

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANNOVA MÍRIAM FERREIRA CARNEIRO

**A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: análise
referenciada no Programa em São Luís – MA**

São Luís
2010

ANNOVA MÍRIAM FERREIRA CARNEIRO

A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: análise
referenciada no Programa em São Luís – MA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís
2010

Carneiro, Annova Míriam Ferreira

A centralidade da família no Programa Bolsa Família: análise referenciada no programa em São Luís – MA/Annova Míriam Ferreira Carneiro. – São Luís, 2010.

203 p.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2010.

1. Programa Bolsa Família – São Luís – MA 2.Família 3. Pobreza
I Título

CDU 364.422 (812.1)

ANNOVA MÍRIAM FERREIRA CARNEIRO

**A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: análise
referenciada no Programa em São Luís – MA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

À minha mãe, mulher forte que com muita
dificuldade e sabedoria me educou.

À Gabriel, mais que um filho, um verdadeiro
amigo com quem posso contar sempre.

À Weslery Alison, com quem compartilho
um recomeço de vida.

AGRADECIMENTOS

Ao terminar um trabalho, como este, alguns débitos são gerados ao longo do seu processo de construção e, desse modo, não poderia deixar de fazer alguns agradecimentos como os que seguem:

- A Deus por iluminar meu caminho e por me dá a tranquilidade necessária nos momentos mais difíceis.

- A minha mãe pelo apoio constante e sem o qual não teria chegado até aqui.

- Ao meu pai pelo apoio com a leitura deste trabalho.

- A meu filho por entender a importância deste trabalho para mim, para o nosso futuro e por abdicar da minha presença em muitos momentos por esses motivos.

- A Weslery pelo apoio, carinho, incentivo e companheirismo.

- A Prof^a Ozanira pela orientação, conhecimento e disponibilidade de sempre.

- A Prof^a Lília Penha, por me fazer acreditar ser possível essa construção e me possibilitar vivenciar o verdadeiro sentido da amizade.

- A Prof^a Cleonice, Jorgeana e Raquel pelo apoio.

- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, pelo aprendizado.

- Aos meus colegas de turma, pessoas especiais que tive o privilégio de conhecer e conviver.

- Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA pelo apoio sempre dispensado.

- À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq pelas bolsas concedidas no Doutorado.

- Aos sujeitos sociais que contribuíram com as informações necessárias para elaboração da Tese.

- E aos professores que aceitaram o convite para estar na banca examinadora e enriquecerem este trabalho.

“Eu vejo o futuro repetir o passado
Eu vejo um museu de grandes novidades”.

Cazuza e Arnaldo Brandão
“O tempo não pára”

RESUMO

Esta tese constitui-se num estudo sobre a centralidade da família no Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão, considerando a ênfase dada à família naquele que se configura, na contemporaneidade, o principal Programa de Transferência de Renda do Governo federal direcionado ao enfrentamento da pobreza, no Brasil. Parte-se de uma fundamentação teórico-conceitual sobre a questão social, pobreza, família e política social, incluindo-se os programas de transferência de renda com destaque ao Bolsa Família, referência empírica desse processo investigativo. O estudo teve como objetivo central desenvolver uma análise sobre a centralidade da família no Programa Bolsa Família, considerando sua forma de expressão e significados para os diferentes sujeitos sociais (técnicos, coordenadores e famílias) envolvidos no seu processo de implementação na capital maranhense. A proposição consistiu em, além de identificar os significados atribuídos à centralidade da família pelos sujeitos entrevistados, apreender a forma como as famílias, consideradas nos seus diferentes tipos e formatos, vêm sendo alcançadas pelo Programa no seu processo de implementação face o enfrentamento da situação de pobreza.

Palavras-chave: 1. Programa Bolsa Família – São Luís – MA. 2. Família. 3. Pobreza.

