos burocráticos de matrícula, votações, entrega de boletins e em reuniões diversas. Uma beneficiária avaliou que seu envolvimento com a escola poderia ser melhor:

Quando tinha carro que não tava estragado eu ia mais, mas eu ligo as vezes pra saber ou se tem algum problema eu peço pra elas me avisarem, porque eu sei que não é fácil, né. Eu acho que eu podia ir mais, né, se tivesse como, que nem tipo nas festa as vezes eu não participo porque não tem, né. Eu acho que se a gente tivesse como eu ia gostar, sabe, de participar. (M.S.F.S.) (grifos nossos)

A avaliação da participação da família na escola é predominantemente baseada nas oportunidades em que os pais estão presentes mediante solicitação da instituição, o que compreendem ser suficiente em termos de envolvimento, uma vez que “se tiver algum problema” as professoras entram em contato. É praticamente inexistente a iniciativa de acompanhar o desempenho escolar dos filhos, ou até mesmo de participar das decisões e organização escolar, de modo que são dependentes de avisos, chamadas, solicitações de outrem. Tal postura pode explicar a relativa dificuldade em avaliar o serviço de educação.

A participação política das pessoas foi abordada por Amartya Sen (2010) ao referir que o desenvolvimento das capacidades humanas pode ser aumentado pelas políticas públicas, que inevitavelmente são influenciadas pelas oportunidades em que o cidadão pode debater sobre valores, escolha e seleção de prioridades. Ter mais liberdade, portanto, melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo sobre questões centrais para o processo de desenvolvimento, porque existe uma relação de mão dupla entre as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e o uso delas não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes (SEN, 2010, p. 33).

Diante da possibilidade de avaliar o serviço de educação, algumas beneficiárias demonstraram relativa dificuldade de expressão, ficando evidente o desconhecimento sobre a

organização da escola e as possibilidades de atendimento ofertadas. As entrevistadas destacaram, numa fala restrita, apenas que a escola é boa, havendo ainda reflexão positiva sobre o atendimento ofertado relacionando com sua vida cotidiana:

Aqui no CIEP, os meus três sempre estudaram ali e eu não tenho queixa, o que reclamar, sabe. Se acontece alguma coisa eles chamam, a gente vai lá, a gente conversa, sabe. Apesar de que não é só a educação na escola, né, a educação também vem de casa, não adianta tu mandar teu filho pro colégio, ah porque a escola tem que educar, ah porque a escola não sei o que. Acho que não é assim. Mas assim, dos meus, acho que não tem o que reclamar. Aqui no CIEP pra mim foi, quando começou esse turno integral, foi muito bom, porque eu ia trabalhar e não tinha com quem deixar as crianças. Então eles ficavam todo o dia no colégio. Ai mesmo que chegavam cinco e meia em casa, eu tava tranquila porque era uma horinha que eles ficavam em casa, né, mas eu já recomendava tudo. Meu, pra mim foi ótimo. Eu já não me preocupava com o almoço, em chegar em casa cansada, fazer janta pro almoço, deixar pra eles, daí assim não, almoçavam no colégio. (grifos nossos)

O destacado pela entrevistada remete à importância da escola de turno integral para crianças e adolescentes, como possibilidade de acesso e garantias, com atividades, oportunidades de socialização e troca de conhecimentos que também têm papel de suporte às famílias, uma vez que constitui-se como um espaço seguro de atendimento durante o dia, período em que os responsáveis podem estar realizando atividades de trabalho e geração de renda, o que tem relação direta com a posterior satisfação das necessidades básicas da família. Entretanto, essa questão não é evidente no relato da entrevistada, uma vez que a satisfação da depoente está atrelada mais especificamente ao fato de as crianças não estarem em casa, de não haver preocupação com os próprios filhos quanto aos seus cuidados no momento em que estão na escola, ao passo que o papel da educação em tempo integral em sentido amplo não é objeto de reflexão.

Em contraponto, algumas beneficiárias destacaram possibilidades de melhoria do serviço:

Podia ser melhor, porque assim podia ter um recurso pra eles ter, reforço pra eles. Tem professores que podiam ajudar mais. Mais melhoria nos colégio, mais atenção com as criança, mais professores, como esses dias ela tava reclamando que faltava professores, teve um tempo que não tinham professor. (S.A.S.S.)

Ah sempre tem o que melhorar, né, alguma coisa pra acrescentar nas disciplinas. Acho que hoje em dia é muito importante o estudo pra todos, né, e tá bem preparado pra entrar numa faculdade, que tá cada vez mais difícil passar, tem que se dedicar, e na escola eles tentam oferecer isso, mas poderia ser melhor. (C.W.E.) (grifos nossos)

Há, aqui, a crítica em relação ao vivenciado pela filha em períodos em que houve falta de profissionais para ministrar disciplinas em sala de aula, e o desejo de que os professores

tenham mais atenção e envolvimento com os alunos, auxiliando em suas dificuldades. A reflexão acerca do compromisso da educação básica e a necessidade de seu fortalecimento foi atrelada, em dado momento, à preparação para a vida de forma geral e, especificamente, para o ingresso no ensino superior, que exige aprovações, principalmente daqueles que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de universidades privadas.

O acesso aos demais serviços também foi objeto de análise, de maneira que as entrevistadas referem dificuldades de pensar outras políticas além da saúde e da educação, demonstrando inclusive pouco conhecimento acerca do funcionamento delas, mesmo já tendo buscado atendimento em relação a alguns serviços. A questão habitacional, especificamente, surge como algo não compreendido pela maioria das beneficiárias, tendo em vista as condições de moradia em que vivem, assim como de muitas pessoas que conhecem, de modo que não entendem sobre o funcionamento das ações governamentais nesse sentido. Como pode ser observado:

Assim, eu acho tipo que obras, né, eu não sei se não verbas ou o que que acontece, há muito tempo eu venho pedindo pra eles já a reforma da minha casa, isso faz muito tempo, desde aquela vez, logo que eu fui morar lá, deu um temporal, aí era telha e destelhou toda a casa, por isso aquelas rachadura, só que daí eu sempre vinha pedindo, vinha pedindo, tipo me inscrevi pra um terreno quando tava grávida do Mateus, sabe, fiz tudo as coisa, sabe, daí teve gente que veio morar de outra cidade, bem depois que ganhou terreno com casa junto, sabe assim, isso eu não entendo, eu não sei como é que funciona, se caduca aqueles cadastros, que depois não valem mais, mas não sei, eu acho que uma vez que tu faz um cadastro pra alguma coisa, eu acho que tinha que avaliar a necessidade e começar dos primeiros. (M.S.F.S.)

As obras é que eles tinham que ver quem era os mais pobre, né, pra ajudar. Não escolher a pessoa, né. Se fulano é meio parente daquele ou meio, eu vou dar só praquele. Como eu chegar lá, não não tem pra ti. Ou tem, daí vão enrolando. Diz amanhã eu te dou. Eu já cansei de ir correr atrás disso aí guria. Fui na prefeitura, mandar pro assistência lá. Da assistência eu ia lá, me mandava lá pra cima, lá pra o prefeito, pulava pras garagem, ali, assim eu tava. Isso podia ser melhor, eles não podia escolher as pessoa, né. (I.L.)

Só não fui atendida no começo, quando nós queria construir aqui e coisa, a guria que dá os material lá, que diz que quem ganha o bolsa família tem direito de ganhar um pouco de material, aí ela prometeu dar pra nós, não deu, nós fomo lá umas quantas vezes, não recebemo nada de lá. A gente foi bem atendido, assim, só que ficou ruim porque a gente não ganhou o que a gente queria. (A.C.C.O.) (grifos nossos)

O relato das beneficiárias parte de suas vivências e de situações em que chegaram a buscar atendimento acerca de estratégias, Programas ou ações em que pudessem ser inseridas para melhoria de suas condições habitacionais. O que ocorre é que ao exporem sua demanda, geralmente são solicitadas para realização de um cadastro, ou para conversar com várias pessoas, em diversos setores e posteriormente não recebem retorno sobre a solicitação, não havendo, portanto, conhecimento acerca da organização dessa política e nem compreensão

acerca das possibilidades de acesso ou da garantia de direitos nesse sentido. Por outro lado, chegam a identificar outras pessoas que recebem benefícios, o que pode demonstrar, no seu entendimento, o privilégio de alguns em detrimento daqueles que vivenciam maiores necessidades e dificuldades, além de inexistência de publicização e transparência dos critérios e realização de concessão de benefícios.

O relato das beneficiárias refere-se ao desconhecimento em relação ao regramento da política habitacional do município, que no seu entendimento constitui benefícios eventuais concedidos individualmente por pequenas doações de material de construção ou até mesmo por prestação de serviços nesse sentido. Na concepção das entrevistas, essa política não está organizada, tendo em vista a evidente falta de clareza sobre os critérios de concessão dos benefícios, atribuindo a questão a uma possível falha de gestão, o que, em tese, pode implicar em algo institucionalmente deliberado para manter o modelo de clientelismo no atendimento.

A questão habitacional também está inserida nas discussões de Sen (2010), no âmbito das liberdades substantivas, que remetem às necessidades humanas consideradas básicas, de forma que a oportunidade de morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico, assim como a satisfação de saciar a fome, a obtenção de remédios para doenças tratáveis, o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e segurança ou até mesmo a livre expressão e participação política e cidadã, constituem possibilidades de afirmação e fortalecimento das liberdades individuais que potencializam a autonomia e a independência dos indivíduos.

No que tange à questão habitacional, identifica-se uma diferença básica nas possibilidades de atenção do Estado frente ao direito à habitação, visto que as entrevistadas referem possibilidades de receber individualmente benefícios eventuais e, também, de serem inseridas em Programas habitacionais. Desse modo, a primeira possibilidade constitui política de doação direta de materiais de construção operacionalizada pelo Município, ao passo que a segunda refere-se aos Programas habitacionais que beneficiam um conjunto de pessoas e contemplam, além de melhoria de suas residências, através de pequenas reformas, atingindo o sonho da casa própria, regularizada, com condições adequadas de infraestrutura. Nesse ponto, é necessário diferenciar a natureza de ações emergenciais daquelas que de fato materializam direitos e potencializam o acesso a direitos.

A identificação da Assistência Social com assistencialismo e filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social na nossa sociedade (YAZBEK, 2004, p. 19).

Do ponto de vista do Estado, a própria Lei Orgânica de Assistência Social reconhece, em seu Artigo 15, a legitimidade das ações emergenciais, pois é preciso suprir necessidades básicas e emergenciais dos usuários. Entretanto, apesar de haver legislações que avançaram no sentido do direito social, muitas ações desenvolvidas segundo a ótica dos interesses de dirigentes do Estado são caracterizadas como assistencialistas, ou seja, ações que não emancipam os usuários, pelo contrário, reforçam sua condição de subalternização perante os serviços prestados e estão intimamente relacionadas à prática de troca de favores e políticas partidárias, em que parte da população torna-se receptora de “benefícios” que não dão sentido ao patamar do direito, por amenizarem momentaneamente expressões da questão social.

Do ponto de vista das beneficiárias, a concepção sobre as possibilidades da intervenção do Estado é vista com restrições, na medida em que seu posicionamento refere-se, especificamente, a uma falta de compreensão acerca do fato de não terem sido beneficiadas de alguma forma. Entretanto, não são perceptíveis questionamentos acerca do modelo de intervenção pela sua estrutura e concepção, o que demonstraria capacidade reflexiva sobre a realidade das entrevistadas frente à realidade vivenciada e, conseqüentemente, possibilidades de que pudessem participar efetivamente do processo que envolve as políticas públicas. Dessa forma, do ponto de vista da cidadania, é preciso ir além da necessidade material individual, tornando-se imprescindível a análise sobre o contexto, sobre as representações implicadas nesse ínterim, que só seria possível se tivesse havido a potencialização das capacidades humanas.

Em relação à política de assistência social, registram-se poucas considerações avaliativas, de modo que, das entrevistadas, apenas duas encontram-se em acompanhamento familiar, e pelo menos seis beneficiárias já participaram de projetos e atividades coletivas, dentre cursos profissionalizantes e grupos socioeducativos, assim como seus filhos. Desse modo, registra-se a única sugestão apontada:

Já precisei várias vezes, sempre fui atendida. Olha, eu acredito que pra mim não, porque se eu preciso, a gente sempre é atendido. Talvez cursos mais variados. (C.W.E.) (grifos nossos)

Como anteriormente referido pelas beneficiárias, quando questionadas sobre os aspectos normativos do Programa, restam justificadas questões em que demonstraram não possuir conhecimentos ou terem dúvidas, pela situação de desinformação e falta de esclarecimentos por parte da gestão municipal do Programa Bolsa Família aos seus beneficiários, e até mesmo para a comunidade em geral. Isso porque as responsáveis familiares dirigem-se ao serviço de

assistência social para realizar inscrição no Cadastro Único, com a intenção de que posteriormente venham a receber o benefício; entretanto, após o recebimento automático que ocorre ou não em tempo posterior, não há qualquer orientação sistemática e organizada sobre o funcionamento do Programa. Essa situação pode ser considerada no rol das análises avaliativas, no que tange à política de assistência social.

Também resta evidente que algumas famílias em situação de extrema pobreza, por privação do acesso a bens e serviços, e por também não demonstrarem capacidade reflexiva sobre sua trajetória, suas condições de vida e suas dificuldades, não estão inseridas em ações de acompanhamento familiar de proteção social básica, como previsto pela legislação, a fim de que possam receber suporte e orientação acerca das possibilidades de superação das situações em que vivem, o que demonstra, em tese, a fragilidade da política de assistência social frente ao seu papel de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições através de serviços, Programas e projetos socioassistenciais.

É necessário considerar essa questão do acompanhamento às famílias para além da concessão dos benefícios monetários, tendo em vista a própria previsão do Programa, que delimitou sua articulação a partir das dimensões de transferência direta de renda às famílias, de condicionalidades e de ações complementares, de modo que essas últimas têm como pressuposto o fomento à autonomia das famílias e apoio à superação da situação de pobreza e vulnerabilidade. Como pode ser verificado:

As ações complementares relacionadas à terceira dimensão do Programa são um conjunto de iniciativas, do Estado e da sociedade, voltadas ao desenvolvimento das famílias do PBF. Elas podem ser promovidas por todas as esferas de poder público: Governo Federal, estados, municípios e Distrito Federal, assim como por grupos organizados da sociedade civil. O objetivo das ações complementares é gerar oportunidades para auxiliar as famílias a superar a situação de pobreza. O Bolsa Família não é o principal responsável por essa dimensão e pela geração dessas oportunidades, mas ela está necessariamente articulada ao Bolsa, pois o PBF impulsiona diversas outras iniciativas a atuarem conjuntamente para que as famílias superem a pobreza e a situação de vulnerabilidade social (MDS, 2017, p. 14).

O que discute-se é que mesmo a gestão do Programa Bolsa Família não possuindo responsabilidade única sobre a dimensão da geração de oportunidades, é parte intrínseca desse processo, que prevê a superação da situação de pobreza através do fomento à autonomia das famílias. Dito isso, verifica-se que nenhuma das famílias declarou estar inserida, no momento, em ações ou estratégias nesse sentido, com o objetivo de potencializar a inclusão produtiva,

qualificação profissional ou geração de renda, o que tem significado na materialização dessa dimensão em âmbito municipal, seja no campo das iniciativas de gestão pública e da sociedade civil ou na participação efetiva dos beneficiários.

