

Bolsa Família: um debate entre pobreza e cidadania

Resultado de investigação finalizada

Grupo de Trabajo nº 08: Desigualdad, vulnerabilidade y exclusión social

Autora: Clarissa Aguiar Noronha

Resumo: As políticas sociais de transferência direta de renda apontam para a erradicação imediata da pobreza, fazendo com que os beneficiários tenham acesso aos serviços básicos de saúde e educação, e a possibilidade de inclusão social. Neste sentido, se investiga se o Bolsa Família, como principal política de transferência direta de renda do Brasil, está inserido em um processo de desenvolvimento social, que não busca apenas reduzir os efeitos da pobreza extrema, mas sim promover mudanças positivas nas condições de vida dos seus beneficiários e a entrada em uma cidadania ativa.

Palavras-chave: Bolsa Família, pobreza, direitos sociais

Introdução

Os programas de transferência de renda surgiram em países da Europa e nos Estados Unidos após a primeira Guerra Mundial, no início do século XX, em meio a um cenário de devastação social e econômica fruto da guerra e agravada pela recessão de 1929. O objetivo era que o Estado pudesse garantir a seguridade social.

Os modelos atuais de programas de transferência de renda têm inspiração próxima ao Renda Mínima de Inserção, instituído na França em 1888, destinado às pessoas maiores de 25 anos que não possuíam renda suficiente que garantisse sua própria sobrevivência. Segundo Castel (1998), tanto o programa francês como os atuais são “estratégias limitadas no tempo, a fim de ajudar a passar o mau momento de crise, esperando a retomada de regulações melhor adaptadas ao novo cenário econômico.” (p. 27).

No contexto da América Latina, o Brasil e o México foram os primeiros a agregar políticas de transferência direta de renda ao âmbito das políticas públicas nacionais. Hoje em dia, tais programas estão presentes em mais de 50 países, entre América Latina, Ásia, África e Caribe.

O programa brasileiro Bolsa Família, é fruto da unificação de quatro programas de transferência de renda que vigoravam no início de 2002 e que não eram co-relacionados: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. O Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003 e é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades vinculado ao Programa Fome Zero do governo federal e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O programa beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O programa atende famílias com crianças de 0 a 15 anos, em situação de pobreza (renda mensal per capita de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e em extrema pobreza (com renda mensal per capita até R\$ 60,00)

O Bolsa Família possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

As condicionalidades do programa referem-se a uma série de atividades a serem cumpridas nas áreas de educação e saúde. No que diz respeito à saúde, as famílias beneficiárias com crianças de até 07 anos de idade devem: manter o calendário de vacinação atualizado; e pesar, medir e

realizar exames clínicos. Para famílias com gestantes e mães em período de amamentação, é necessário: participar de programa de pré-natal; fazer acompanhamento pós-parto; e participar de campanhas educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Outro ponto importante é que a gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa. De acordo com dados do sítio do Ministério, há diversos estudos que apontam para a contribuição do Programa na redução das desigualdades sociais e da pobreza. Entre eles, o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008.

A transferência direta de renda pressupõe a erradicação imediata da pobreza, fazendo com que as famílias beneficiárias tenham acesso a serviços básicos nas áreas de saúde e educação e tenham a possibilidade de inclusão social. Neste sentido, uma das questões colocadas é, se o Bolsa Família como principal política de transferência direta de renda do Brasil, está inserido num processo de desenvolvimento social que não busque apenas aliviar os efeitos da condição de extrema pobreza, mas promova mudanças positivas nas condições de vida de seus beneficiários e influencie na subjetividade dos indivíduos que recebem o benefício.

Trata-se de buscar analisar o impacto da política de transferência de renda e demais medidas sociais- como aumento do salário mínimo, aumento de créditos públicos e difusão de crédito consignado- sobre as classes populares, mas não do ponto de vista econômico, e sim do âmbito cultural e ideológico, de modo a avaliar quais significados estão sendo produzidos na visão de mundo das classes populares. Nos termos de Dagnino (2004), trata-se de direitos inseridos numa lógica de cidadania ampliada, ou seja, incluindo o direito a ter direitos e os direitos à igualdade e à diferença, prevendo a participação dos cidadãos na esfera pública e almejando estabelecer uma nova sociabilidade assentada numa maior igualdade nas relações sociais.