ABSTRACT

This thesis is a study on the centrality of family in the Family Allowance Program in São Luís, considering the emphasis on family in what is set in contemporary times, the main Transfer Program Income from Federal Government directed to cope with the poverty in Brazil. It starts with a theoretical and conceptual approach to social issues, poverty, family and social policy, including transfer programs to poor families with emphasis on the Family Grant, the empirical reference of the investigative process. The study aimed to develop a central analysis of the centrality of family in the Family Grant Program, considering their form of expression and meanings for different social actors (technicians, engineers and families) involved in its implementation process in the capital of Maranhão. The proposal consisted of, apart from identifying the meanings attributed to the centrality of the family by interviewees, the understanding of how families, considered in its different types and sizes, have been made by the program in its implementation process face to face the situation poverty.

Keywords: 1. Program Bolsa Família – São Luís - MA. 2. Family. 3. Poverty.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAEMA – Companhia de Água e Esgoto do Maranhão
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
GAEPP - Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH – Incidência da Pobreza Humana
IRN – Imposto de Renda Negativo
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MARE - Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NOB – Norma Operacional Básica
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PBA - Programa Brasil Alfabetizado
PBF - Programa Bolsa Família
PCFM - Plano de Combate à Pobreza e à Miséria
PCS – Programa Comunidade Solidária

PDT – Partido Democrático Trabalhista
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da frente Liberal
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PLANSEQ – Plano Nacional de Qualificação Setorial
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDUC – Secretaria de Estado de Educação
SEMCAS - Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMED - Secretaria Municipal de Educação
SEMUS - Secretaria Municipal de Saúde
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SES – Secretaria de Estado da Saúde
SESI - Serviço Social da Indústria
SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 QUESTÃO SOCIAL, POBREZA E FAMÍLIA: categorias centrais para a análise da Política Social na Contemporaneidade.....	24
2.1 Abordagem Teórica e Histórica sobre a Categoria Família	24
2.2 POBREZA: expressão central da questão social e seu reatamento na família brasileira.....	32
2.2.1 Repercussões da questão social nas famílias pobres no Brasil.....	39
3 POBREZA E POLÍTICA SOCIAL: proteção social às famílias no Brasil.....	44
3.1 A Família Brasileira no Contexto Atual	44
3.2 A Centralidade da Família na Política Social Brasileira	54
3.3 Políticas Públicas de enfrentamento à Pobreza: revisitando a Política de Assistência Social brasileira.....	64
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: a transferência de renda enquanto política pública direcionada às famílias pobres no Brasil.....	78
4.1 Os Programas de Transferência de Renda na Atualidade da Proteção Social no Brasil	78
4.2 O Programa Bolsa Família: a família como unidade de atenção.....	87
5 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS – MA	100
5.1 Caracterização socioeconômica do Maranhão: base para a análise da pobreza das famílias em São Luís.....	100
5.2 Significados e Expressões da Centralidade da Família no Bolsa Família, em São Luís, a partir dos diferentes Sujeitos envolvidos na implementação do Programa	106
5.2.1 Apresentação Geral das Condições Socioeconômicas das Famílias entrevistadas.....	107
5.2.2 A Centralidade da Família no Bolsa Família, em São Luís, segundo os sujeitos beneficiários do Programa.....	112
5.2.3 A Redução da pobreza das famílias: um primeiro passo de uma longa jornada.....	128

5.2.4 A Centralidade do Trabalho na Provisão do sustento Familiar.....	131
5.2.5 A Família como público-alvo do Bolsa Família: percepções de coordenadores e técnicos do Programa em São Luís.....	139
6 CONCLUSÃO.....	170
REFERÊNCIAS.....	179
ANEXOS.....	191

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre os Programas de Transferência de Renda nos países centrais passa a compor a agenda de órgãos governamentais, não-governamentais, dos políticos, das academias e instituições de pesquisa desde a década de 1980, no bojo das tentativas de encontrar saídas para a situação de desproteção social, gerada pela reestruturação produtiva e consequente crise do padrão de proteção social pautado no Welfare State.

No Brasil, esta temática passa a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando foi aprovado pelo Senado Federal, o Projeto de Lei nº 80/1991 de autoria do Senador Eduardo Suplicy que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, passando a inspirar uma série de experiências pioneiras em Campinas, Ribeirão Preto e Santos no Estado de São Paulo e em Brasília - DF, seguindo-se de outras iniciativas em outros municípios, Estados e da formulação de propostas em nível nacional. Para Silva, et al (2004), essas experiências vão expressar respostas de governos às pressões da sociedade para enfrentamento da pobreza.

Durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) foram criados os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Além de haver expansão no atendimento do Benefício de Prestação Continuada – BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI instituídos em 1996. Os Programas de Transferência de Renda, nesse contexto, adquiriram grande centralidade, compondo a denominada Rede Nacional de Proteção Social, passando esses programas a constituírem-se o eixo central do Sistema Brasileiro de Proteção Social direcionado às camadas sociais em situação de vulnerabilidade social pela sua condição de pobreza. Destaco a referência à família como unidade de atenção desses programas implementados sob a presidência de FHC, evidenciada pelo cálculo de renda para acesso aos programas, ‘baseado na renda per capita familiar’, na definição dos beneficiários ‘crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos e gestantes pertencentes a famílias pobres’; bem como do objetivo do benefício ‘complementar a renda familiar’, dentre outros.

É, portanto, na busca de novas formas para enfrentamento à pobreza com novos instrumentos de proteção social, procurando distanciar-se das antigas práticas estatais ineficazes e ineficientes, que surgem as propostas de transferência de renda no Brasil. Num contexto profundamente marcado pela adoção de medidas neoliberais - oriundas do processo de ajuste e de reforma do Estado - redirecionando a Política

Social brasileira e a forma de intervenção do Sistema de Proteção Social nas situações de pobreza. Como ressalta Silva (2002, p. 357):

No Brasil, é marcante o amplo redirecionamento da Política Social brasileira, com adoção de programas de transferência de renda, iniciada em 1995, em nível municipal e, posteriormente, estadual e federal e com grande ampliação a partir de 2001 de programas federais.

A partir de 2003, iniciado o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, toma forma a principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, estabelecida em torno do Fome Zero¹, cujo principal programa é o Bolsa Família, tema da presente tese, considerado uma inovação no âmbito da política pública de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, pela elevação do valor monetário do benefício e pela simplificação criada mediante a unificação de programas até então vigentes.

O interesse em desenvolver a presente tese, tendo como referência empírica o Programa Bolsa Família, concretizou-se a partir do entendimento de que o Bolsa Família se constitui no principal Programa de Transferência de Renda no Brasil, adquirindo grande centralidade no âmbito da Proteção Social Brasileira, na contemporaneidade, particularmente das Políticas Sociais direcionadas ao enfrentamento da pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Vulnerabilidade social entendida aqui como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade de recursos (materiais ou simbólicos) dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil. Entendo, portanto, a vulnerabilidade social como uma construção social baseada em situações de instabilidade, carência e desproteção a que estão expostos indivíduos, determinados grupos etários (crianças, adolescentes, idosos), famílias pobres que, na maioria das vezes, encontram-se desassistidos pelas políticas públicas - demandam maior proteção pela impossibilidade de responder às suas necessidades. (ABRAMOVAY, 2003, p.1).

Ressalto também, além da relevância social do estudo sobre o Bolsa Família, a perspectiva de contribuir para fornecer elementos para a ampliação do debate em torno das políticas sociais voltadas para o enfrentamento à pobreza, tendo a família

¹ O Fome Zero é uma estratégia desenvolvida pelo Governo federal para assegurar o direito humano à alimentação às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Segundo sua proposta, consiste numa estratégia que envolve a promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

como centralidade. Sobretudo, com o objetivo de colaborar para a produção do conhecimento, disponibilizando os resultados do estudo dessa Política Pública para o meio acadêmico, para os profissionais e para a sociedade, em geral, posto que a pobreza é uma questão social com a qual os profissionais se defrontam no exercício de suas funções, merecendo ser estudada, discutida e analisada para uma melhor intervenção junto às famílias beneficiárias.

Aliado a esses motivos, sobressai-se ainda o fato de ter integrado a equipe de pesquisa do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP/UFMA, tendo participado de pesquisas sobre programas sociais como a avaliação do Programa Primeiro Emprego, Avaliação do Programa Creche Manutenção do Governo Federal, no Estado do Maranhão, e sobre o Programa Bolsa Família no âmbito dos Estados do Maranhão e do Piauí, o que influenciou na escolha e definição desse estudo.