4.5 A experiência de ser beneficiário

Refletir a experiência de ser beneficiário significou a busca pela análise da vida cotidiana no período anterior e posterior à inclusão no Programa Bolsa Família e as possibilidades de enfrentamento às situações de privação supostamente vivenciadas pelos indivíduos, assim como as implicações do possível cancelamento dos benefícios monetários recebidos e a percepção das crianças e dos jovens sobre o fato de a família ser beneficiária de um Programa de transferência direta de renda, em razão de pobreza e vulnerabilidade social.

A maioria das beneficiárias relata não lembrar o tempo de recebimento dos benefícios monetários, referindo que “faz muitos anos”, ou que “faz muito tempo” e algumas associaram a primeira inclusão no Programa à idade dos filhos naquela fase, o que permite direcionar um tempo aproximado de inclusão no Programa, a partir da realização de uma “inscrição ou cadastro” junto à assistência social dos municípios. Apenas uma beneficiária informou que o benefício teria sido encaminhado por uma Agente Comunitária de Saúde, provavelmente em função dela ter realizado orientações nesse sentido.

Em relação à utilização do benefício recebido, identifica-se uma variação de gastos que vão desde o pagamento das tarifas de energia elétrica e água até a compra de materiais escolares, móveis, medicamentos, roupas e calçados. Em alguns casos, as beneficiárias destacam que o dinheiro é utilizado para comprar “algo diferente” ou que os filhos pedem, como pode ser observado:

Oia, eu consigo fazer bastante coisa. Duzentos e ... por enquanto tô pegando duzentos e sessenta e dois. Consigo bastante coisinha, as coisa que elas querem, né. É roupa, é um calçado diferente. Daí eu compro, compro a vista, ne. Daí eu consigo mais barato ainda, né. Mas alcanço o que elas querem, né. (I.L.)

Não, eu me contento com o que eu tenho, não me cortando esse que eu ganho que eu tô atolada com esses guri por causa do natal, tá bom. (A.P.L.)

Os gastos com alimentação, entretanto, só foram citados por duas beneficiárias, sendo que uma delas referiu comprar comida (alimentação básica) que às vezes falta quando não realizam atividades de trabalho, e a outra evidenciou a compra de leite, fralda, lenços, frutas e iogurte para o neto bebê. Sendo assim, a utilização do benefício para outros tipos de consumo que não são tão básicos de subsistência, como alimentação, por exemplo, remete à reflexão de

que as famílias buscam, por vezes, maior conforto, ou a satisfação de outras necessidades que até podem ser consideradas mais supérfluas, ainda que tenham sentido relevante no que tange à inclusão social.

Por outro lado, se a necessidade de alimentação não é tão intensa, significa que ela pode estar sendo suprida de outra forma, subsidiada por rendas de trabalho ou de auxílios diversos, o que tem implicação direta na vida cotidiana das famílias. Entretanto, o perfil do público alvo atendido pelo Programa e aqui pesquisado é caracterizado pela situação de extrema pobreza, muitas vezes com registro de renda zero no Cadastro Único, o que implica no acesso restrito ou nulo às possibilidades de manutenção das necessidades consideradas básicas que uma família pode ter. Tal constatação pode ser explicada pela possível existência de outras políticas municipais, grupos de ajuda da comunidade que fazem doação de alimentos, ou pelo fato de pessoas da família possuírem renda, mesmo não declaradas, situação em que as informações dos cadastros não são verdadeiras.

Sen (2010) considerou a pobreza como fonte de privação da liberdade, incluindo a carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos ou intolerância excessiva de Estados repressivos. Desse modo, para o autor, a privação de liberdade econômica, na forma da pobreza extrema, pode acarretar a violação de outros tipos de liberdade, gerando a privação de liberdade social e política, de forma que elas podem, da mesma forma, gerar privação de liberdade econômica.

Pressupõe dizer que, embora algumas beneficiárias demonstrem acesso, mesmo que restrito à renda, de forma a utilizar o benefício do Programa Bolsa Família para custeio de outros gastos além da alimentação, o contexto da privação abarca outras influências, por não restar evidente a superação das situações que dão direito aos benefícios. Isso porque, como visto na abordagem seniana, as capacidades individuais relacionam-se não só a um baixo nível de renda, mas também a outras influências que envolvem capacidades básicas e liberdades efetivas que os indivíduos desfrutam, havendo inter-relações entre privações de renda e de capacidades.

Algumas beneficiárias destacam que anteriormente à inclusão no Programa, a família dava conta das necessidades básicas, seja pelo exercício de atividades de trabalho, seja pelo auxílio de familiares e comunidade:

Eu nunca tive mesmo muita coisa. Até na casa aqui quem me ajudou foi os irmão da igreja. No banheiro, o irmão me ajudou com quinhentos pros tijolo e coisa, e a casa também o irmão da igreja que me deu. Então a casa é toda remendada, não é uma casa de luxo. E pra comer, graças a Deus, nunca falta. (E.N.N.B.)

A gente dava um jeito, com os parente me ajudavam, quando eu morava em Santo Ângelo, o pai me ajudava, por mais que ele tenha as fraqueza, o pai, se ele recebia ele cruzava no mercado, ele fazia rancho, ele chegava, Polaco falta alguma coisa, então, né, os parente. (S.A.S.S.)

Quando eu não recebia, eu tava com ele, ele se virava, porque ai ele trabaia né. Agora... Só que era contadinho o dinheiro né. Quando tu pensava de comprar uma coisa a mais pras criança, tu não tinha. (I.L.)

Não me lembro quando comecei a receber, mas eu sempre trabalhei, quis ter o meu dinheiro. (A.M.P.R) (grifos nossos)

Mesmo referindo por vezes que os valores auxiliam a família na manutenção de suas necessidades, básicas ou não, algumas beneficiárias destacam que não são perceptíveis grandes e significativas mudanças na sua forma de vida, em relação à melhoria ou maior potencialização de acessos desde a sua inclusão no Programa Bolsa Família:

Acho que não mudou muita coisa. Como eu te disse, pra mim hoje ainda é importante, sabe, se eu fosse perder, eu acho que ia ser bem complicado pra mim, porque é um dinheirinho que eu conto, né. Mas de antes, o que que eu vou te dizer, se eu tivesse ganhado antes, seria muito bom, se eu fosse perder ia fazer falta. (C.W.E.)

Segue a mesma coisa, só quando a mãe fica baixada que daí dá uma melhorada, né, como tu vê a gente tá do mesmo jeito. A única coisa que mudou foi que o guri pegou uns biscate. (S.A.S.S.) (grifos nossos)

Por outro lado, na busca pela reflexão acerca da vida cotidiana das famílias, antes e depois do recebimento dos benefícios, algumas entrevistadas relatam vivência de dificuldades para aquisição de bens e serviços, destacando que os valores recebidos pelo Programa Bolsa Família contribuem para melhoria das condições de vida:

Pra mim era bem dificultosos aqui. Passávamos necessidade, passávamos. Porque, pra ti ter uma noção na luz aqui eu tenho, a televisão, o ventilador, os bico de luz, o chuveiro estragou, eu não tenho chuveiro. Esse mês 121 de luz, como eu não recebi o bolsa família esse mês, eu já me apertei, entendeu, já foi mais dificultoso. Então era tudo tão difícil e depois do Bolsa Família se indireitemo um eitaço. (T.T.S.B.)

Era difícil, só que o Marcelo trabalhava ainda, né, só que a bebida, né, ele trabalhava e o que ele recebia ele comprava arroz e feijão e o que sobrava ele bebia tudo. Daí nunca sobrava pra comprar um calçado pros guri, mas não que não tinha, é que ele bebia, né. Tinha dificuldade, quando ele fazia biscate as vez que não tinha biscate, mas nesse tempo o meu pai me ajudava muito. (M.S.F.S.)

Mas olha, era bem difícil, é que não é muito, né, é 75 real, né, não... é 146, né. Nós não tinha as vez pra comprar um remédio, né, esses cento e pouco ajuda bastante, né. Mesmo sendo pouco, desde pra comprar um medicamento, compra um chinelo, uma roupa, né, uma parcela de uma coisa sempre dá pra pagar, ou as vez nós não trabalhamo, não temo, dá pra comprar alguma coisa pra comer, da né, como agora a

vez passada nós fiquemo sem serviço, sem nada, porque ele fez uma cirurgia da varize, né, bah se apertemo que uma barbaridade, tivemos que deixar as conta porque não tinha pra pagar, mas esses cento e pouco deu pra comprar o que comer porque nós não tinha farinha, nós não tinha arroz, nós não tinha sal, daí deu, comprou. (M.S.S) (grifos nossos)

Diante da possibilidade de não receber mais os benefícios do Programa, as beneficiárias manifestam diferentes opiniões, desde a constatação de que iria fazer muita falta, apesar de o valor ser limitado, o que traria mais dificuldades à família, até a percepção de que os responsáveis teriam que, a partir daí, buscar formas de suprir suas necessidades, seja pelo trabalho ou pelo auxílio de terceiros. Como vemos:

Daí eu ia ter que ver serviço, pra mim trabalhar. Ia ter que se virar, sem na... sem dinheiro não dá pra ficar. E.N.N.B

A daí seria a mesma coisa, né, assim. Por que se não ganhem roupa, né, um jeito ou outro tem que comprar. I.L (grifos nossos)

Cabe destacar que duas beneficiárias revelaram não exercer atividades de trabalho em função de problemas de saúde e “incapacidade” para o trabalho, de maneira que a manutenção das necessidades de suas famílias, atualmente, ocorre pelos valores recebidos pelo Programa Bolsa Família e auxílio eventual dos ex-companheiros, dos quais referem estar em situação de separação. Os apontamentos demonstram que, diante de um possível cancelamento dos benefícios monetários, ambas buscariam uma forma para “dar conta” das despesas, o que demonstra restar prejudicada a reflexão e a compreensão de que trata-se de um Programa, de caráter provisório, que visa dentre outras questões a superação das situações de privação que deram origem à concessão dos benefícios, pela capacidade de que os cidadãos possam ser autônomos e, por conta própria, dar conta das necessidades da família.

Se como referido na teoria seniana, as políticas públicas são as disposições sociais e as oportunidades para que as pessoas tenham acesso a serviços básicos e desenvolvam suas capacidades para exercer liberdade e autonomia, como pressuposto para o desenvolvimento, questiona-se até que ponto o Programa Bolsa família é capaz de materializar seu projeto de emancipação, para além do acesso à renda mínima, pois as famílias demonstram desconhecimento em relação ao caráter provisório do Programa, incapacidade de reflexão acerca de possibilidades de melhoria das condições de vida e rompimento do ciclo da privação e da pobreza. Se o Programa não é visto pelos seus beneficiários como um auxílio temporário para melhorar de vida e as pessoas não refletem sobre a busca pela qualificação, pelo emprego

e pela própria renda, ele acaba por ser visto justamente como elemento de acomodação, por não serem buscadas essas possibilidades, de forma a torná-lo desnecessário por meio da superação das condições que lhe incluem nessa política social.

Nesse ponto, Ivo (2008) corrobora com alguns preceitos da abordagem seniana, ao referir que se, por um lado, há a intenção de aliviar a fome ou a pobreza extrema por meio dos Programas de transferência de renda, por outro, eles possuem baixo valor, além de colocarem o beneficiário numa relação subalterna em relação ao Estado:

Em realidade, os Programas contém, ao mesmo tempo, um paradoxo: são capacitadores (porque aliviam minimamente a fome) e constringedores (porque restringem a proteção a limites inferiores de segurança alimentar e segmenta-os como pobres), recolocando-os como cidadãos tutelados pelo Estado. O repasse da renda representa alguma liberdade financeira de alívio no orçamento doméstico das famílias indigentes, nos limites abaixo dos mínimos de sobrevivência. Mas significa também constringimentos no sentido da cidadania, desde que a transferência opere espaços de controle (prova da pobreza), ou que as condicionalidades prescritas (educação e saúde), nos limites e condições de oferta do Estado, não sejam capacitadoras, no sentido de possibilitarem a efetiva liberdade, autonomia ou capital social que possibilitem superar uma herança social desqualificadora (IVO, 2008. p. 228).

O disposto acima, além de remeter à questão da fragilidade das condições capacitadoras dos Programas de transferência de renda executados pelo Estado, também reflete uma possibilidade de que sejam geradores de constringimentos no sentido da cidadania, já que a transferência opera em espaços de controle quanto à comprovação de pobreza e das condicionalidades de saúde e educação. Entretanto, os depoimentos das entrevistadas não revelam essa questão, na medida em que não resta demonstrada a preocupação com a identificação como “pobres” e, de forma contrária, manifestam livremente o desejo de continuar a receber os benefícios de um Programa voltado ao perfil populacional de pobreza e extrema pobreza.

A questão que envolve o desenvolvimento das capacidades humanas, no sentido de que os sujeitos tenham de fato condições de exercerem liberdade e autonomia e de superarem situações de dependência e possível tutela, representa o contexto de privações que, para além da renda, afetam as possibilidades individuais de superação de privações sociais e políticas. No que tange às relações de dependência, isso não só é eticamente problemático, como também derrotista do ponto de vista prático, pois enfraquece a iniciativa e os esforços individuais, e até mesmo o respeito próprio, perda da motivação, envolvimento e autoconhecimento que a própria pessoa pode estar em posição única de possuir. Qualquer afirmação da responsabilidade que

substitua a responsabilidade individual só pode ser, em graus variados, contraproducente. Não existe, portanto, substituto para a responsabilidade individual (SEN, 2010, p. 360).

Outra questão apontada, em que não foi possível identificar processos reflexivos no âmbito da realidade vivenciada, é a compreensão das crianças, adolescentes e jovens que compõe os grupos familiares, acerca do fato de a família ser beneficiária de um Programa de transferência direta de renda em função de vivências de privações e pobreza. O que é identificado pelo relato das entrevistadas e, em alguns momentos, dos seus próprios filhos, é que avaliam positivamente o recebimento dos benefícios, visto que podem ser comprados objetos, utensílios e materiais de seu interesse. Assim vejamos:

Sim, chega o dia e elas querem. Agora dia 28 eu pego de novo. A guria tenta ver se eu consigo comprar um telefone pra ela, mas não tem, não adianta, eu disse. A mãe não pode fazer conta por mês, a gente não sabe até quando ganha. Daí tem que esperar, como eu disse pra ela. Trabalha, ganha teus troquinho, daí tu vai conseguir. Mas elas acham bom, com certeza. (I.L.)

É legal, ajuda. (Filha adolescente de A.P.L.)

O Maicon não acha muita coisa porque eu briguei com eles esses dias, porque de novo ele andava faltando aula, mas acho que é a idade, né, ele é cabeçudo. Mas agora o outro quer sempre 10 pila do dinheiro dele. Ele diz, ele diz ô mãe o dinheiro é pra mim, o Bolsa é das crianças, eu quero 10 pila esse mês. Só que não tem, né, eu sempre digo pra ele, tem que comprar um chinelo, alguma coisa, como que eu vou dar 10 pila pra comprar bobagem. (M.S.F.S.) (grifos nossos)

O fato revelado é que os filhos demonstram contentamento pelo fato de a família ser beneficiária, uma vez que isso representa possibilidades de compra também para si, com aquisições que lhes beneficiam diretamente. Por outro lado, não são perceptíveis processos de reflexão acerca dos significados atrelados a essa concessão, sobre o que isso representa no momento presente em termos de auxílio provisório, tendo em vista dificuldades da família em relação a suas manutenções básicas, quanto mais de anseios futuros pela superação das situações de pobreza que dão origem à concessão dos benefícios.