Bolsa Família: um debate sobre cidadania

A proposta é analisar o impacto do Bolsa Família, como principal política de transferência de renda, sobre a visão de mundo de seus beneficiários e as transformações de seus contextos sociais. Para tanto, alia-se a pesquisa teórica sobre o conceito de cidadania com o trabalho de campo no Serviço de Assistência Social à Família (SASF), situado no distrito do Jardim Helena, no extremo leste da cidade de São Paulo.

O SASF visitado funciona com uma parceria entre a Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo e a organização não-governamental Movimento de Orientação à Criança e ao Adolescente (MOCA). Seu objetivo é ofertar ação socioassistencial a famílias em territórios que apresentam concentração de beneficiários de Programas de Geração de Renda (BPC) – Bolsa Família, Renda Mínima, Renda Cidadã -, e em situação de vulnerabilidade e risco social. As principais atividades desenvolvidas são as oficinas para geração de renda, que ocorrem trimestralmente; reuniões socioeducativas e encaminhamentos para diversas áreas: conselho tutelar, defensoria, saúde, educação, habitação e geração de renda.

O SASF está localizado no distrito do Jardim Helena, no extremo leste da cidade de São Paulo, região periférica que cresceu às margens do Rio Tietê. Está situado em uma área de grande vulnerabilidade social e ambiental, além de ser um dos locais mais populosos e carentes da cidade de São Paulo. As observações de campo acontecem durante as oficinas de geração de renda (bordado em fita, manicure, pintura, etc) e permitem uma aproximação com as beneficiárias, uma vez que durante os intervalos das oficinas é possível conversar sobre a história de vida delas, o que é de suma importância para a pesquisa, já que a heterogeneidade das opiniões pessoais decorre, principalmente, de suas trajetórias de vida.

Isso porque, ainda que haja homogeneidade quanto às condições de vida e à vulnerabilidade a qual estão expostas, são as trajetórias de vida que influem diretamente na subjetividade dos indivíduos e nas suas percepções acerca do contexto social no qual estão inseridos. Sendo assim, as relações estabelecidas entre os beneficiários e o Estado, e o modo como entendem o Bolsa Família e a cidadania não dependem exclusivamente de sua situação atual, mas de uma trajetória que deve ser levada em conta, principalmente quando se propõe pesquisa de campo.

O entorno do SASF é o de um bairro de classe média baixa. Por ser próximo ao leito do Rio Tietê, suas ruas são planas e divididas em quadras, pois decorre de um loteamento do que antes era uma fazenda. Porém, basta caminhar até o final da rua que a situação de vulnerabilidade social começa a aparecer e nos deparamos com a entrada de uma comunidade, na qual muitas das beneficiárias que participam das atividades do SASF residem.

As atividades do SASF são voltadas para as mulheres, pois o benefício é entregue em seus nomes e, porque, na maioria das vezes, são donas-de-casa que cuidam de seus filhos enquanto seus companheiros saem para trabalhar. Muitas veem as oficinas de geração de renda como uma distração, uma forma de escapar dos problemas do dia-a-dia: casa, filhos, vizinhos; outras as enxergam como uma possibilidade de algum ganho extra para ajudar em casa. Todavia, todas exaltam em suas falas o orgulho dos trabalhos que fazem. Mais importante do que a possível renda ou a distração que os cursos proporcionam, é o orgulho e satisfação que sentem ao ver um trabalho terminado e elogiado (no caso de trabalhos artesanais, como pintura em tecido, bordado em fita, etc).