Nesta tese, parto do entendimento de que a produção do conhecimento científico representa o esforço de conhecer, o mais próximo possível da realidade, determinado objeto de estudo em suas múltiplas determinações. Nesse processo, situa-se a pesquisa, consistindo no esforço de ultrapassar a aparência dos fenômenos e buscar, mediante abstração, apreender sua essência, suas determinações, relações e a forma de se relacionar com a totalidade da qual é parte. Para Carvalho (2004, p. 3) “a pesquisa consiste em aventurar-se nos caminhos do desconhecido, do que está escondido nas aparências, nas evidências, buscando relações e determinações que conferem sentido e significado aos fenômenos”.

O processo de investigação científica, portanto, não é uma tarefa simples, ao contrário, é um processo complexo de aproximações sucessivas do objeto de estudo, que é construído e adquire forma a partir de um modo específico de apropriação, mediante abstração. É necessário, portanto, para produção do conhecimento, posto que, do contrário, assim como expressa a tese marxiana “Toda ciência seria supérflua, se a aparência exterior e a essência das coisas coincidissem diretamente”. (MARX, 1982, p. 11).

Dessa forma, entendo o objeto científico enquanto uma construção do sujeito do processo investigativo, que situa o fenômeno de estudo no conjunto das relações que lhe conferem sentido e significado. Conforme expressa Carvalho (2004, p. 4), o objeto de estudo é uma construção do sujeito que faz parte de uma dada sociedade, vivenciando um momento histórico específico, visto que o pesquisador está inserido num mundo peculiar que lhe desperta curiosidade para determinados fenômenos.

Considerando que a família sempre esteve presente como público-alvo da Política de Assistência Social, direta ou indiretamente, e que, na atualidade, adquire maior centralidade junto aos programas sociais, em particular no Programa Bolsa Família, a tese ora apresentada tem como objeto de estudo A Centralidade da Família no Programa Bolsa Família, tendo como referência empírica São Luís do Maranhão e, como objetivo geral, desenvolver uma análise sobre a centralidade da família no Programa, considerando sua forma de expressão e significados para os diferentes sujeitos sociais (coordenadores, técnicos e famílias beneficiárias) envolvidos no seu processo de implementação.

Tendo o Programa Bolsa Família como referência empírica, também se constituiu proposição desta tese, identificar a forma como as famílias, consideradas nos seus diferentes tipos e formatos, vêm sendo alcançadas pelo Programa Bolsa Família no seu processo de implementação, em São Luís, face o enfrentamento da situação de pobreza. Proposição esta vinculada à questão da centralidade da família, onde se busca aproximar da forma como a família é atingida pelo Programa a partir das ações propostas. Para tanto, busquei dimensionar o atendimento às famílias a partir de um esforço de análise acerca dos aspectos institucionais que envolvem a dinâmica do Programa na capital, como o acompanhamento das condicionalidades da educação e da saúde, realizado pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social - SEMCAS, Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS e Secretaria Municipal de Educação – SEMED. Além disso, constituiu-se interesse, verificar a realização de ações complementares ao Bolsa Família que visam à geração de trabalho e renda.

Nessa direção, este estudo teve como desafio, além de apreender os significados da centralidade da família no Bolsa Família para os sujeitos sociais envolvidos na sua implementação, responder à seguinte questão: a forma de atendimento à família viabilizada pelo Programa tem contribuído para o empoderamento e fortalecimento da família e, especialmente da mulher ante a situação de precariedade social que determinam sua dependência ao Programa, no sentido de possibilitar a construção de autonomia das famílias beneficiárias em relação ao Bolsa Família?

Nesse sentido, tendo em vista as proposições desta tese, foram considerados os objetivos específicos abaixo relacionados, os quais nortearam a análise da temática apresentada:

- Aprofundar a análise sobre as categorias que fundamentam o estudo: questão social, pobreza, família, políticas e programas sociais;

- Proceder a uma caracterização geral sobre o Bolsa Família em nível nacional e, especificamente, no município de São Luís, problematizando e analisando elementos quantitativos e qualitativos;
- Identificar significados atribuídos à centralidade da família no Programa Bolsa Família pelas famílias atendidas, coordenadores e técnicos;
- Identificar formas de atendimento à família em ações, projetos e programas oferecidos pelo Bolsa Família, destacando aspectos que expressem a centralidade da família;
- Identificar possíveis articulações do Programa com a rede local de serviços sociais;
- Identificar possíveis mudanças nas relações intra e extra familiares.