Nesse ponto, refletem-se questões diversas entre si, que primeiramente consideram as possibilidades de consumo, em seu valor simbólico e potencializador de cidadania, e posteriormente, apontam-se severas restrições nesse âmbito, pela formação de agentes consumidores, em detrimento de indivíduos pensantes, ativos e capazes de transformar sua realidade. São questões importantes que precisam ser avaliadas no sentido de compreender a realidade identificada, visto que os jovens atrelam ao poder de compra a satisfação e o contentamento em relação ao recebimento de benefícios pela família.

Taschner (2010) evidenciou que o consumo pode ser passaporte para a cidadania, por possibilitar o pertencimento a uma comunidade, adquirindo contornos de integração social pelo reconhecimento dos indivíduos, ainda que muitas vezes fugaz. Sendo assim, ao que parece, o poder de adquirir roupas e calçados “mais apresentáveis”, bens de uso individual ou para a casa, dentre outras possibilidades, representa lugar de diferenciação e distinção entre grupos, de modo que demarca inclusive as relações sociais.

Por outro lado, numa visão mais profunda, que avalia possibilidades efetivas de acesso a bens e serviços, questiona-se um interesse relativo, que não materializa buscas para sua satisfação, visto que não há inserção real da família no mercado de trabalho. Nesse ponto, Cunha (2005) aponta que a busca de inserção no universo do consumo não acompanha uma inserção equivalente no mercado de trabalho ou acesso a serviços públicos de qualidade, sendo que nisso constitui-se o abismo entre participação cidadã e inserção pautada apenas no ato de consumir.

Essa abordagem foi refletida no debate apresentado, acerca da noção de indivíduo vinculado à noção clássica da modernidade e ao ideal pós-moderno, de forma que o primeiro representa o sujeito racional, dotado de conhecimento e autonomia e com capacidade de, por meio da autonomia e da liberdade, conhecer e transformar a realidade em que vive, ao passo que o segundo revela o individualismo e o próprio consumismo. Conforme apontamentos de Bauman (2011), identifica-se que essa visão que coloca o consumismo em ação, acaba por vincular o projeto de emancipação restritamente voltado ao acesso a bens e serviços produzidos pelo progresso, colocando o consumidor no lugar do cidadão, o que aqui parece, em tese, ocorrer, tendo em vista as restrições de capacidades reflexivas em relação ao contexto vivenciado e às possibilidades de transformação.

Bauman (2011) analisa essa constatação de que a inclusão pelo consumo supérfluo não deixa espaço para a emancipação, uma vez que resulta num constante processo de “fluidez” das relações, que prioriza valores da individualização, em que o sujeito passa a ser objeto, levado pelos impulsos e até mesmo pela irracionalidade, como forma de aceitação na sociedade de consumidores. É por isso que a ideia de cidadania, associada à participação na vida política, é substituída por uma concepção de cidadania baseada no consumo e, quanto mais o consumidor consumir, mais “cidadão” ele se torna. Nesse caso, há um deslocamento efetivo da ideia de emancipação, que sai do campo da liberdade e do uso autônomo da razão para o nível individual, especificamente para o mundo do consumo e do acesso aos bens produzidos pela

modernidade técnica, que não é capaz de potencializar agentes conscientes, ativos, com liberdade e autonomia.

4.6 O trabalho e a renda: limites e possibilidades

A análise acerca das mudanças no contexto socioeconômico, limites e possibilidades vivenciadas pelas famílias para a superação das situações que deram origem/direito ao benefício socioassistencial de transferência direta e condicionada de renda, perpassa o entendimento acerca das vivências de estratégias de qualificação profissional, trabalho e geração de renda, no cotidiano dos beneficiários.

Apenas uma beneficiária informou estar realizando atividades formais de trabalho, tendo ingressado recentemente, de forma que ainda encontra-se em fase de experiência. A situação inativa de trabalho é vivenciada atualmente pela maioria das entrevistadas, uma vez que sete informaram não realizar, no momento, nenhuma atividade laboral remunerada de qualquer natureza, mesmo já tendo exercido em alguma fase da vida funções como empregada doméstica, faxineira, cuidadora de crianças ou funções ligadas à agricultura. Dentre as razões apontadas para não participação no mercado de trabalho destaca-se predominantemente o motivo de problemas de saúde individuais ou de familiares.

Não to trabalhando. Eu trabalhei bastante, bah, quando era nova, de faxina, cuidava de criança, né. Agora só em casa, a minhas coisas aqui em casa eu faço, mas assim lavar, lavar assim coberta, cobertor eu não consigo. Eu posso até lavar, né? Eu lavo na mão as coberta, essas coisa, não tenho maquina pra fazer tudo. Daí quando eu toco de lavar, eu posso te lavar guria, mas depois eu morro de dor nos braços, não durmo a noite inteira. Dá fogo nos braço. Daí eu levanto, não melhora as dor. (...) E aquela formigueira, sobe. (I.L.)

Trabalhei sim, antes do pai ficar doente, trabalhei na Padaria Rosini, em casa de família. Daí depois o pai ficou doente, daí veio ela (bebê) que quase morreu, ficou na UTI.

Não trabalho, trabalhei quando era mais nova, de doméstica, mas agora tô doente da coluna, eu acho que tenho problema porque minha gente tudo tem problema de coluna, daí eu já acho, me dói de mais, tem dias que me dói a perna, tem que levantar renguiando. Dor na perna e nas costa. Eu tive uma vez a carteira assinada, mas faz muito tempo. (E.N.N.B.)

Trabalhei quando eu tinha 13 anos de doméstica. Agora não tem como eu trabalhar porque se não é uma coisa ou outra. Agora tô diabética, eu tô com uma farmácia de remédio ali, eu tenho diabete, colesterol alto, eu tenho tudo alto, eu tenho uma sacola de remédio que eu tomo. Não tenho condições. (grifos nossos)

As entrevistadas relatam, por questões particulares, mas semelhantes entre si, que não têm buscado a inserção no mercado de trabalho, ou possibilidades de geração de renda, uma

vez que declaram-se impossibilitadas em razão de problemas de saúde. Entretanto, nenhuma delas refere possuir segurança de renda, seja por subsídios de demais membros da família ou pela previdência social, o que em tese coloca a família numa situação de privação, em função de possuir renda extremamente restrita.

Por outro lado, compreende-se pertinente a análise de que os problemas de saúde apontados precisam ser relativizados, pois constituem possibilidades aventadas pelas beneficiárias de enfermidades, em função de alguns sintomas pontuais ou existência de casos na família, mas não há evidência de diagnósticos médicos e constatação de impossibilidade para o trabalho. Conforme referido, são situações que supõem problemas de saúde, mas que não foram diagnosticados por médicos, ou que não representam impedimento evidente para atividades de trabalho, como casos de diabetes e colesterol, que podem ser controlados por meio de tratamentos medicamentosos, situação comum a muitas pessoas.

A questão do desemprego foi abordado por Sen (2010) no debate sobre a privação das capacidades básicas, de forma que constitui uma questão ampla e que não pode ser compensada por transferências do Estado, pois representa uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre liberdade, iniciativas e habilidades dos indivíduos. O desemprego, nesse sentido, em seus efeitos, contribui para a exclusão social de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica. Nesse ponto, identifica-se que essa questão não é explicitada pelos depoimentos das entrevistadas, que demonstram não estar doentes porque não trabalham, e também não referem sentimento de exclusão por não trabalharem, mas apenas por não possuírem renda.

Significa dizer que a questão central para as beneficiárias parece não ser o trabalho, mas a renda, e isso tem implicações em suas concepções em relação ao Programa Bolsa Família, que para elas tem significado mediante possibilidade de acesso à renda mínima, mas não é capaz de promover a consciência sobre o trabalho, enquanto pressuposto para superação das situações de pobreza. Isso porque, muito além do desemprego ou do exercício de trabalho precário, algumas entrevistadas referiram não buscar estratégias de trabalho ou geração de renda, e para outras, essa possibilidade chegou a ser aventada se, em algum momento, fossem desligadas do Programa Bolsa Família.

As beneficiárias que não exercem atividade de trabalho e que declararam manter união estável evidenciaram que seus companheiros, apesar de desempenharem atividades

eventualmente e de forma informal, também não possuem renda fixa, o que demonstra uma inserção relativamente restrita no mercado de trabalho:

Só meu marido trabalha por dia, aqui mesmo no interior. Ele ajuda ali um home numa leitaria. Agora não tá assinada a carteira. (A.C.C.O.)

E o polaco tá parado, não quis pegar numa firma porque que tá correndo se não é eu ou mãe, ele tem que tá correndo. Que nem hoje, o pai chega ele tem que encaminhar o pai, é tudo é ele. É assim bico, né, por dia. Nessa semana, ele não trabalhou nenhum dia. (S.A.S.S.)

Meu marido também trabalha por dia assim, as vez tem, as vez não tem. (M.S.S.)
(grifos nossos)

Se por um lado é evidente em alguns casos o contexto de privação que as famílias vivenciam, pelas condições de trabalho informal ou eventual e pela privação de renda, por outro é notória a realização de escolhas dos responsáveis familiares, que optam por formas de vida que os colocam e os mantêm nessa condição de pobreza, acesso restrito a bens e serviços sociais e conseqüente privação de capacidades. O depoimento da beneficiária que refere que o companheiro “não quis pegar numa firma por que tá correndo”, explicita uma forma de justificar a opção pelo trabalho informal, pelo não compromisso com um emprego formal, mas, para além disso, representa a incapacidade de refletir sobre a situação vivenciada pela família e as possibilidades de sua superação.

A realização de atividades de trabalho de forma eventual também foi declarada pelas entrevistadas, que destacam o significado da informalidade diante das necessidades vivenciadas, visto que torna-se absolutamente instável a possibilidade de que a família tenha de fato a renda de que necessita. A expressão “às vezes tem, e às vezes não tem” expressa nitidamente a falta de segurança que isso representa no cotidiano das beneficiárias. Aquelas que residem na zona rural, especificamente, relatam menos possibilidades de trabalho e renda, de forma que uma possível produção também torna-se restrita em função das características de cada local.

Assim, eu trabalho de biscate, as vez trabalho, as vez não trabalho. Limpo, faço faxina, carpo, roço. O serviço que tiver eu faço por aqui, ou lá perto daqueles gado lá, eu vou trabalhar as vez, a veinha pede pra mim ir lá varrer o pátio pra ela, ou plantar flor, eu vou. Aqui não tem espaço pra plantar, ali pra baixo tem só arvoredo e uns pé de mandioca, assim, não tem como vender, é pra nós. Teria que ir pra cidade pra ter um emprego fixo, né. (M.S.S.)

Aqui não tem como trabalhar. Eu trabalho plantando alguma coisinha ou outra pra nós comer. Nós plantemo feijão, plantemo milho, mandioca, assim nós vamo indo. O meu marido tem fazenda, roça pra plantar, ele fica tempo fora as vezes. Ele recebe 1.500 por mês. (T.T.S.B.) (grifos nossos)

Se por um lado as possibilidades de emprego e renda na zona rural mostram-se mais restritas, por outro as beneficiárias que residem na zona urbana também não estão inseridas no mercado de trabalho, de modo que algumas, de forma muito limitada, realizam atividades informais, assim como seus cônjuges, o que inevitavelmente tem impacto direto nas condições de vida e de acesso das famílias beneficiárias do Programa. Chama a atenção, entretanto, situação pontual em que uma das beneficiárias relata que apesar de o companheiro estar exercendo atividades de trabalho remunerado formal, com renda mensal relativamente considerável, a família ainda vivencia situações de necessidade, de privação, inclusive de alimentação, como pode-se constatar:

Olha, tem várias dificuldades. Tipo, mais é a casa quando chove, entendeu. Por que, não vou te mentir, quando chove eu tenho que tirar as crianças do quarto porque chove ali. Corri atrás, mas diz que as casinha popular não tem mais, então, vamo levando, né. As vezes passemos necessidade. Não dá pra mentir. Alimento, assim, as vez ficuemo sem, passemos com arroz, entendeu. Por que o dinheiro é no início do mês e depois não tem outra renda.

(grifos nossos)

(Fabiana: você chegou a perguntar por que o marido não arruma o telhado para parar de chover dentro de casa?)

Nessa situação, especificamente, trata-se de um grupo familiar composto por cinco pessoas, que atualmente possui a renda fixa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) mensais, totalizando uma renda *per capita* de R\$ 300,00 (trezentos reais), o que inclusive mostra ser superior ao limite estabelecido para inclusão e permanência no Programa Bolsa Família. Ocorre que são descritas como despesas da família apenas a alimentação, o pagamento pelo serviço de energia elétrica e o montante referente a uma pensão no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), devida pelo companheiro a um filho. A questão central é que mesmo a família possuindo acesso à renda mínima, ainda destacam-se questões de privação e necessidades consideradas básicas, como a própria alimentação, o que possivelmente indique a utilização dos valores recebidos para outros fins, não declarados pela entrevistada, pois tendo sido questionada sobre o orçamento familiar, declarou possuir dinheiro apenas no início do mês.

A tentativa de manutenção das necessidades básicas da família exclusivamente por meio de auxílio de companheiros, ex-companheiros ou demais parentes, constitui realidade vivenciada atualmente por sete beneficiárias. As demais realizam atividades eventuais de trabalho e apenas uma entrevistada ingressou recentemente no mercado formal; duas referiram que os filhos jovens trabalham, sendo que em um desses casos, a inserção ocorreu por meio da inclusão no Programa Jovem Aprendiz. Observa-se que a realização ou não de atividades de

trabalho tem relação direta com as dificuldades e privações de bens e serviços vivenciadas e relatadas pelas famílias, mesmo após significativo tempo de inclusão no Programa Bolsa Família.

Hoje é um pouco menos, mas ainda tem dificuldade porque a gente deseja ter uma coisa e não tem porque não tem dinheiro. As vez até hoje a gente não pode comprar as coisa, que não tem dinheiro e coisa, aí fica naquela sempre. As vez, alimentação. Como as vez passa um sorveteiro aí eles ficam pedindo dinheiro pra comprar e não ter é... A.C.C.O

Tá difíciloso, as vez tem as vez não tem, né? Quando a gente passa necessidade das coisa em casa, de comer e de limpeza, que a gente não tem, né. M.S.S

Oia, o que que eu vou te dizer, a casa tinha que arrumar. O que eu precisava mais pra casa, assim, é cada vez um rancho, né. Um rancho completo como se diz, né, melhor. Como as coisa pras menina. A gente nem pensa muito na gente, como nos filho, né? I.L (grifos nossos)

Merece menção o destacado pela entrevistada que referiu ter ingressado no mercado de trabalho formal recentemente, ao apontar a ampliação de possibilidades de acesso:

Como agora eu tenho serviço eu posso comprar um material, um calçado pra eles irem na aula, porque as vezes tu não tem se tu não tem serviço, nem pra comida. Como agora, eu posso usar até pra comprar uma roupa pra eles irem pra aula, né. (M.S.F.S.)