Além dessas oficinas, há as reuniões socioeducativas, obrigatórias para as beneficiárias do programa. Nessas reuniões, as assistentes sociais abordam temas do cotidiano das pessoas, aproximando temas gerais, como o debate proposto sobre o meio-ambiente que começou a tratar o tema da Rio +20, explicando o que era e porque era importante, e terminou por falar da importância da reciclagem, de não jogar lixo ou entulho nas margens do rio e como proceder junto à prefeitura caso tenha um sofá ou algo do tipo que queira descartar. A intenção destas reuniões é sensibilizar as pessoas para assuntos presentes em seus cotidianos e fornecer informações sobre quais são e como buscar os serviços da prefeitura.

Essas reuniões e as oficinas se enquadrariam em um dos pontos do programa Bolsa Família que prevê ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (Ministério do desenvolvimento social e combate à fome).

Essa situação de vulnerabilidade seria superada, como propõe o Ministério, segundo Benevides (1994) pela educação política, isto é, educação para a cidadania ativa. O ponto principal dessa educação política para a cidadania está no campo prático, nas ações dos indivíduos. Para a autora, só se aprende a votar votando, só se aprende a ocupar os espaços de participação popular garantindo às pessoas a informação acerca dos diversos meios e consolidando tais instâncias.

Segundo Bobbio (1986), a participação popular é crucial para o futuro da democracia. É necessária uma educação capaz de formar cidadãos ativos, que participem da vida política e sejam capazes de julgar, analisar e escolher o melhor diante de seus interesses dentro da comunidade. Essa postura é imprescindível para a democracia, mas não é a bandeira defendida por aqueles que se encontram no poder, já que a apatia e o desinteresse dos cidadãos acabam por legitimar as ações dos governantes, sem nenhum questionamento.

É importante ressaltar que a educação política colocada em questão é aquela capaz de ajudar as pessoas a desenvolverem suas potencialidades, principalmente a de análise e escolha, a fim de formar cidadãos conscientes dos problemas do meio social em que estão. Isso implica que tais pessoas, por meio desse processo educacional, poderão mudar ou conservar suas opiniões, crenças, valores ou costumes.

Essa educação, além de desenvolver potencialidades como supracitado, é uma educação política para a cidadania ativa. Ou seja, visa à formação de cidadãos para a vida pública. O papel

que tal educação proposta exerce não é apenas o de formar pessoas conscientes de seus direitos e deveres, e que estejam dispostos a reivindicá-los, mas sim o de capacitá-los para a vivência plena de seus direitos políticos: votar e ser votado. Isto é, uma educação que prepare as pessoas para ocuparem a posição de governados ou governantes, como queiram.

A educação para a cidadania ativa não pode ser entendida como algo que deva partir do Estado para o povo, é algo que precisa da pluralidade de agentes políticos – partidos políticos, meios de comunicação de massa, etc. A intenção é que os cidadãos interessados transformem-se em sujeitos políticos aptos a participar e mobilizar outros cidadãos em torno dos temas de interesse.

“[...] no caso das iniciativas populares, mesmo quando as propostas não conseguem ser qualificadas para votação (no caso de iniciativas populares) o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão sobre as questões em causa. Contribui, decisivamente, para a educação política do cidadão.” (Benevides, 1994)

Por cidadania ativa aqui, compreende-se como o indivíduo, no caso a beneficiária do Bolsa Família, vivencia os direitos no seu dia-a-dia e, mais importante, como ela entende e ressignifica as mudanças que aconteceram em sua vida e em seu meio social nos últimos anos, principalmente a partir do recebimento do Bolsa Família.

Tem ficado claro, a partir do trabalho de campo, que tais reuniões socioeducativas cumprem um papel importante, mas as percepções acerca da participação política e da mudança na visão de mundo estão mais ligadas às mudanças que têm ocorrido no contexto social do bairro, como aumento de casas de cultura e ONGs que oferecem atividades culturais e cursos de capacitação. Um relato importante de uma beneficiária evidencia isso, Joana* vive em uma área de risco que frequentemente alaga quando chove. No último período de chuvas a prefeitura fez o cadastro de famílias em um programa de moradia e Joana foi contemplada com um apartamento na Conjunto Habitacional (Cohab) José Bonifácio, também na zona leste da cidade de São Paulo, porém distante cerca de 13 km de onde reside atualmente.