A partir dos objetivos definidos, a intenção foi desenvolver uma abordagem qualitativa, partindo do entendimento de que há uma relação entre o mundo real e os sujeitos, uma interdependência entre sujeito e objeto, bem como um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade de sujeitos que interpretam e atribuem significados aos processos que transcorrem no mundo do qual fazem parte.

Para Minayo (1996, p. 31) as pesquisas qualitativas trabalham com “significados, motivações, valores e crenças e estes não podem ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas, pois que respondem a noções muito particulares”. Entretanto, os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa, sendo este o entendimento que norteou a presente elaboração.

O pressuposto é de que os sujeitos constroem visões sobre a realidade social na qual se encontram inseridos e particularmente os beneficiários elaboram um pensamento sobre suas condições de pobreza e sobre a condição de quem necessita de programas sociais para a reprodução da sua subsistência. Possuem um conhecimento prático, sedimentado no senso comum, em representações que compõem uma concepção de vida e orienta suas ações individuais. São, portanto, detentores e autores de um conhecimento, sendo que identificam e analisam seus problemas, discriminam suas necessidades e propõem ações mais condizentes e eficazes. (CHIZZOTTI, 2005).

O processo investigativo para elaboração desta tese foi composto de dois movimentos inter-relacionados, sendo que o primeiro se constituiu num esforço de apropriação teórica, no sentido de analisar a questão social, a pobreza e a família, enquanto categorias centrais para análise da política social na contemporaneidade. Além dessas categorias, também foram privilegiadas outras categorias de análise para

composição da fundamentação teórica, tais como: Política Social e Programas de Transferência de Renda. O segundo movimento centrou-se no esforço de sistematização e de análise dos elementos empíricos coletados que viabilizaram a articulação com o referencial teórico adotado.

A pobreza é compreendida, nesse estudo, como expressão da questão social², como fenômeno resultante de determinações estruturais e multidimensional, o que significa que se constitui de múltiplas dimensões: econômicas, políticas, culturais, gênero, etnia, entre outras. Dessa forma, é um fenômeno que não pode ser entendido como decorrência da simples insuficiência de renda ou como problema conjuntural, devendo ser apreendido a partir das relações que são estabelecidas na sociedade que determinam sua existência. É entendida como síntese de múltiplas determinações, decorrentes das relações estabelecidas na sociedade, importando ter-se presente seu caráter estrutural, enquanto fenômeno resultante da forma como a sociedade se organiza, para produzir e repartir a produção, baseada em relações fundadas na desigualdade e exploração, subjacentes à contradição entre capital e trabalho.

Nessa perspectiva, a noção de totalidade é fundamental para a análise da realidade e para o estudo realizado. Assim, a categoria totalidade que deu suporte a esta pesquisa, implica na concepção da realidade, enquanto um todo em processo dinâmico, onde os fatos podem ser compreendidos a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real. Então, cada fenômeno deve ser compreendido como parte do todo, posto que “o social se constitui historicamente enquanto totalidade, cujos diferentes momentos estão em um relacionamento recíproco” (SANTOS, 1991, p. 64).

Conforme compreende Marx (1987, p. 16):

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

Assim, o método dialético para explicação do real, parte do abstrato para chegar ao concreto, que é a síntese de múltiplas determinações. Constitui-se, portanto, o concreto para o pensamento num processo de síntese. Dessa forma, considero que o

² Entendo que a questão social é resultante do desenvolvimento do capitalismo. Em decorrência, sua existência e manifestações são indissociáveis de sua dinâmica, estando fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e o trabalho. Para Netto (2001) e Cerqueira Filho (1982) a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. No sentido universal do termo quer significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista.

método dialético garante a objetividade do conhecimento produzido ao buscar compreender a realidade como totalidade contraditória, cercando o objeto de conhecimento, através da compreensão de todas as suas correlações, observando seu princípio básico que é a totalidade.