Presente nos relatos de dificuldades, para além da questão financeira, verifica-se a situação de uso de substâncias psicoativas por parte dos companheiros, o que repercutiu em comprometimento da renda da família para esse fim, além de violência doméstica. As beneficiárias que relatam essas vivências remetem-se a períodos anteriores, destacando superação das situações, seja pela mudança de atitudes e comportamentos do companheiro, seja pela própria separação conjugal.

Questionadas sobre possibilidades de superação das situações de dificuldade e privação vivenciadas pelas famílias, os apontamentos divergem entre si, de forma que algumas entrevistadas referem necessitar essencialmente de ajuda do governo ou de outras pessoas por julgarem não ter condições de resolução das questões que colocam-nas em circunstâncias de necessidade. De modo mais restrito, colocam as oportunidades de trabalho como fator indispensável à mudança nas condições de vida. Assim vejamos:

Ai isso aí depende, né. Isso aí se ajudam. Porque eu preciso só de ajuda, né. Não tem como eu diblar outra coisa. Ajuda de outras pessoas como doação, entende o que eu quis dizer. Porque sozinha não dá. (I.L.) (Fabiana: aqui está um elemento centras da sua pesquisa: a noção de que é impossível resolver os problemas sozinho. Isso remete a uma ideia de cidadania que só pode se concretizar por meio da tutela. Trata-se de

peças que estão convencidas de que são incapazes de assumir o controle de suas próprias vidas, de seu próprio destino. Essa é a total e completa falta de autonomia, tão preconizada nas teorias sobre cidadania e desenvolvimento, inclusive por Sen, que é referência central.)

Eu queria uma oportunidade, mas tá difícil o serviço, não sei porque. (A.C.C.O.)

Eu digo assim ó, se fosse ter um serviço fixo pra mim todo dia trabalhar, tu entende, que não ia ser assim, hoje tem e amanhã não tem. Até eu já comentei com as gurias onde eu fui fazer o cadastro, se eu fosse ter um trabalho, que seria todo dia, todo dia, eu ia ir lá e ia entregar o Bolsa Família, porque daí eu ia ter né, eu não ia precisar. Mas é difícil, ainda mais pela idade, né. Se tu vai ter um emprego de carteira assinada, pra começar eu nem tenho carteira. M.S.S (Bom, se nem tem carteira, vai ser difícil assinar a carteira! Mas, por que não tem? Como é possível fazer? Já tentou fazer? E se tivesse, estaria procurando emprego? Uma coisa é dizer que seria bom ter um emprego; outra é, de fato, procurar por um).

Precisa um serviço melhor pra esse aqui, e eu acho uma ajuda do governo, como eles ajudam tanta gente, como a gente sabe ali embaixo ajudaram uma pessoa que os dois trabalham que não precisam, ajudaram a casa inteira, e nós que faz hora batendo na tecla, até cansei de ir lá. (S.A.S.S.) (grifos nossos)

Das entrevistadas, quatro não expressam verbalmente significativas privações que possam vivenciar, demonstrando em alguns casos dificuldade de refletir ou expressar questões nesse sentido. Algumas referem simplesmente que não vivem nenhuma dificuldade, ou que pelo fato de terem saúde e viverem melhor do que muitas outras pessoas já sentem-se bem. A não explanação de situações de privações também é percebida no relato de uma das beneficiárias, que desenvolve atividades informais de trabalho, referindo *sempre ter trabalhado pelo seu dinheiro porque considera melhor que pedir*.

Ao considerar que a família não vivencia grandes dificuldades que mereçam menção, seja por estarem buscando alternativas de trabalho e geração de renda, por considerarem que têm saúde e que podem buscar seus objetivos ou por compararem sua vida com a de outras pessoas e constatarem a existência de situações muito mais difíceis do que as suas, as beneficiárias podem estar demonstrando a superação das situações de privação, que em tese vivenciavam, ou a dificuldade de refletir sobre suas condições de vida e possibilidades futuras de melhoria. De fato, se houve relativa superação das situações que deram origem à concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, não resta demonstrado em suas análises as possibilidades de refletir sobre o desligamento voluntário, e provavelmente não haverá suspensão dos benefícios por aumento da renda da família, visto que essa declaração não é realizada, e não há cruzamento de dados nesse sentido, por tratar-se de subsídios eventuais ou advindos de pessoas que não compõem o grupo familiar.

A realização de atividades coletivas de qualificação profissional ou geração de renda constitui possibilidades de aperfeiçoamento pessoal àqueles que buscam alternativas de inserção no mercado de trabalho. Dentre as entrevistadas, apenas uma esteve recentemente participando de Programas de inclusão produtiva do CRAS, de forma que, dentre as demais, ao menos três já realizaram alguma atividade nesse sentido em períodos anteriores, assim como seus filhos, e outras duas manifestaram desejo de fazê-lo.

Eu fazia uns cursinho lá na assistência social, tipo aqueles bordar e coisa assim. Faz tempo, a Fernanda era bem pequeninha, eu levava a Fernanda, deixava do ladinho, deitadinha lá. (A.M.P.R.)

Nunca tive muito tempo pra ir (...). Tinha uma vez que eu ia aqui na igreja do pastor Luis, tinha com a Fátima, tinha pra fazer bordado e coisa, até comecei a ir, mas depois desisti, engravidei dele e não fui. (A.L.P.)

Eu tava fazendo ali na assistência, só que eu quase não consigo aprender. Nós fizemo umas quantas coisinha lá, pano de prato, umas quantas coisinha. Não, eu não fui lá ver mais. (E.N.N.B.)

Nós ia, eu fiz curso bem rápido, bem rápido de culinária o tempo que ia lá, mas agora não vou mais. Agora é ruim de ir. (S.A.S.S.)
(grifos nossos)

O interesse na realização de cursos, mesmo restrito, é trazido por duas beneficiárias, ambas com residência na zona rural, que apesar de ainda não terem participado de nenhuma atividade nesse sentido, demonstram relativo desejo de participação:

Eu me inscrevi num, mas não consegui ir porque daí de manhã, é o dia inteiro, de tarde eu não tinha com quem deixar a Sofia. Mas vou me inscrever. (C.W.E.)

Maria: Não. Mas teria alguma coisa? Eu gostaria de fazer um curso, tipo né, aprender alguma coisa, só que aqui no interior não tem condições, como a gente vai fazer, né? Tipo assim se fossem vim na comunidade ali onde sai missa e culto, e dizer assim, hoje vamo faze tal coisa, né, nem quem não ganha Bolsa Família podia vim e aprender, né. Tipo da Emater, né, podia trazer um curso de alguma coisa, fazer alguma coisa pra aprender. Eu gostaria, mas pra mim é difícil de ir até a cidade. (M.S.S.) (grifos nossos)

A questão aqui apresentada, quanto à participação restrita das beneficiárias e suas famílias em ações, Programas ou projetos de qualificação profissional ou geração de renda, representa um problema que pode ser particularmente grande no contexto da desigualdade de liberdades substantivas. Nesse ponto, a abordagem seniana especifica que as dificuldades materializam-se quando existe um acoplamento de desvantagens (como por exemplo, a dificuldade de uma pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para auferir uma renda, sendo reforçada pela sua dificuldade de fazer uso da renda para a capacidade de viver bem).

Nesse caso, parece que não trata-se apenas de despreparo profissional, mas também da indisposição para preparar-se profissionalmente, o que demonstra falta de consciência e capacidade para refletir a realidade e as possibilidades de melhoria das condições de vida. A questão, portanto, é que o Programa Bolsa Família está ajudando significativamente na manutenção das necessidades básicas, não sendo capaz, além disso, de fomentar a busca pela superação das necessidades e a promoção da autonomia e da liberdade substantiva.

Tendo em vista o contexto vivenciado pelas famílias beneficiárias, são perceptíveis trajetórias de vida marcadas por diferentes obstáculos e dificuldade de potencializar autonomia e liberdade na busca por melhores condições de vida. Resta evidente que não há uma crença efetiva de que a qualificação profissional poderá de fato materializar-se em oportunidades, de modo que a ação de realizar um investimento de tempo e envolvimento no presente, buscando alternativas futuras e incertas, mostra-se frágil e hipotética.

Outra questão referenciada é a participação de alguns adolescentes em projetos socioassistenciais ofertados pelo CRAS, que além de preverem a realização de diferentes oficinas, também oportunizam aos grupos medidas socioeducativas para discussão de questões relacionadas à fase em que se encontram, bem como possibilidades para o futuro. As beneficiárias demonstram contentamento em relação à participação dos filhos nos projetos e destacam que isso tem grande relevância para sua vida.

Ela faz um curso... é menina nota dez, acho, nas terça, fazem lá no agrícola, fez até um tapete, mas não terminou ainda por que não tinha a linha mais, ela participa as terça. Ontem ela ficou o dia inteiro nesse curso. Daí ela estuda, né? Daí ganha almoço e de tarde faz isso. Daí eles visitam os idosos, essas coisa que nós não aprendemo. Incentiva, né? Ela gosta. Ela fez outro curso também ali que, mais não sei o que que é, que ela já pegou o diploma. É do colégio também, só que eu não sei o que que é, eu não lembro porque eu não gravo na cabeça. (I.L.)

Porque a escola também, querendo ou não, elas ensinam, tipo drogas, tem muitos que tem palestras. Que nem a Fernanda tem, como ela vai o dia inteiro, ela tem, do CRAS também, né, também já tiveram palestra de engravidar, né, que eles já tão nessa fase, né, não adianta tu dizer que são criança, eu pra mim sempre vão ser, mas é, então eles já tiveram palestra sobre isso. (A.M.P.R) (grifos nossos)

As beneficiárias que relatam a participação dos filhos em projetos socioassistenciais avaliam positivamente, enquanto possibilidade de aprendizagem que não tiveram quando viviam a mesma fase de vida, de modo que o tempo integral na escola para realização das atividades é muito válido para que de fato aprendam sobre questões importantes, que possivelmente terão validade inclusive para a posterior busca de trabalho e melhores condições de vida. Além disso, essa questão demonstra que a inclusão dos adolescentes em Programas de orientação, coloca-os mais próximos de processos de cidadania e autonomia, diferentemente

das mães, que não estão inseridas em ações nesse sentido e tampouco demonstram intenção de fazê-lo.

4.7 Perspectivas Para o Futuro

As possibilidades de refletir, para além dos aspectos relacionados ao momento atual em que os beneficiários encontram-se, no que diz respeito às condições de vida e acesso a bens e serviços, compreendem as perspectivas para o futuro, de forma a elucidar anseios e aspirações de busca para superação das situações de privação vivenciadas e construção e fortalecimento de processos de autonomia e emancipação.

Dentre as aspirações para o futuro, as questões ligadas à melhoria das condições habitacionais são destacadas de forma significativa pela maioria das entrevistadas, sendo que ao serem estimuladas a refletir sobre o que seria necessário para que esse desejo pudesse ser concretizado, as manifestações diferenciam-se entre a necessidade de receber ajuda por não sentirem-se capazes de, por conta própria, conquistar o objetivo, possibilidades de financiamento, busca pelo trabalho próprio e inclusão em Programas governamentais de habitação.

Eu queria que acontecesse que arrumassem a minha casa, né? Tem que passar uma areia fina por dentro, pra poder pintar ela, né? E esse barral aqui, ó, que eu queria material. Eu aqui no verão é um sofrimento, por que eu não tenho forro. Não, é uma tristeza. Eu paro só aqui porque não tem forro. E o barral aqui é incrível, quando chove.

(...)

O que podia acontecer pra me ajudarem, né? Onde eu bater, me ajudar, que tu bate na prefeitura, tu vai pedir. Eles parecem que escolhem as pessoa, né? Por que ali na esquina ganharam tudo os material. Olha o casão que fizeram. Sim, me ajudar. Por que a gente não tem, né? Como que a gente vai fazer? Tem que olhar e esperar. Preciso de ajuda, sozinha não tem como, né? Precisava de ajuda. Eu disse que, eu não falei que eu precisava tudo, né? Eu falei, disse que queria o meno o forro da casa. Eu falei que eu não tinha condições, que eu queria colocar um forro, ao meno pra gente não sentir esse calorão, esse solão. Capaz que me deram. Eu falei que eu sou pobre. Não tem como. A gente vai tirar da boca das criança pra colocar na casa. Eu fui nuns quantos lugar, guria. Não adiantou. (grifos nossos)

A descrição do desejo pela beneficiária expressa descontentamento em relação à situação atual de sua moradia, de forma que dimensiona a falta de condições dela e o quanto isso implica no bem-estar da família, demonstrando percepção acerca da necessidade de realização de melhorias, sendo referidas, desde o primeiro momento de seu relato, sob responsabilidade de outrem, atribuindo a “ajuda” como imprescindível para que seja possível alcançar o objetivo. A “ajuda” esperada, porque a família não tem condições financeiras de

fazê-lo, demonstra uma expectativa na concessão de benefícios pelo governo, visto que essa é uma prática recorrente no município e que a própria entrevistada diz já ter presenciado; entretanto, como isso não ocorreu depois das solicitações aos órgãos públicos, defende que há problemas quanto às doações, visto que não são direcionadas às pessoas que, de fato, possuem acesso restrito à renda.

Embora a teoria seniana traga a importância das oportunidades e disposições sociais enquanto possibilidades das políticas públicas, que devem contemplar estratégias eficazes de garantias mínimas de acesso para que as pessoas tenham condições de desenvolver liberdade em seu sentido substantivo e instrumental, parte-se do pressuposto de que o debate sobre a autonomia e a liberdade implica, também, no reconhecimento da responsabilidade pelas próprias condições de existência, de forma que seja assumido o protagonismo da própria vida e reconheça-se a si mesmo como principal responsável pelo que é e também pelas condições em que vive.

Por tudo isso, chama a atenção a expressão “*tem que olhar e esperar*”, uma vez que a entrevistada torna notória a percepção de que a responsabilidade pela satisfação do seu desejo é exclusivamente de outrem, de forma que não evidencia em nenhum momento possibilidades de que a família possa contribuir de alguma forma para que suas necessidades sejam supridas, senão totalmente, ao menos em parte. Isso porque, embora trate-se de uma família com aparente restrição quanto à renda e ao acesso a bens e serviços, a ação de esperar sem nenhum movimento aparente, ou de iniciativa em relação à participação nesse processo, torna no mínimo vulnerável a busca pelo alcance de seus objetivos.

Os fins e os meios de desenvolvimento exigem que a perspectiva de liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos Programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção (SEN, 2010. p.77).

A percepção de que as pessoas precisam ser ativamente envolvidas na conformação de seu próprio futuro tem significado na medida em que identificam-se sujeitos que, para além de demonstrarem situação de privação de renda e de capacidades, também colocam-se na condição de agentes passivos, à espera de benefícios do governo por considerarem-se incapazes e sem condições de agir na realidade em que vivem. Nesse ponto, as políticas públicas exercem papel central, uma vez que têm o compromisso de fortalecer as capacidades humanas pelo exercício

de sua liberdade, autonomia, participação e envolvimento com a transformação da realidade, uma vez que “há uma diferença entre pajar as escolhas de um indivíduo, e criar mais oportunidades de escolha e decisões substantivas para as pessoas, que então poderão agir de modo responsável sustentando-se nesta base” (SEN, 2010, p. 362).