Joana contava entristecida que teria que deixar o bairro, segundo ela, sempre viveu ali e, agora que tem posto de saúde, escola e lugar onde os filhos praticarem esportes ou fazerem algum curso; terá que se mudar. Mas os planos dela são o de alugar o apartamento – mesmo sabendo que isto só seria possível depois de 5 anos-, e utilizar o dinheiro para alugar uma casa no Jardim Helena, afinal, “mesmo alagando, ela prefere casa à apartamento e lá já conhece todo mundo”.

Diante de falas como essa, pode-se identificar que vêm ocorrendo mudanças positivas no bairro, as quais interferem diretamente na vida de seus moradores. Não se pode afirmar que estas mudanças se dariam exclusivamente pelo Bolsa Família, mas pode-se inferir que o programa, aliado com o aumento do salário mínimo dos últimos anos e a maior concessão de créditos por parte do governo, têm participação importante nessas mudanças sociais.

Outro ponto essencial diz respeito à mudança no papel social das beneficiárias em suas residências. Por receberem o benefício, passam a ter responsabilidade financeira sobre o lar e isso parece, diante da fala de algumas mulheres, conferi-lhes uma autonomia frente ao companheiro e um poder decisório maior sobre os gastos e demais decisões sobre a família. Janaína* relata que, agora com o benefício, ela decide como gastar o dinheiro e ele tem destino certo todo mês, é usado pra comprar artigos pessoais para suas filhas, além de alimentos que antes não podiam, como iogurtes e frutas:

“O importante é que está no meu nome e eu cuido da casa e delas, então eu que sei do que precisa e o quanto precisa. Antes ficava

esperando ou tinha que pedir, agora posso comprar, só cuidar pra não acabar.” (Janaina, 32 anos)*

Considerações Finais

Observamos, principalmente durante o primeiro governo Lula, um incremento de ações públicas e privadas voltadas à redução da pobreza. Durante os governos de Lula houve um número expressivo de medidas voltadas às classes populares e, embora o Bolsa Família figure como uma das mais importantes, há que se destacar o aumento no salário mínimo; o volume de créditos públicos disponíveis, aliados a um crescimento econômico com baixas taxas de inflação; e aumento de empregos. Todas essas medidas foram essenciais, principalmente porque tiveram (e têm) impacto maior entre as classes populares.

No campo político-ideológico, tais medidas podem ser apropriadas e ressignificadas por seu público alvo - dentro do recorte desta pesquisa, interessa-nos os beneficiários do Programa Bolsa Família -, de acordo com suas visões de mundo e trajetórias de vida. Desse modo, ao realizar esta pesquisa, adoto duas hipóteses opostas: todas as mudanças produzidas por essas medidas sociais ao longo dos anos produziram um caminho para os direitos, inseridos numa lógica de cidadania ampliada (Dagnino, 2004), permitindo às beneficiárias do Bolsa Família uma maior autonomia e consequente aumento na demanda por direitos (Rego, 2010); ou tais mudanças se caracterizariam como alívio de carências, apontando para uma postura política mais passiva, na qual as medidas não possibilitariam uma mudança na ordem social e o enfraquecimento do capital, figurariam, antes, como uma estratégia de gestão dos níveis da pobreza e estabilizariam possíveis conflitos sociais que decorreriam de políticas neoliberais (Maranhão, 2009).

Torna-se necessário, no âmbito deste trabalho, lançar luz às questões da pobreza e da exclusão social, uma vez que o Bolsa Família, como programa que visa a erradicação da pobreza e exige contrapartidas por parte dos beneficiários, também busca promover o desenvolvimento social das famílias e a saída da exclusão, esta entendida como manifestação de injustiça (distributiva) “que se revela quando pessoas são sistematicamente excluídas dos serviços, benesses e garantias oferecidos ou assegurados pelo Estado, pensados, em geral, como direitos de cidadania” (Zaluar, 1997: 120).