Dessa forma, tanto a pobreza como as políticas sociais, incluindo-se os Programas de Transferência de Renda e, particularmente o Programa Bolsa Família, foram considerados no conjunto das relações que lhes confere significados e que determinam suas existências em um determinado momento histórico.

Nessa direção, o entendimento, neste estudo, é o de que a família também se situa no conjunto das relações sociais estabelecidas, visto que contém as determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida e, por isso, está em permanente processo de mudanças, expressando, no seu interior, o dinamismo da sociedade, ao mesmo tempo em que, também, provoca novas alterações nas relações culturais e sócio-jurídicas. (MIOTO et al, 2007, p. 200).

A família é considerada, neste estudo, enquanto uma instituição social que pode assumir diferentes estruturas a partir do conjunto de membros que a compõe - e que habitam num ambiente comum - das posições ocupadas por estes na família, das relações estabelecidas em seu interior e desta com o mundo exterior.

Partindo da direção metodológica enunciada, a proposta metodológica considerada para a viabilização do processo investigativo empreendido teve como referência empírica o Programa Bolsa Família em desenvolvimento em São Luís/MA, tendo sido consideradas as seguintes dimensões no estudo: significados da centralidade da família no Programa para os vários sujeitos sociais; expressões da centralidade da família nas ações complementares desenvolvidas, enquanto mecanismos e medidas implementados pelo Programa; formas de atendimento à família; possíveis mudanças nas relações intra e extra familiares em decorrência da participação no Bolsa Família; intersectorialidade; possíveis contribuições do Programa para atendimento à família nos serviços sociais existentes no município.

A definição do município de São Luís – MA para desenvolvimento do estudo, deu-se por se tratar do maior município do Estado do Maranhão, a capital, e pelo significativo número de famílias atendidas, um total de 77.534 famílias até o mês de março de 2010.

Para o desenvolvimento do estudo, foi realizada revisão de literatura com vistas a construir as categorias teóricas que fundamentaram a pesquisa, como também

análise de documentos específicos sobre o Programa Bolsa Família, os Programas de Transferência de Renda, Pobreza e Família.

Especificamente sobre o Bolsa Família em São Luís, uma dificuldade encontrada foi a precariedade de informações sistematizadas nas Secretarias Municipais sobre o seu processo de implementação.

No intuito de obter informações sobre o trabalho realizado junto às famílias beneficiárias do Bolsa Família na capital, fez-se necessária a busca de documentos e informações na SEMCAS, que permitissem a análise do Programa, o que impõe registrar duas questões sobre isso: primeiro, que o acervo de documentos da Secretaria nem sempre se apresentou organizado, tampouco disponível para a pesquisa, o que fez encontrar limitação no uso das fontes. Entretanto, a maior dificuldade foi a certificação de que em muitos documentos existentes, principalmente relatórios de atividades dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS³, que são órgãos responsáveis pelo acompanhamento das famílias, são frágeis os registros sobre as ações realizadas junto às famílias, resultando em informações incompletas e parciais e, portanto, com inconsistência, colocando em dúvida as próprias informações.

Ademais, as informações não foram encontradas nem em quantidade nem em qualidade suficientes para garantir sua confiabilidade. Isto, na verdade, não se revelou uma ordem de problemas e dificuldades específicos de uma secretaria, todavia não chegou a comprometer a qualidade do estudo.

Por outro lado, importa registrar que foi de grande relevância para a elaboração deste estudo a utilização de dados estatísticos, pesquisas realizadas por órgãos oficiais do Governo federal e notícias veiculadas pelos meios de comunicação que contribuíram com elementos necessários para caracterização do Programa em São Luís.

Porém, foi através da pesquisa de campo, onde foram realizadas as entrevistas⁴ individuais e coletivas semi-estruturadas com coordenadores e beneficiários (as), além de grupo focal com técnicos dos CRAS, que foram fornecidas as informações que, no meu entendimento, deram a dimensão do atendimento às famílias pelo Programa Bolsa Família em São Luís, além de possibilitar a identificação dos significados atribuídos à centralidade da família por esses sujeitos sociais. Além das entrevistas e do grupo focal, a observação foi outro procedimento metodológico importante para obtenção de informações. Nesse sentido, foram realizadas visitas nos

³ Os CRAS serão tratados com maior profundidade no capítulo 5 desta tese.