Por essa via, reporta-se ao Programa Bolsa Família, enquanto estratégia de política pública que busca para além do alívio imediato da pobreza, o posterior rompimento de seu ciclo intergeracional, visto que isso pressupõe a transformação da realidade de muitas famílias que vivem em condições de privação e vulnerabilidade social. A perspectiva da mudança, como visto, envolve a percepção de que os indivíduos precisam ser parte do processo, e não apenas sujeitos passivos e omissos em relação a sua própria vida, de modo que suas capacidades precisam ser desenvolvidas e fortalecidas, por meio de oportunidades sociais materializadas em estratégias de políticas públicas, como compromisso do Estado e da sociedade. O que discute-se é até que ponto esse Programa viabiliza possibilidades de que seus beneficiários desenvolvam suas capacidades, visto que, mesmo após longo tempo de inclusão no Programa, ainda não superaram suas condições de privação, e em alguns casos sequer refletem sobre essa possibilidade.

A problemática relacionada à espera pelo auxílio de outras pessoas também é definida por outra beneficiária, embora esteja atrelada às pessoas da comunidade, visto que já recebera auxílios nesse sentido:

Só aumentar tua casa pra cá, né, como eu planejei. Tá parado porque eu não tenho condições com esses troquinho que eu pego. Daí não para nada limpo, porque é chão, daí tu limpa, limpa e parece que tá sempre sujo.

(..)

Só com ajuda. Até na casa aqui quem me ajudou foi os irmão da igreja. No banheiro, o irmão me ajudou com quinhentos pros tijolo e coisa, e a casa também o irmão da igreja que me deu. Então a casa é toda remendada, não é uma casa de luxo. (E.N.N.B) (grifos nossos)

Se por um lado as relações comunitárias são importantes no fortalecimento do pertencimento, dos vínculos e na busca pela resolução conjunta de questões ligadas à coletividade e também às possíveis necessidades pontuais de cada um, enquanto responsabilidade compartilhada, por outro, ao atrelar a conquista de objetivos exclusivamente à iniciativa de outras pessoas, sem prever qualquer participação, demonstra-se não só a possível falta de condições financeiras, mas também de conhecimento e possibilidades de aprimoramento de suas próprias capacidades individuais.

Em um dos relatos, revela-se por um lado a baixa expectativa em relação ao recebimento de doações por parte do governo e, por outro, uma possibilidade, mesmo que remota, de que a família busque estratégias a fim de materializar o desejo pela casa própria.

Eu queria a minha casa, né, só que isso eu não consigo. Daí tu vai lá no prefeito, ele nunca pode. Daí tu pensa assim, se eu ganhasse o alicerce, eu pegava essas tábuas e fazia, né. Porque lá eu posso construir, foi doado, não é da Caixa mais, até a secretária do Prefeito me disse pra eu ir lá buscar a escritura minha. O problema é construir, né, sonhar agente sonha, quer arrumar uma coisinha ali, outra aqui. Eu tava pensando em ir lá, em pedir um financiamento na Caixa, sabe, como eu ganho o Bolsa, não sei se tem isso ainda, se não terminou. Porque o prefeito não adianta esperar por ele, porque olha, assim pelo menos quando tu ia lá falar, que tu queria uma reforma uma, coisa, sempre ele fazia, né. Que nem eu disse pra ele, eu não queria uma casa, eles fizessem, fazendo a plantinha ali pra mim, com o alicerce, tábuas é fácil de conseguir, o problema é pra ti comprar as coisas como, porque isso aqui todo mundo, os amigos ajudam, vai lá e faz. Mas o caro é a areia e o cimento pra fazer o alicerce. É, e eu aqui ainda não pago aluguel, né, então vai indo. (grifos nossos)

Identifica-se uma reflexão acerca das possibilidades de que a construção da casa possa ocorrer não só pelo auxílio do prefeito (governo), mas também por suas próprias iniciativas, seja pelo apoio da comunidade ou pela realização de financiamentos por meio de Programas habitacionais voltados à população de baixa renda. Entretanto, a beneficiária inicia sua fala referindo que não conseguiria realizar o sonho de construir sua casa e que apesar de ser um desejo, por enquanto está tranquila por morar em uma casa cedida e não ter a despesa de aluguel imobiliário, o que demonstra ser a razão de ainda não ter realizado tentativas no sentido de buscar seu objetivo.

A possibilidade de que o governo promova ações de apoio às famílias e de Programas habitacionais, atrelada à iniciativa dos responsáveis familiares, que podem através do trabalho e do acesso à renda buscar melhor qualidade de vida, principalmente no que refere-se às condições habitacionais, é destacado por uma das beneficiárias, que também enfatizou haver problemas em relação à concessão de auxílios nesse sentido, em função de que os agentes públicos não beneficiam aqueles que de fato possuem dificuldades financeiras. Assim veja-se:

Ah que eu pudesse terminar minha casa e ter uma vida melhor, né. Eu já encaminhei na Caixa, aquele da reforma, aí eu fui umas quantas vezes lá na Jaque, então nunca se ajeitou. Precisa um serviço melhor pra esse aqui, e eu acho uma ajuda do governo, como eles ajudam tanta gente, como a gente sabe ali embaixo ajudaram uma pessoa que os dois trabalham, que não precisam, ajudaram a casa inteira, e nós que faz hora batendo na tecla, até cansei de ir lá.
(grifos nossos)

O relato de que o acesso ao trabalho é capaz de trazer melhorias às condições de vida das famílias também é perceptível em algumas outras entrevistas, em que as beneficiárias

demonstram a preocupação e o desejo de que os filhos não vivenciem privações, de forma que atribuem ao trabalho a possibilidade de evitar que isso aconteça. Em duas entrevistas, em que ambas as beneficiárias chegaram a cursar ao menos a etapa inicial do Ensino Médio, foi referido o desejo de buscar melhores condições de trabalho, inclusive através do retorno aos estudos.

Eu queria fazer alguma coisa pra eu ter uma profissão, sabe. Eu tava pensando em terminar o ano que vem, porque eu tava pensando em fazer técnico de enfermagem porque meu namorado trabalha nessa área, né, sabe. Eu acho interessante, assim. É, eu queria fazer supletivo na verdade pra ir mais rápido, sabe, porque ali no Eugenio é todas as noites, é puxado. (A.M.P.R.)

Mas hoje se eu fosse pensar em fazer alguma coisa, eu ia quere fazer um concurso pra mim poder até dar uma vida um pouco melhor pra elas, sabe, tipo amanhã ou depois a Sofia vai estudar, a Tainá vai ta numa faculdade e a Stefani, se Deus quiser, aí eu penso em o ano que vem já me focar nisso... susepe. Eu tenho meio um medinho, né, mas eu vô ter que ir tentando, nem que eu vô rodando, mas eu vô tendo uma base de como que é, né. (C.W.E.)
(grifos nossos)

Os depoimentos mostram o entendimento acerca do papel da educação, por beneficiárias que possuem maior escolaridade, e isso provavelmente não constitui coincidência, pois a racionalidade é, sem dúvida, um elemento central nesse processo de cidadania baseada na autonomia e na liberdade. Não apenas por que ela aumenta as chances de emprego e renda, mas por que amplia a capacidade de compreensão do mundo, de reflexão sobre a realidade, de protagonismo sobre a própria vida, tornando possível a potencialização das capacidades humanas para o exercício autônomo da razão pela independência e emancipação.

De forma diferente, aqui o discurso de que o trabalho possui demasiada importância na busca por melhores condições de vida demonstra relativa capacidade reflexiva das entrevistadas acerca da realidade vivenciada e sobre possibilidades de sua transformação. Nesse ponto, é importante destacar novamente que as oportunidades e disposições sociais e as estratégias de políticas públicas precisam, de fato, propor ações, Programas, projetos que viabilizem o fortalecimento dessas capacidades individuais, de forma a possibilitar que os sujeitos tenham condições de agir com autonomia e responsabilidade sobre a própria vida.

Semelhante à ideia de que o trabalho pode trazer maior acesso à família para superar as situações de privação, mas diferente em relação às possibilidades de que isso de fato ocorra, uma das beneficiárias trouxe a proteção e a benção divina como necessária nesse sentido:

Eu não queria passar mais necessidade, queria ter muitas coisa que eu não tive ainda... as coisa pra dentro de casa que é caro, a gente não tem. Eu peço pra Deus, eu rezo pra Deus que eu chegasse a arrumar um emprego, uma coisa, hoje eu peço a Deus que não

deixe meus filho passar o que eu passei, já. A ideia é continuar aqui que agora é nosso, e conseguir um emprego, continuar trabalhando e ajudar meus filho. (grifos nossos)

A crença religiosa e a busca por um suporte de proteção que possa de alguma forma trazer segurança e muitas vezes fortalecer a esperança de melhoria das condições de vida, parece representar, para além disso, a condição de dependência em relação à vontade de Deus, o que em tese acaba por colocar o indivíduo na condição de agente passivo na construção de sua história de vida, assim como de sua família. Essa questão remete à reflexão dos valores que a Modernidade enquanto matriz conceitual pretendeu superar, na medida em que evidenciou possibilidades de que a afirmação do indivíduo, da objetividade e da racionalidade pudessem de fato potencializar a emancipação humana.

O apartamento entre a razão e a fé significou a busca pela superação do teocentrismo e do dogmatismo religioso, que percebe o homem como objeto da criação, resumido à contemplação do mundo, para a potencialização da consciência individual e autonomia de capacidades para conhecer a realidade pela ciência, o que representou a busca pela explicação da vida através dos processos científicos, de maneira que a razão tornou-se o grande instrumento de emancipação humana. Significa, portanto, que se por um lado existe a figura de um criador que tudo sabe e que é responsável pelo destino de cada um, por outro as pessoas não possuem responsabilidade sobre a própria vida, de maneira que não cabe a elas planejar o futuro.

Outra questão importante no relato das beneficiárias é a preocupação em relação aos filhos, tanto no sentido de satisfação das suas necessidades como nas possibilidades de vida futura:

O meu maior sonho é ver meus filho formado, e não precisa ficar milionário, pode ser formado em qualquer coisinha, sabe, só que eu vou saber que os meus netos vão ter condições de vida melhor do que as que eu pude dar pra eles. Porque as vezes eu fico pensando, nunca ficaram sem ter nada pra comer, quando hoje terminava, a gente corria e dava jeito. (M.S.F.S.)

Ah, eu peço pra Deus pros meus filho não cair nos maus caminho de droga, essa coisa, né. Isso que eu não queria. (R.N.) (grifos nossos)

As perspectivas futuras em relação aos filhos são abordadas de forma unânime pelas beneficiárias, principalmente aquelas que possuem escolaridade mais avançada, que demonstram entendimento de que a educação tem papel essencial na construção de sua história de vida e das possibilidades de acesso que terão.

Que nem o Edu assim, assim ele quer ser policial federal, é uma coisa que eu não queria que fosse por causa do trabalho, depende assim o risco que corre, sabe, assim. Mas por tudo que aconteceu comigo e ele presenciou isso... e ele disse que quer. E a Fernanda, ela disse assim, até agora faz tempo que ela não toca mais nesse assunto, mas ela vivia dizendo que ela queria ser juíza. Então, a gente é pobre, eu não tenho condições, mas estudem, fazem o enem, uma coisa, tentem uma bolsa, né, porque isso tem, oportunidades tem, depois claro a gente vai procurar ajudar da maneira que pode, mas eu, assim, claro que a profissão deles não é uma coisa que eu queria que, mas se é uma escolha deles não tem o que eu fazer, né, tenho mais é que rezar e apoiar. A Fernanda parou um pouco de falar sobre isso, sabe. Não, como é que vai ser depois. Mas o Edu assim, esses dias tava falando que assim que ele for de maior, ele quer, se tiver algum concurso, ele vai fazer. Eles têm ideia de continuar estudando. Que nem eu disse pra eles, se eles quiserem ser alguma coisa, eles tem que estudar. (A.M.P.)

As gurias fazem planos. A Taina desde pequena diz que quer ser veterinária. A Stefani falava sempre em ser advogada, mas agora ela mudou, ela quer fazer alguma coisa voltado à estética, sabe. Ela gosta muito de mexer nos cabelos, se ela pode ela gosta de tá sovando os cabelos da gente, então ela mudou de opinião, bem radical, né. Elas sabem que vão ter que estudar. (C.W.E.) (grifos nossos)

A questão da busca pelo conhecimento e qualificação profissional tem íntima relação com o esclarecimento e o uso de uma base informacional para juízos e decisões, em que o indivíduo torna-se capaz de agir e ocasionar mudança, com realizações julgadas de acordo com seus valores e objetivos. Nesse viés, as políticas públicas têm papel relevante por constituírem estratégias de aumento das capacidades humanas e liberdades enquanto elementos constitutivos do desenvolvimento, o que no âmbito do Programa Bolsa Família mostra-se vulnerável, na medida em que a experiência escolar ainda aparece com dificuldades, mesmo havendo relatos no sentido de que a educação é importante na busca por melhores condições de vida.

Percebe-se nos relatos que, se por um lado alguns filhos já demonstram ideias e aspirações futuras, por outro há aqueles que ainda não manifestam-se verbalmente, ou que já são alvo de preocupações em função do desinteresse pela escola.

O Maicon não é muito de conversar, a gente quer, mas ele não fala nada, eu tento conversar, como eu digo nós tem uma universidade aqui, e isso é uma coisa que eu digo, meu Deus, porque eu não conhecia, né, nós fomos no curso, né, eu conheci, eu nunca tinha entrado na minha cabeça que eles em condições de se eles se dedicarem eles vão ter condições de fazer uma universidade, coisa que muita gente não tem, né, imagina, nossa cidadezinha, né. O José, quando a gente fala ele diz que vai ser servente de pedreiro, que nem o Marcelo, eu não sei se não cai a ficha na cabeça dele, eu disse guri te dedica, tira nota boa, depois vocês tem universidade pra fazer aqui, né. E se não tiverem condições, se estudarem o dia inteiro, tem vale alimentação e vocês ganham, né, pela Universidade, se é de família de baixa renda, eu tava conversando com ele, ele disse pra mim, ah, mas eu não preciso estudar tanto porque eu vou ser servente de pedreiro que nem o pai. Só que ele não tem noção, né. A Vitória um pouco diz que vai ser professora, mas ela também tem dificuldade. (M.S.S.S.)

O menino não quer estudar, diz que vai fica na roça, eu queria que ele estudasse, eu acho ruim. Ela já gosta, essa não me preocupo. Ele tem que tá mandando fazer tema, ela não, já sabe a hora de fazer e ele não é muito interessado. (A.C.C.O.)

O Guilherme não quer mais estudar, tô tentando arrumar pra ele o menor aprendiz, mas não sei onde vai, não sei o que faz, não sei nada. Ele disse que quer, o Jovem Aprendiz ele quer, mas eu não sei o que que tem que fazer. Eu falo, eu brigo pra ir no colégio, mas não adianta, levar de arrasto eu não posso. Eu acho que a Katiele vai continuar estudando, pelo que ela fala, o Alex não sei também se não vai ser igual o outro. Não gosta muito de ir na aula. R.N (grifos nossos)

Perceptível nesse ponto é a grande dificuldade demonstrada de que os pais assumam o protagonismo de suas próprias vidas, e exerçam autoridade perante os filhos, assumindo um papel de referência que de fato seja capaz de direcionar as decisões sobre a vida das crianças e dos adolescentes, pelos quais são responsáveis. Depara-se com situações em que os sujeitos, já crianças, manifestam sua falta de interesse pelas atividades escolares, materializada na adolescência quando optam definitivamente pela evasão, de forma que a família atribui a questão à vontade e desejo dos filhos, e vê-se sem capacidade de conseguir resolver a questão, mesmo tendo relativa consciência do que isso significa no momento e na vida futura.