A pobreza, como aponta Telles, “nunca foi enfrentada no horizonte da cidadania” (2001: 19), isto é, a sociedade brasileira tem suas regras e relações sociais pautadas pelos interesses privados, onde os privilégios de alguns ou de uma classe se sobrepõe à ideia de justiça e de universalidade dos direitos.

Assim, o paradigma da pobreza está situado entre dois campos: políticas sociais de enfoque emancipatório e políticas sociais de enfoque assistencialista. O Bolsa Família ao propor o alívio imediato da situação de extrema pobreza se refere ao aumento de renda e do poder de consumo. Ou seja, propõe uma redistribuição de renda. Entretanto, as condicionalidades ligadas ao programa buscam o alívio de uma pobreza contida no âmbito do desenvolvimento humano, definidas pela dimensão política e cultural. Esse desenvolvimento social e humano é o responsável pela emancipação e autonomia dos sujeitos, permitindo a construção da cidadania, uma vez que amplia a visão de mundo e permite a compreensão como sujeitos que têm direito a ter direitos.

Dessa forma, uma política social não pode visar somente o enfoque de renda e consumo, pois para se alcançar um real desenvolvimento social, é necessário o desenvolvimento humano. Então, os sujeitos auto-reconhecidos e reconhecidos pelos outros como sujeitos de direitos, podem se associar e demandar cada vez mais ações do Estado, valendo-se, assim, de seus direitos e construindo a cidadania.

As análises dos conceitos, do Programa Bolsa Família e do trabalho de campo nos levaram à combinação dos elementos desses dois paradigmas, como aponta Rabelo (2010), tem-se

observado que as beneficiárias do Bolsa Família não creem que ele conduza à cidadania, pensada dentro da cidadania ativa, no campo emancipatório. Todavia, a possibilidade do aumento do consumo e o reconhecimento da dignidade seriam caminhos simbólicos para uma maior demanda por igualdade social por parte das beneficiárias.

Bibliografia

- BELLO, Carlos A. *Governos Lula: uma hegemonia às avessas*. Caros Amigos, nº 43, dez/2010.
 _____ . *Governos Lula: consenso, coerção e hegemonia às avessas*. São Paulo: Mimeo, 2012.
- BENEVIDES, M. V. M.. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
 _____ . *Cidadania e Democracia*. Lua Nova, nº33,1994.
 _____ . *Cidadania e Direitos Humanos*. Cadernos de Pesquisa, Fund. Carlos Chagas, nº 104, julho 1998.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COMPARATO, Fábio K. *Para viver a democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- DAGNINO, Evelina. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In DAGNINO, E. (org). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
 _____ . *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In Mato, Daniel (org.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, volume 3, 1999.
- MARANHÃO, Tatiana. *Governança, mundial e pobreza: do consenso de Washington ao consenso das oportunidades*. São Paulo: USP, tese de doutorado, 2009.
- MATTEI, Lauro. *Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina*. Santa Catarina: IELA, 1999.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Programa Bolsa Família. 2011. Disponível em <http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia>
- OLIVEIRA, Francisco de & RIZEK, Cibele. *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- OLIVEIRA, Francisco de, RIZEK, Cibele & BRAGA, Ruy. *Hegemonia às avessas – Economia, Política e Cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- RABELO, M. M. *Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias*. Porto Alegre: UFRGS, tese de doutorado em sociologia, 2011.
- REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. São Paulo: Lua Nova, 73: 147-185, 2008.
- REGO, W. D. *Bolsa Família: limites e alcances*. Mimeo, 2010.
- SINGER, Andre. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2012.
- TELLES, Vera da. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987. v. 1.

_____. *Patrícios e plebeus*. In *Costumes em comum*. São Paulo: Editora Companhia das letras, 1998.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

_____. *Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 12 (25), fevereiro, 1997.