⁴ Todas as entrevistas, deste estudo, foram gravadas com a permissão prévia dos entrevistados.

locais de atendimento das famílias na saúde, na educação e nos CRAS, em que se teve a oportunidade de observar e registrar os aspectos mais relevantes sobre as condições de espaço físico, de infra-estrutura, bem como a forma de funcionamento desses órgãos onde são realizados os atendimentos das famílias.

Com relação à pesquisa de campo cabem algumas considerações:

As entrevistas semi-estruturadas⁵ individuais foram realizadas com seis Coordenadores municipais e estaduais do Programa, representantes da Assistência Social, Educação e Saúde e tiveram o intuito de identificar os significados da centralidade da família no Bolsa Família, para esses sujeitos; a forma de atendimento e acompanhamento dos beneficiários do Programa; tipos e qualidades das ações direcionadas às famílias; possíveis experiências de articulação intersetorial, dentre outros aspectos.

No que se refere às entrevistas coletivas semi-estruturadas realizadas com responsáveis das famílias beneficiárias, tendo em vista identificar os significados atribuídos à centralidade da família no Programa, bem como as relações estabelecidas com o Bolsa Família (com as secretarias/órgãos responsáveis pelo Programa, técnicos, rede bancária etc.) e no âmbito familiar, cabe assinalar a opção por realizar entrevistas coletivas com as famílias do CRAS/ANIL. Este é um dos primeiros CRAS implantados em São Luís e desenvolve trabalhos com um número maior de beneficiários do Bolsa Família e manteve um trabalho sistemático com as famílias em 2009, conforme informações da SEMCAS. Então, no período de 23 a 26 de Novembro de 2009, foram realizadas as entrevistas coletivas com famílias, organizadas em quatro grupos de famílias, totalizando 68 beneficiários (as) entrevistados (as), destes somente dois são do sexo masculino.

O Grupo focal foi constituído por seis técnicas⁶, todas assistentes sociais, sendo uma representante do Bolsa Família da SEMUS e cinco representantes dos primeiros⁷ cinco CRAS implantados na capital. O objetivo principal do grupo focal foi identificar os significados da centralidade da família para esses sujeitos e como essa centralidade se expressa nas relações destes com as famílias beneficiárias.

⁵ As entrevistas semi-estruturadas combinaram perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. (SELLTIZ et al, 1987, p. 8).

⁶ Registra-se o convite feito também para representante da SEMED, para que houvesse um participante da educação no Grupo Focal. Todavia, a pessoa indicada não compareceu às sessões.

⁷ Os CRAS pioneiros da capital localizam-se no Centro e nos bairros do Anil, Cidade Operária, Itaqui-Bacanga e Coroadinho.

Para o desenvolvimento do estudo, utilizei a técnica de grupo focal como um dos procedimentos metodológicos, situado no âmbito da pesquisa qualitativa, por se constituir numa forma de entrevista de grupo em que o objetivo é apreender pontos de vista de diferentes sujeitos sobre um determinado assunto ou tema que se pretende analisar em profundidade. Grupo Focal⁸ entendido, portanto, como uma discussão conjunta - em que participam de seis a doze pessoas - orientada por um moderador/facilitador cujas funções englobam “a elaboração do guia de entrevista, a condução da discussão, a análise e o relato de seus resultados”. (DIAS, 2000, p. 146).

A amostra das técnicas dos CRAS, para participação do grupo focal, foi intencional. Participaram das sessões, assistentes sociais que integram os primeiros cinco CRAS implantados em São Luís. A seleção desses CRAS deu-se pelo fato de serem pioneiros na Capital e, por esse motivo, desenvolverem atividades e estabelecerem relações sociais há mais tempo junto às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Cabe ressaltar que, a partir de todas as entrevistas realizadas (ver Anexo A/H), foi desenvolvida uma análise que se deu em dois níveis: elaboração de matrizes sínteses dos posicionamentos expressos pelos entrevistados e uma análise interpretativa das informações levantadas.