A possibilidade de inserção no mercado de trabalho por meio do Programa Jovem Aprendiz, que permite a capacitação profissional de adolescentes e jovens atrelada à concessão de valores monetários, foi aventada por três beneficiárias, que relataram significativo interesse dos filhos na atividade de trabalho.

Ela pensa em ter o dinheiro dela nesse primeiro emprego, né? E conseguir comprar as coisinha pra ela. Como ela quer um telefone, né, como ela tem um pequenininho veio, esse é o plano dela, comprar roupa, essas coisa. Eu quero dar estudo pra elas até o ... I.L

É, ela quer agora, que ela tá feliz, que se der certo ela vai começar em janeiro, daí ela quer estudar e trabalhar, daí ela queria que eu mudasse ela pra de noite, mas daí eu e pai dela decidimo que não, que ela vai estudar de manhã e trabalhar de tarde. E de noite ela vai ter que fazer os trabalho do curso, mais o dela, por isso que ela tá, eu disse te vira, vai ter que se virar. (E.N.N.B.) (grifos nossos)

Perceptível, nesse ponto, é que por mais que a inserção no Programa Jovem Aprendiz constitua uma estratégia de aprendizagem, qualificação pessoal e profissional, essa questão não é trazida para a reflexão, de maneira que a busca parece estar relacionada basicamente ao acesso a uma renda mínima para que os jovens possam ter o seu dinheiro, comprar as suas coisas, muito mais atrelada às possibilidades de consumo do que propriamente ao seu significado enquanto construção individual de processos de autonomia.

A possibilidade de refletir individualmente a vida numa perspectiva de cinco anos, revelou questões centrais de análise em relação à materialização de processos de autonomia e emancipação pelas beneficiárias, que demonstraram desde a intenção de estarem vivenciando

melhores condições de vida, de habitação e maior acesso ao trabalho, até o encaminhamento dos filhos, dos quais esperam, a maioria das entrevistadas, a continuidade dos estudos e a materialização de projetos de vida.

Olha, eu já quero quem sabe, né, tomara que eu continue com as minhas ideia aqui (risos), quem sabe formada em alguma coisa, meus filhos estudando. A Fernanda, quem sabe vai estar se formando, quem sabe. E assim, ó, tomara que eu teje melhor que eu to hoje... Mas eu creio que meus filho já vão tá encaminhado, sabe, não sei se vão tá morando comigo. É, é que nem eu disse pra eles, assim, a gente não é rico, não tem dinheiro sobrando, né, mas também a gente ganha, a gente tenta. (A.M.P.R.)

Eu espero tá com o mais velho formado, porque esse ano ele dá baixa no quartel, dai vamo ver, eu queria que ele terminasse o terceiro, porque daí com o terceiro ele tem chance, né, ele quer Direito, mas mesmo assim se faz o Enem, né, ganha uma bolsa, eu disse pra ele se dedicar, estudar por que pode fazer concurso também com o terceiro, né. Ele não precisa ajudar nós, mas que ele tenha pra ele, né, que ele vai ter um futuro melhor, pode ter uma casa se não morar como nós. E eu espero que os outros continuem estudando, né, não sei esse cabeçudo, mas ele vai ter que estudar, arrecém tem 15 anos. Eu também queria voltar a estudar, né, vamos ver como que vai ser, só que eu não queria fazer EJA, eu queria terminar a série normal, porque eu acho que se tu fizer o EJA, se tu fizer algum concurso, não vai te ajudar, sabe, porque daí tu tem o básico, o fundamental. M.S.F.S

Eu imagino que as guria vão tá na faculdade, a Taina ainda não, mas a Stefani tomara que sim. Se Deus quiser. Ah de repente vou ter realizado meu sonho, né, de passar no concurso. Se Deus quiser, com 40 anos. Risos. C.W.E (grifos nossos)

É esperado, portanto, por algumas beneficiárias, que não somente seus filhos possam dar seguimento aos estudos e alcem voos no sentido de construir seus projetos de vida, mas também enquanto seu projeto individual, pois manifestaram o desejo de retornar aos bancos escolares, seja para buscar a conclusão das etapas da Educação Básica, para posterior realização de curso técnico ou ensino superior, ou até mesmo para aprovação em concurso público. Em ambos os casos, são beneficiárias que possuem uma escolaridade mais avançada em relação às demais, ou que já participaram de projetos socioassistenciais e tiveram contato com a Universidade. Essas vivências, que permitem às pessoas o contato com a informação, orientação, ciência e educação certamente é decisivo para as opiniões manifestadas, para a visão de mundo mais ampla que elas demonstram.

Relevante nesse ponto também é o relato de beneficiárias que expressam não saber o que irá acontecer e que isso é impossível dizer, pois não há como prever o futuro. Assim veja-se:

Eu não sei. E peço a Deus que eu viva esses ano aí, e que eles fique ali e... Eu penso que eu já tenho meu canto onde morar e depois fica pra eles e.. Nem pensei ainda... A.C.C.O

Não sei porque dia de amanhã a gente não sabe. Amanhã eu não sei se vo ta viva. Espero ta bem, mas o amanhã não pertence pra nós. Espero melhor do que eu queria ta hoje,

com certeza. Não precisa muita coisa. Eu já tenho a minha casa, eu queria ganhar um pouco melhor pra comprar roupa e calçado pro meus filho, um pouco melhor de comida. É. Não penso em ter carro, essas coisa, né. R.N (grifos nossos)

A ação de delegar integralmente a outrem a responsabilidade que é primeiro de cada um, é vista com demasiada crítica por Amartya Sen, que destacou que, para além de discussões teleológicas, as próprias pessoas devem ter a responsabilidade de desenvolver e mudar o mundo em que vivem. Dessa forma, não é preciso ser devoto ou não devoto para aceitar essa relação básica, porque se as pessoas vêm acontecimentos terríveis a sua volta, eles são essencialmente seus. Eles são responsabilidade sua, independente de serem ou não de mais alguém. Negar a relevância dessa exigência geral seria deixar de lado algo fundamental na existência social. Não é tanto uma questão de ter regras exatas sobre como exatamente deve-se agir, e sim de reconhecer a relevância da condição humana comum para fazer escolhas que sejam apresentadas. (SEN, 2010, p. 359).

A ideia de que não há como prever o futuro, pois ele não pertence a nós, está relacionada às crenças e valores de cada sujeito, aqui manifestados na certeza de que o poder sobre a vida das pessoas está centralizado na figura divina, que é responsável pelo destino de cada um. A expressão “o amanhã não pertence pra nós” explicita uma responsabilidade que não é do indivíduo, e sim de outrem, de forma que a ação de traçar objetivos e metas resta prejudicada, em função da postura passiva e inclusive omissa, de quem não tem poder de escolha ou decisão sobre a própria vida. Para além disso, uma vida de privações parece exercer influência na configuração dos anseios e desejos para o futuro, que mostram-se nitidamente limitados.

Essa questão tem total relação com a efetivação de processos emancipatórios que, de acordo com os preceitos modernos, reiterados na abordagem seniana, têm total relação com a superação das situações de privação de renda e de capacidades, acesso restrito ou nulo a bens e serviços, e de dependência, perpassando pela expansão e fortalecimento das liberdades reais que as pessoas desfrutam, que com razão tornam-se seres sociais mais completos, capazes de agir com autonomia e responsabilidade no mundo em que vivem. Notadamente, a condição de agente ativo, reflexivo, crítico e transformador implica na potencialização das capacidades humanas no contexto abrangente e na possibilidade de agir e ocasionar mudança.

O contexto de análise esteve imbricado na reflexão da realidade vivenciada e percebida pelas beneficiárias do Programa Bolsa Família, no sentido de que fosse possível identificar sua percepção acerca de aspectos de sua trajetória no Programa e do potencial emancipatório dele, que dentre outros objetivos também busca a emancipação sustentada das famílias e o

rompimento com o ciclo intergeracional da pobreza. O que identifica-se são situações diversas que vão além do acesso à renda mínima e à provisão de melhores condições de sobrevivência, abarcando ainda, desde a variação dos perfis de pobreza apresentados e suas condições de vida, a relativa falta de conhecimento sobre a regulamentação do PBF, a não vinculação dele aos serviços de saúde e educação, especialmente, até a concepção de que mesmo após longo período de inclusão no Programa ainda verificam-se situações de privação de renda e principalmente de capacidades para transformação da realidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar o potencial emancipatório do Programa Bolsa Família na percepção dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS constituiu um processo de estudo e investigação acerca da materialização de seus objetivos fundantes para atingir a superação das situações de privação e a construção de processos de inclusão e emancipação sustentada das famílias, no sentido de que, de fato, o ciclo intergeracional da pobreza seja rompido. Tal proposição buscou abranger, portanto, o conhecimento do público atendido em relação aos aspectos normativos previstos pelo Programa, avaliando sua compreensão sobre limites e possibilidades de superação das situações de privação e sua capacidade de refletir sobre mudanças do contexto socioeconômico familiar para construção, fortalecimento e vivência de processos de autonomia e emancipação.

A busca pela compreensão da realidade pesquisada esteve fundamentalmente atrelada aos aspectos teóricos acerca da categoria da emancipação, a partir dos preceitos do Projeto Moderno, como matriz conceitual e filosófica que inaugurou novas concepções de ser humano e de organização social, pela afirmação da racionalidade e do reconhecimento dos indivíduos como seres pensantes, capazes de produzir conhecimento, compreender o mundo e agir na realidade. Nesse sentido, compreende-se a centralidade do papel da razão, pois conhecer o mundo potencializa as possibilidades de desenvolver capacidades para transformá-lo de forma responsável, por meio do fortalecimento da autonomia e da liberdade individual enquanto pressupostos de processos emancipatórios.

Nesse viés, a concepção seniana, apresentada na obra “*Desenvolvimento como Liberdade*”, demonstrou possibilidades de que os indivíduos assumam papel de agente *ativo e livre* em relação à própria vida, à realidade em que vivem e ao mundo como um todo, na medida em que vinculou a liberdade como essencial aos processos de desenvolvimento. Sendo assim, corrobora com os preceitos modernos ao perceber a potencialização do indivíduo em sua competência de racionalmente pensar por si mesmo, exercer liberdade e conquistar autonomia, o que torna possível a materialização de processos emancipatórios e de desenvolvimento.

Tendo em vista que para Sen (2010), são as disposições e oportunidades sociais que podem potencializar o reconhecimento dos indivíduos como ativamente envolvidos com seu próprio destino, por estarem ancoradas na necessidade de desenvolvimento das capacidades humanas e das liberdades substantivas e instrumentais das pessoas, as políticas públicas

constituem importância evidenciada, na medida em que organizadas no âmbito do Estado, em conjunto com diferentes instituições e com estruturas avaliatórias eficazes, devendo prever estratégias propositivas, numa visão orientada para o indivíduo, racional, agente, livre, ativo e autônomo, para que venham a resultar efetivamente na resolução das questões que pretendem solucionar, assim como na melhora da qualidade de vida das pessoas e na concretização da cidadania e da emancipação.

Desse modo, verificou-se que as políticas públicas e sociais, inseridas no campo multidisciplinar, têm relação direta com o Estado, a política, a economia e a sociedade, abrangendo intervenções na realidade necessárias à vida na coletividade. Assim, os diferentes formatos de políticas públicas estão normalmente atreladas a um contexto e modelo de Estado e de sociedade em sua forma de organização, sendo constituídas a partir das concepções político-ideológicas e das diretrizes dos sistemas sociais, que incorporam de formas distintas o reconhecimento de situações que incidem em intervenções, tanto no âmbito governamental quanto no da sociedade civil.

Inseridas no contexto de processos dinâmicos e, por vezes, inevitavelmente complexos, as políticas públicas têm relação direta com os fatores do desenvolvimento que, por sua vez, só é possível a partir da correlação entre as dimensões sociais, econômicas, ambientais, territoriais e político-institucionais. Nesse ínterim, as políticas sociais são trazidas ao centro do debate, considerando as mudanças ao longo de sua constituição, que contemplam desde o viés estratégico conservador, enquanto instrumento de controle, tutela e assistencialismo, até a ideia de mecanismo de proteção e promoção social da população, vinculadas à órbita do direito, pela diminuição das desigualdades sociais através da construção de processos democráticos de cidadania e justiça social, instituídos pela Constituição Federal de 1988.

No âmbito da proteção e da promoção social compreende-se, em primeiro momento, o papel da Seguridade Social enquanto objetivo do Estado, para a redução de riscos e vulnerabilidades a que possam ser submetidos indivíduos, famílias e grupos sociais, por meio da garantia de renda e da oferta de bens e serviços sociais e, posteriormente, das possibilidades de garantia de oportunidades e geração de igualdades, pela formação e desenvolvimento das capacidades dos cidadãos, a fim de tornarem-se indivíduos livres, autônomos e, portanto, emancipados, o que pressupõe concomitantemente a superação das situações de privação, pobreza, vulnerabilidade e desigualdade social.

Inserido no bojo das políticas sociais, tratou-se especificamente sobre o Programa Bolsa Família, de modo que, para além da transferência direta de renda como iniciativa de

enfrentamento às necessidades sociais imediatas e do acesso aos serviços sociais básicos, o Programa também objetiva o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, para que venham a ser desligadas dessa política pública, enquanto pressuposto do alcance de suas proposições. Em outras palavras, para além do combate à fome e à pobreza, busca-se a promoção de direitos e a potencialização da inclusão social desses beneficiários, para que sejam superadas as situações de vulnerabilidade social que dão origem à concessão dos benefícios.

Nesse sentido, avaliar o potencial emancipatório do Programa Bolsa Família perpassou a necessidade de compreender se e em que medida essa estratégia de política pública mostra-se capaz de, além do acesso à renda mínima, efetivar a potencialização de condições e oportunidades sociais para que as capacidades humanas sejam desenvolvidas, a fim de que, de fato, formem indivíduos que, com razão, liberdade, autonomia e responsabilidade, superem as condições de privação vivenciadas. Desse modo, partiu-se do pressuposto de que, se o Programa atinge esse patamar, os beneficiários já se mostrariam capazes de refletir sobre esse processo, a partir de sua própria trajetória no PBF.

Dessa forma, o potencial emancipatório do Programa Bolsa Família foi pesquisado na visão e no entendimento de beneficiárias cadastradas no perfil atual de *extrema pobreza* definido pela análise da renda familiar, no sentido de possibilitar a reflexão acerca de outras variáveis pertinentes à situação de vulnerabilidade social. Assim, é perceptível nos diferentes contextos socioeconômicos, famílias que na maioria são compostas por adultos com baixa ou nenhuma escolaridade, vivendo em condições precárias de habitabilidade, com restrita convivência e pouco envolvimento com a comunidade, além de dificuldades aparentes de exercer autonomia e protagonismo em relação às questões de sua vida, assim como de sua família.

Tendo como referência os contextos familiares apresentados, observou-se significativa dificuldade das beneficiárias para expressarem seu ponto de vista frente a situações do cotidiano, de forma que a capacidade reflexiva acerca da realidade e das possibilidades de superação das situações de privação mostram-se restritas. Isso porque, embora relatem algumas situações que explicitam contextos de privação quanto ao acesso de bens e serviços, demonstram incapacidade aparente para refletir a resolução das problemáticas, geralmente atribuindo exclusivamente a outrem a responsabilidade sobre seu bem-estar e sua vida, o que pressupõe relativa incompreensão acerca da importância de ser parte da conformação de seu

próprio futuro, e materializa as relações de dependência, que na abordagem seniana é vista como derrotista, por enfraquecer a iniciativa e os esforços individuais.

Os relatos sobre as condições de vida, vivenciadas pelas beneficiárias e suas famílias, remetem à algumas situações de privação que são materializadas pela dificuldade apresentada de manutenção de algumas necessidades das famílias, vinculadas expressivamente à inatividade em relação ao trabalho remunerado e até mesmo pelo exercício de atividades informais. Entretanto, resta demonstrado que a questão central para as entrevistadas não parece ser o trabalho, e sim a renda numa visão mais superficial, pois na medida em que, para além de possível desemprego e trabalho precário, não são buscadas estratégias de qualificação profissional e geração de renda, sendo isso aventado apenas na ocorrência de desligamento involuntário do PBF.

Assim, após longo tempo de inclusão no Programa, ao refletirem sobre as mudanças no contexto socioeconômico familiar, as beneficiárias revelam que, mesmo tendo auxiliado minimamente na melhoria das condições de vida, o PBF não promoveu mudanças significativas, pois continuam vivenciando situação de pobreza e privação de bens e serviços. Isso pode ser atribuído ainda à avaliação das beneficiárias quanto aos valores recebidos pelo Programa, os quais compreendem ser insuficientes, tendo em vista a expectativa de que os benefícios venham a ser mais do que um simples auxílio e de que possam de fato possibilitar o custeio integral das necessidades da família.

Se por um lado as entrevistadas afirmam que a situação de pobreza e privação do acesso a bens e serviços sociais básicos ainda é realidade vivenciada, mesmo após longo tempo de inclusão no Programa Bolsa Família, por outro, apontam que isso só seria superado mediante ajuda do governo ou de outras pessoas, haja vista suas condições incapacitantes. Isso demonstra uma expectativa pela continuidade de recebimento desse e de outros benefícios, além da incapacidade de reconhecer-se como responsáveis por si, sujeitos de sua própria história. Assim, mesmo compreendendo o contexto de privação, a ação de atribuir exclusivamente a outrem a responsabilidade pelas suas necessidades, torna no mínimo vulnerável a busca pelo alcance de seus objetivos.

Essa parece ser uma das questões centrais de análise aqui identificadas, pois como visto em Sen (2010) e corroborando com os preceitos modernos, as pessoas precisam envolver-se ativamente na conformação de sua história. Entretanto, verificou-se que os sujeitos colocam-se na condição de agentes passivos à espera de benefícios, pois considerarem-se incapazes de agir na realidade em que vivem e, nesse ponto, as políticas públicas têm papel central, pois

deveriam fortalecer as capacidades humanas para o exercício da liberdade, autonomia, participação e envolvimento com a transformação da realidade. No caso específico do Programa Bolsa Família, essa questão parece estar visivelmente fragilizada.

No que tange à identificação do entendimento das beneficiárias em relação aos aspectos normativos previstos pelo Programa Bolsa Família, o processo de pesquisa evidenciou relatos de dúvida e incerteza e, em alguns momentos, dificuldades de falar abertamente sobre o assunto. As beneficiárias conhecem o Programa apenas em linhas gerais, e o desconhecimento sobre algumas questões básicas demonstra outra expressiva fragilidade do Programa, por tornar vulnerável a reflexão sobre a própria participação da família nele, assim como sobre o alcance dos objetivos a que se propõe, que envolvem inclusive a própria superação das situações que dão origem à concessão dos benefícios.

Inicialmente há uma vinculação do Programa Bolsa Família à ação de *ajudar os pobres*, o que pode estar relacionado à representação do objetivo do Programa de alívio imediato da pobreza e da fome, por meio da transferência de renda como resposta a uma necessidade humana imediata. Outrossim, tem relação com o pressuposto da abordagem seniana quanto à noção de tentativa de resposta às privações de liberdade substancial, que está ligada às necessidades humanas básicas para melhora da vida dos indivíduos. Por outro lado, a concepção de ajuda, nesse contexto, mostra-se restrita, uma vez que o próprio Programa possui outros objetivos para além do acesso à renda mínima, na medida em que prevê serviços sociais básicos e a própria superação do ciclo intergeracional da pobreza, pela emancipação sustentada de seus beneficiários.

Resta evidente, portanto, que a ideia de *ajuda aos pobres* enquanto elemento definidor do PBF é um importante indicador de que o mesmo é falho em seu ideal de emancipação, pois os próprios destinatários dessa política social não a percebem no contexto de direitos, o que acaba por torná-la uma ação focalizada e tutelada da cidadania, por aparentemente não ser capaz de potencializar capacidades humanas, em que os indivíduos desenvolvam autonomia e liberdade para superar as situações de privação e vulnerabilidade social que vivenciam. Evidencia essa questão o fato de o Programa não ser visto como algo temporário, que prevê o futuro desligamento de beneficiários como objetivo fundante, haja vista que as próprias entrevistadas manifestam o desejo de que o mesmo sempre exista, ao passo que a possibilidade de extinção gera preocupação e medo.

Isso pressupõe dizer que o desligamento do Programa não é compreendido com um objetivo dele mesmo, como de fato o é, por ser uma política de caráter transitório, com o

propósito de constituir ferramenta para que as pessoas desenvolvam autonomia, tornando o benefício desnecessário. Sendo assim, não foi possível identificar a percepção das beneficiárias sobre o potencial emancipatório do PBF, uma vez que as famílias desconhecem esse objetivo do Programa e possuem dificuldades para refletir sobre as possibilidades de melhoria das condições de vida, o que demonstra estarem prejudicadas as condições capacitadoras dessa política social, levando-a ao contexto de acomodação e dependência.

Se os beneficiários não reconhecem o objetivo de superação do ciclo intergeracional da pobreza pela emancipação sustentada das famílias, vinculando-o ao PBF, dificilmente serão concretizadas ações individuais e coletivas nesse sentido, haja vista que a compreensão da realidade vivenciada mostra-se restrita e não vislumbram-se possibilidades de mudança pelo exercício da liberdade e da autonomia. Isto porque, como dito por Sen (2010), embora as capacidades humanas possam ser desenvolvidas pelos sujeitos a partir de oportunidades e disposições sociais, para que tenham condições de envolvimento e transformação do mundo em que vivem, o PBF encontra restrições enquanto política pública ou disposição social que busca o fortalecimento da autonomia de seus beneficiários, pois para além da transferência de renda e possibilidades de acesso aos serviços públicos, não está conseguindo, pelo menos a curto ou médio prazo, o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos para reversão da condição de paciente, para quem os Programas de desenvolvimento concedem benefícios.

Ainda em relação ao conhecimento e compreensão das beneficiárias sobre os aspectos normativos e regras de funcionamento do Programa Bolsa Família, a abordagem sobre as condicionalidades previstas evidenciou significativa dificuldade de elucidar possíveis exigências do Programa, não havendo clareza quanto à previsão de acesso a serviços, enquanto direitos e condicionalidades vinculados ao PBF. Ou seja, as entrevistadas abordam restritamente os serviços de saúde, educação, assistência social e habitação de forma individual, mas não vinculam essas políticas e serviços com o Programa do qual fazem parte, enfatizando inclusive em dados momentos, incompreensão acerca dos objetivos pelos quais existe a exigência de acompanhamento nutricional, vacinal e de frequência escolar.

A abordagem individual sobre o serviço de saúde abrangeu considerações sobre seu acesso, sendo que na visão das entrevistadas mostra-se restrito, visto que algumas necessidades da população não estão sendo atendidas, principalmente no que diz respeito ao atendimento médico, realização de exames clínicos, consultas com especialistas e concessão de medicações. Ao passo que considera-se a saúde como direito universal, que deve buscar o atendimento integral a todos os indivíduos, entende-se que constitui uma importante política

pública de acesso às condições mínimas de sobrevivência, essencial à condição humana. Isso pressupõe a possibilidade de que as restrições de acesso materializem o contexto de privação, que, como destacado por Sen (2010), pode ser resultado de processos inadequados ou oportunidades ineficazes, que não potencializam condições e disposições sociais, podendo incidir na privação de liberdades, que são essenciais ao processo de desenvolvimento.

Já no contexto do serviço de educação, os dados apontam possibilidades de acesso integral, visto que todas as crianças e adolescentes encontram-se matriculadas em escolas no âmbito do município, ao passo em que também dispõem de transporte gratuito. Entretanto, merece menção o registro de alguns casos de baixo rendimento escolar, falta de interesse em frequentar a escola, principalmente na fase da adolescência, o que é relatado pelas beneficiárias com relativa preocupação, tendo em vista seu restrito entendimento de que isso repercutirá na vida futura dos filhos, no que diz respeito à possibilidade de trabalho e renda. Por outro lado, diante de situações de descumprimento de condicionalidade referente à frequência escolar, as mães manifestam a preocupação primeira de regularizar a concessão dos benefícios, em detrimento do contexto que abrange a implicação da infrequência escolar sobre o processo de formação dos filhos.

Essa questão evidencia que as possibilidades de que o PBF potencialize competências humanas mostram-se fragilizadas, pois a obrigatoriedade de estar na escola, por si só, não demonstra a capacidade de quebrar o ciclo da dependência, tendo em vista que o próprio grupo familiar mostra-se apto para refletir o significado da educação em sentido abrangente, em que além da ampliação das possibilidades de trabalho e renda, proporciona o desenvolvimento da capacidade de compreender e agir no mundo e na realidade com autonomia e independência. Sendo assim, mediante a suspensão de benefícios do PBF por infrequência escolar, a análise que é feita pelas responsáveis familiares está atrelada às formas de buscar a regularização dos pagamentos, demonstrando uma preocupação com o benefício e não com a educação, que também falta às mães, assim como falta autonomia, liberdade, capacidade humana.

Merece destaque o aspecto da baixa escolaridade das beneficiárias, o que demonstra ter implicação direta com muitas questões evidenciadas nas seções apresentadas, especificamente quanto às dificuldades delas para exercerem a capacidade reflexiva acerca da realidade vivenciada, de expressarem seu ponto de vista frente a situações do cotidiano, além da ausência de autonomia frente ao compromisso de assumir as responsabilidades individuais sobre a própria vida e sobre a vida dos filhos, que acaba por fortalecer as situações de desinteresse pela escola, pois coloca na vontade deles o acesso a um direito, um dever de

cidadania, mesmo que ainda não possuam plenas condições de decisão sobre a própria vida, vivenciando processos de formação de capacidades que os tornem capazes de pensar e agir no mundo em que vivem.

Como observa-se, a privação de capacidades das pessoas transcende o critério da renda, e implica na dificuldade de assumir o protagonismo de suas vidas, por falta de condições para compreenderem a realidade em que vivem e perceberem-se enquanto sujeitos ativos e autônomos de sua própria história. Essas limitações também foram explicitadas na reflexão sobre perspectivas para o futuro, em que pode-se perceber que a experiência de privações também interfere na capacidade das pessoas para a ação de projetar, influenciando na configuração de anseios que mostram-se, por vezes, limitados. Para além disso, as crenças e os valores de cada pessoa também interferem no seu modo de pensar e agir no mundo, de forma que não é possível prever acontecimentos, pois o ser humano não possui poder de escolha sobre a própria vida, ao tempo em que ela pertence a um ser maior e divino.

Novamente, essa relação de dependência e atribuição da responsabilidade sobre a própria vida, que é delegada a outrem, representa o não reconhecimento da responsabilidade individual das pessoas frente às questões que afetam a própria vida. Nesse ponto, reporta-se de novo às disposições e às oportunidades sociais enquanto necessárias para o acesso às condições mínimas de que as pessoas desenvolvam liberdade e autonomia, reconhecendo a responsabilidade individual de cada um por suas condições de vida, e a si mesmos como principais responsáveis por si. A questão remete à constatação de que apesar de o PBF estar auxiliando significativamente na manutenção das necessidades básicas, não mostra-se capaz de fomentar a potencialização das capacidades humanas pela superação das necessidades e promoção da autonomia e da liberdade em seu sentido substantivo e instrumental, como dito por Amartya Sen.

Por tudo isso, compreende-se que as reflexões acerca da percepção das beneficiárias em relação ao potencial emancipatório do Programa Bolsa Família revelam que essa política social mostra-se relevante no que diz respeito ao acesso à renda mínima e às possibilidades de auxílio na manutenção das necessidades básicas, ao passo que, ao vincular o acesso a serviços sociais, também revela estar vinculado ao campo da afirmação de direitos e da cidadania. Por outro lado, ainda há um longo caminho a ser percorrido no que tange à potencialização de processos emancipatórios, a fim de que possam constituir-se como disposição e oportunidade social capaz de desenvolver as capacidades humanas, para que os

sujeitos possam, por meio da racionalidade e da liberdade, desenvolverem sua autonomia para compreender e agir na realidade em que vivem, tornando-se de fato emancipados.

A pesquisa mostrou-se, portanto, como uma oportunidade única de busca pelo conhecimento acerca da implementação de uma política pública em um contexto específico, na concepção daqueles que são o objeto de estudo e ação das estratégias de intervenção que intencionam resultados na vida coletiva, em busca de processos de desenvolvimento. Significou a reflexão sobre limites e possibilidades na operacionalização do Programa, que traz em seus objetivos diferentes anseios, e que para além da concessão de benefícios monetários para alívio imediato da pobreza e da privação de bens e serviços, encontra relevantes dificuldades na materialização de seu projeto emancipatório.

Se por um lado registram-se avanços no que diz respeito ao acesso da população em situação de pobreza extrema, por outro somos levados à reflexão de que é preciso trilhar novos e diferentes rumos para buscar fortalecer a relação do PBF com a emancipação. Isso demonstra fragilidades no âmbito do planejamento e da execução das políticas públicas que podem ser abordadas mais especificamente por meio de análises que contemplem outros atores envolvidos, como os próprios profissionais e gestores ligados ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação do Programa. Assim, contempla uma infinidade de possibilidades de debate e reflexão, que pode abarcar aspectos referentes à seleção do público beneficiário, o acompanhamento técnico social dele, a efetiva geração de oportunidades por meio da previsão de ações complementares e estratégias de avaliação dos resultados.

A possibilidade de refletir sobre a efetividade de uma política pública como o Programa Bolsa Família no contexto da emancipação, da afirmação dos sujeitos enquanto capazes de, por meio da razão, da liberdade e da autonomia, serem protagonistas de sua história, superando situações diversas de privação, contribuiu expressivamente para o processo de formação desta pesquisadora, uma vez que a questão está intimamente ligada à experiência profissional. Significou reflexões sobre a afirmação das contribuições dessa política social no que tange à garantia de direitos, mas para além disso, sobre suas limitações, necessitando ainda avançar em termos de potencialização dos indivíduos e de suas capacidades para agir racional e ativamente na realidade em que vivem.

REFERÊNCIAS

ALAYON, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: Controle dos Pobres ou Erradicação da Pobreza?** São Paulo, 1992.

ANANIAS, Patrus. Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.) **Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover inclusão.** Brasília, MDS, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF, 1993.

_____. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011.

_____. **Lei nº 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

_____. **Medida provisória nº 132**, de 20 de outubro de 2003, 2003. Cria o Bolsa Família, 2003.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Políticas e Programas.** Brasília, MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. **Portaria nº 555**, de 11 de novembro de 2015. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2015.

_____. **Portaria nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

_____. **Decreto Federal nº 6.135**, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

_____. **Decreto Federal nº 7.492**, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família:** transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social. Brasília, MDS, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** Brasília, MDS, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, MDS, 2017.

BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre liberdade.** Tradução Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEIUL, Carlos Henrique Leite. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

BRANCALEON, Brígida Batista. **Políticas Públicas: conceitos básicos.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superado expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.) **Avaliação de Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20-48. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Políticas Públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira. In: CANELA, Guilherme (org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo.** São Paulo: Cortez, 2008.

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

COLIN, Denise Ratman Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes, GONELI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de Construção da gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de Proteção Social. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

COGGLIOLA, Osvaldo. **Novamente, a Revolução Francesa.** Projeto História, n. 47, pp. 281-322. São Paulo, 2013.

CONSTANT, Benjamin. Tradução de Loura Silveira. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Traduzido da edição dos textos escolhidos de Benjamin Constant, organizada por Marcel Gauchet, intitulada *De la Liberté et des Lieux Modernes.* (Le Livre de Poche, Collection Pluriel). Paris, 1980.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Lidiane A. **Renda mínima, consumo e cidadania: o caso do Programa Bolsa Escola em Areia Branca-RN**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFPE, 2005.

DEMO, Pedro. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DEWES, M. J. **A história de Cerro Largo**. Porto Alegre: Alvorada, 1966.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 192, jun. 2011.

FALEIROS, V.P. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FONSECA, P.C.D; CUNHA, A.M; BICHARA, J. O Brasil na Era Lula - Retorno ao Desenvolvimentismo? Belo Horizonte, **Revista Nova Economia**, maio/agosto, 2013.

FRIEDE, Reis. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FONSECA, Paulo H. A tutela estatal dos direitos e a necessidade do Estado socialmente responsável. **Revista Prim@ Facie: Direito, História e Política**. Paraíba: UFPB, 2005.

GOMES, Fabio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP Rio de Janeiro**, 40(2):201-36, mar./abr., 2006.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. São Paulo: Artmed, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HARRISON, L. E; HUNTINGTON, S. P. **A cultura importa**. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2002.

IAMAMOTO, M., CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IVO, Anete B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JUNQUEIRA, Luciana A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v.13, nº 1, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

LIMA, Josiane de. **Guerra Fria: o paradigma intervencionista e a política de espionagem em um concerto bipolar**: UNISC, Santa Catarina. Disponível em: <[file:///13253-7211-1-PB%20\(1\).pdf](file:///13253-7211-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social: a potencialidade da prática profissional**. 2. ed. Ponta Grossa: UEPG, 2013.

MADEIRA, L.M. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à história da Filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein**. 6. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

MARIANO, Silvana. **Feminismo, Estado e Proteção Social: a cidadania das mulheres pobres**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Sociologia, IFCH/Unicamp, Campinas, 2008.

MARQUES, Mario O. **Conhecimento de Modernidade em reconstrução**. Ijuí: UNIJUI, 1993.

MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. Transferência de Renda no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 79. São Paulo, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NODARI, P. C; SAUGO, F. Esclarecimento, educação e autonomia em Kant. **Conjectura**, v. 16, n. 1, jan./abr., Caxias, 2011.

ORLANDI, E. **Discurso e leitura**. São Paulo: Cortez, Unicamp, 1988.

PEREIRA, Potyara A. P. Proteção Social Contemporânea. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2013.

PEREIRA M. T; LOPES J.L. A importância do capital humano para o crescimento econômico. **IX EPCT - Encontro de Produção Científica e Tecnológica**. Campo Mourão, 27 a 31 de Outubro de 2014. Disponível em: <http://www.fecilcam.br/nupem/anais_ix_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais_CSA/04.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2018.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RAMALHO, Tiago R. O conceito de Liberdade no pensamento de Friedrich Hayek. Coleção: **Artigos LUSOSOFIA**. Universidade da Beira Interior. Covilhã, 2016.

REIS, Carlos Nelson dos; Pestano, Cintia Ribes. A especificidade da assistência social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos e Contextos**, n. 5, nov, 2006.

RODRIGUES, João P. O projeto da modernidade segundo Habermas. **Griot - Revista de Filosofia**, Amargosa, v. 10, n. 2, p. 189-2014, dez., 2014.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SAMPAIO, Arlete. As políticas de desenvolvimento social no Brasil. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica. (Orgs.) **Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

SAMPIERI, R.H; COLLADO, C.F, C; LUCIO, M.P.B, M. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SCHEEFFER, Fernando. O papel das políticas públicas: Uma questão controversa. In: **Encontro de Economia Catarinense**, VIII. 2014 Santa Catarina. Anais. Rio do Sul: UNIDAVI, 2014.

- SEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas**. 2016. Disponível em: <http://www.portaldasmissoes.com.br/uploads/municipios/0000011_Perfil%20Economico%20Cerro%20Largo%202016%20%20.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger; CAMPOLINA, Bernardo; HORN, Ross van. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPOLINA, Tereza; NERI, Marcelo Cortes. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- SILVEIRA, Ronie T. **Judaísmo e Ciência Filosófica em G.W.F. Hegel**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.
- SMITH, Adam. In: **Investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979; Livro I. p. 3-20.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez., 2003.
- _____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SPOSATI, Aldaiza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva. In: MDS/UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-56.
- TASCHNER, Gisela. Cultura do consumo, cidadania e movimentos sociais. **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 46, p. 47-52, jan./abr., 2010.
- TAYLOR, S.J; BODGAN, R. **Introducion a los métodos cualitativos de investigación: labúsqueda de significados**. Buenos Aires: Paidós, 1987.
- TEIXEIRA, E. Modernidade e Pós Modernidade: luzes e sombras. **Cadernos IHU ideias**. São Leopoldo, Ano 4, nº 50, 2006
- TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- _____. Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.6, nº 11, 2000.
- WINDHOLZ, E.; HODGE, G.A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. In: **Revista de Direito Administrativo - RDA**. Rio de JANEIRO: v. 264, set./dez., 2013.
- VILALBA, Hélio Garone. O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos. **Revista Eletrônica**. Vol. 6, nº 2, 2013.
- YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar., 2004.
- ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, jan./abr., 2017.

ZIMMERMANN, Clovis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa família no interior do nordeste brasileiro. Salvador, **Caderno CRG**, v. 28, n° 73, jan./abr., 2015.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA ABERTA

1. CONTE UM POUCO SOBRE VOCÊ

Nome? Idade? Com quem mora? Há quanto tempo mora no local? Gosta de morar ali? Até que série estudou ou estuda? Onde trabalha ou já trabalhou? Outros adultos da família trabalham ou estudam? Onde trabalham? Que etapa estudam? Tem filhos? Quantos? Que idade? Estudam? Que etapa estudam? Qual sua interação com a comunidade onde mora? Participa do centro comunitário? Da associação da escola? Da igreja do bairro? Como você percebe essas instâncias? Considera que são importantes? Considera importante participar delas? Acha que existe alguma relação entre o trabalho nessas associações comunitárias e seu cotidiano?

2. O QUE SABE SOBRE O PBF?

Quem criou? Quando criou? Com que objetivo? Pra quem é? Quanto tempo? Tem condições? Quais são as condições? Existe tempo determinado para que as pessoas recebam o benefício? Sabe informar sobre o processo para ser beneficiário? Você acha que esse Programa sempre existirá? Quais são as regras? Tem condicionalidade/alguma coisa que você precisa dar em troca/obrigação?

3. COMO É SER BENEFICIÁRIA DO PBF?

Há quanto tempo a família recebe o benefício? Conte-me como era antes de receber o benefício? E hoje, o que mudou? Como foi para acessar o benefício? Quem saca o dinheiro no banco? O que consegue fazer com os valores recebidos? Como seria sem o benefício? Nesse período você já ficou sem receber? Por quê? Como foi para a família? As crianças/jovens comentam sobre a família ser beneficiária? Qual é a opinião deles sobre isso?

4. COMO ESTÁ O TRABALHO E A RENDA DA FAMÍLIA?

A família desenvolveu alguma atividade de trabalho desde que começou a receber os benefícios? Quais? Em que período? E cursos para qualificação profissional? Quais? Houve melhoria na renda da família? Como a família tem dado conta das despesas básicas? Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela família? O que é preciso para superá-las?

5. COMO É O ACESSO AOS SERVIÇOS?

A família busca o serviço de saúde? Em que situações? Onde a família tem atendimento de saúde? Que serviços estão disponíveis? Como está a participação nas atividades de pesagem da família? Fale sobre a qualidade dos serviços e do atendimento? A família frequenta a escola? É próxima à residência? Tem acesso ao transporte? Como você avalia a educação oferecida pela escola? Como você avalia o aproveitamento/comportamento dos seus filhos na escola? Como está a frequência escolar das crianças/ jovens na escola? Como você avalia sua participação e envolvimento com a escola? Que outros serviços a família acessa? O que poderia ser melhor?

6. COMO VOCÊ AVALIA O PBF?

Como você avalia esse Programa? Como ele poderia ser melhorado? Qual sua opinião sobre esta exigência em comprovar frequência escolar? Que papel você atribui à escola e à educação na sua vida e na vida dos seus filhos? Qual sua opinião sobre exigência nas atividades de pesagem da família?

7. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Tem algum desejo sonho a curto, médio ou longo prazo? Como você vê sua família/filhos daqui 5 anos? Como estarão? Foram traçados objetivos ou planos? Como você avalia essa busca? Os filhos já demonstram desejo para o futuro? Quais? Conversam sobre possibilidades de superar dificuldades e alcançar sonhos?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O potencial emancipatório do Programa Bolsa Família na perspectiva dos beneficiários do município de Cerro Largo- RS

Prezado participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “O potencial emancipatório do Programa Bolsa Família na perspectiva dos beneficiários do município de Cerro Largo- RS”, desenvolvida por Fabiana da Silva Sodre, discente de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus de Cerro Largo, sob orientação do Professor Dr. Ivann Carlos Lago.

O objetivo central do estudo é identificar a visão e o entendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Cerro Largo sobre as possibilidades de que as famílias superem situações de pobreza e falta de acesso a direitos sociais básicos como saúde, educação, assistência social, entre outros. A pesquisa pretende conhecer a realidade vivenciada pelas famílias, as facilidades e desafios enfrentados no seu cotidiano, a partir de suas próprias considerações, pensamentos, anseios, reflexões. Isto porque, os beneficiários são os destinatários desta política social proposta e executada pelo Estado, e, nesse sentido, compreender o seu posicionamento, significa dar voz aos que constituem o objetivo central do programa social, no sentido de que seja possível também construir modelo de análise e de avaliação sobre a execução deste atualmente, o que pode contribuir para seu constante aperfeiçoamento.

O convite a sua participação se deve ao fato de a pesquisa prever o estudo acerca da visão e do entendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, busca estudar se e em que medida o Programa possibilita que as pessoas melhorem de vida e que superem as situações de privação que por um momento estão vivenciando, e nessa lógica, será levado em conta o pensamento, a visão, a opinião dos beneficiários. A sua participação é de fundamental importância, pois é a partir desta, que será possível estudar as possibilidades do Programa Bolsa Família enquanto estratégia do Estado (governo) para garantir o acesso a direitos básicos às famílias.

Sua participação não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como desistir da colaboração neste estudo no momento em que desejar, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização. Você não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa e não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desista da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro. A qualquer momento, durante a pesquisa,

ou posteriormente, você poderá solicitar ao pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

Você não será identificado nominalmente no processo de trabalho, tendo portanto, sua identidade preservada. A sua participação consistirá em dialogar com o entrevistador acerca de questões que vão sendo levantadas por um roteiro de entrevista aberto. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente sessenta minutos. A entrevista será gravada para a transcrição das informações, mediante sua autorização. As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas a pesquisadora e seu orientador. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, físico ou digital, por um período de cinco anos.

Assinale a seguir conforme sua autorização: [] Autorizo gravação [] Não autorizo gravação.

O benefício relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é o de contribuir para a avaliação do Programa Bolsa Família, enquanto política pública atualmente executada pelo Estado (governo). Nesse sentido, avaliando os resultados do Programa Bolsa Família, será possível conhecer a realidade do município, avaliar se o mesmo tem atingido seus objetivos e propor estratégias de melhoria.

São previsíveis alguns riscos na realização da pesquisa, como a possibilidade de haver algum constrangimento durante a entrevista, em razão de dificuldades de expressar questões relacionadas às vivências da família que muitas vezes retrata contexto de privação, dificuldades e vulnerabilidade. Neste caso, evidenciamos que você será amplamente respeitado em suas vivências, contexto familiar e situações evidenciadas no momento da entrevista, priorizando um espaço de escuta pautado nos princípios éticos da pesquisa. Propomos um diálogo sensível e aberto, de maneira que você se sinta à vontade, tranquilo. Por isso, questões sobre dificuldades vivenciadas pela família e demais situações que envolvem vulnerabilidade, serão dialogadas sem pretensão de julgamento ou imposições, de forma que você será ouvido e compreendido.

Além disso, o fato de você possivelmente conhecer a entrevistadora pode causar receio no momento de relatar questões relacionadas à realidade familiar, uma vez que como parte da gestão municipal, a entrevistadora também realiza atividades de acompanhamento e suporte aos processos de fiscalização do Programa. Em relação a isso, esclarecemos que o processo de pesquisa não tem vinculação com as atividades profissionais da entrevistadora e não incidirão em qualquer procedimento de acompanhamento vinculados à gestão do Programa no município, de maneira que as informações nominais individuais serão preservadas em seu sigilo.

Caso os riscos previstos venham a se concretizar, destacamos que você tem liberdade para falar sobre isso, podendo desistir de participar da pesquisa a qualquer tempo.

Caso algum outro risco seja observado ou venha a se concretizar durante o processo de pesquisa, as pessoas envolvidas na pesquisa terão liberdade para explicar sobre sua ocorrência,

de maneira que você poderá falar abertamente sobre estes, sugerindo inclusive medidas a serem adotadas. Nesse sentido, na ocorrência de qualquer risco, previsto ou não, serão levado em conta os princípios éticos de pesquisa, de maneira a preservar sempre seu bem estar.

Os resultados da pesquisa, de forma geral, serão divulgados em eventos e/ou publicações científicas mantendo sigilo dos dados pessoais.

Caso concorde em participar, uma via deste termo ficará em seu poder e a outra será entregue ao pesquisador. Não receberá cópia deste termo, mas apenas uma via. Desde já agradecemos sua participação!

Cerro Largo, 30 de novembro de 2018.

FABIANA DA SILVA SODRE

Pesquisador Responsável

Tel: (55 – 3359-2554) ou (55 9 96402802)

E-mail: fabiana_sodre@hotmail.com

Endereço para correspondência: (Prefeitura Municipal de Cerro Largo, Secretaria do Trabalho e Assistência Social, Rua Major Antônio Cardoso, 250, Centro. CEP 97900.000 – Cerro Largo-Rio Grande do Sul— Brasil)

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS:

Tel e Fax - (0XX) 49- 2049-3745

E-Mail: cep.uffs@uffs.edu.br

http://www.uffs.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2710&Itemid=1101&site=proppg

Endereço para correspondência: Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS - Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS, Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul, CEP 89815-899 Chapecó - Santa Catarina - Brasil).

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome do Participante: _____

Assinatura: _____