No que diz respeito à estrutura de apresentação desta tese, além da introdução, na qual procuro situar o Bolsa Família, enquanto um programa de enfrentamento à pobreza com centralidade na família, no contexto dos políticas públicas de transferência de renda, encontra-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo é apresentada uma abordagem sobre as categorias família, questão social e pobreza, consideradas centrais para a análise da política social na contemporaneidade.

No segundo capítulo, apresento uma análise da família brasileira na atualidade, suas principais transformações, composições, bem como a centralidade adquirida pela família na Política Social Brasileira. Além de revisitar as políticas públicas de enfrentamento à pobreza e, particularmente, a Política de Assistência Social no Brasil.

No capítulo seguinte, retomo o processo histórico de implantação e implementação dos principais Programas de Transferência de Renda, no Brasil,

⁸ Os grupos focais devem ser constituídos por “pessoas com interesses e identidades similares, ou especificamente escolhidas para representar uma variedade de opiniões e contextos” (Silva, et al, 2008, p. 18), cujo objetivo principal é “identificar percepções, sentimentos, atitudes e idéias dos participantes a respeito de um determinado assunto”. (DIAS, 2000, p. 3).

destacando o Programa Bolsa Família como programa de transferência de renda, cuja unidade de atenção é a família pobre e extremamente pobre, conforme a proposta do Programa.

No quarto capítulo, procedo a uma caracterização socioeconômica do Estado do Maranhão, como forma de subsidiar a análise da pobreza das famílias em São Luís. Neste capítulo, apresento os resultados da pesquisa empírica junto aos sujeitos sociais entrevistados, buscando expressar os significados atribuídos à centralidade da família identificados, assim como a forma como esta vem sendo alcançada pelo Programa.

Ainda neste capítulo, analiso temas correlatos à temática estudada, que foram abordados em capítulos anteriores, mas que adquiriram maior relevância a partir dos posicionamentos dos sujeitos entrevistados no decorrer do estudo empírico realizado. Desse modo, ao examinar a centralidade da família no Bolsa Família fez-se necessário um esforço de análise das condicionalidades sociais, das ações complementares e de questões como empoderamento, trabalho e intersectorialidade.

No que se refere às condicionalidades sociais, a análise se coloca como necessária por se tratar de condições impostas às famílias beneficiárias para permitir sua permanência no Programa. Ademais, a discussão em torno das condicionalidades constitui-se num debate controverso que permeia a implementação do Bolsa Família, o que fica evidenciado no estudo realizado a partir das 'falas' dos sujeitos sociais.

As ações complementares ao Bolsa Família que visam a geração de trabalho e renda são ações que têm como objetivo potencializar os impactos proporcionados pela transferência de renda às famílias, segundo o desenho do Programa. Essas ações adquirem relevância, nesta tese, pela expectativa gerada nos sujeitos sociais de serem trabalhadas questões 'além' do benefício financeiro recebido, que intencionem proporcionar às famílias possibilidades de geração de trabalho, consecução de renda e poder familiar.

A questão do empoderamento adquire grande ênfase ao analisar a centralidade da família, por se referir à capacidade de os indivíduos poderem decidir sobre questões que lhes dizem respeito em múltiplas esferas – social, política, econômica, psicológica, entre outras. Ademais, considerando-se a situação de pobreza das famílias atendidas pelo Bolsa Família, ações estratégicas de várias ordens como de promoção de direitos, de combate à exclusão e de incentivo à participação, em geral, são necessárias para contribuir para que os beneficiários obtenham acréscimos de poder que vislumbrem o exercício da cidadania.

O empoderamento ganha relevo, nesta tese, por apresentar-se expresso com grande ênfase no pensamento dos sujeitos sociais entrevistados, sobretudo em decorrência da determinação do Programa em designar prioritariamente a mulher como responsável legal da família junto ao Bolsa Família.

O trabalho constitui-se num tema que se sobressai, neste estudo, a partir da centralidade que adquire na provisão do sustento da família. Concebido como mecanismo fundamental para a reprodução da sobrevivência do grupo familiar, como uma forma de reconhecimento social, afirmação de identidade e como instrumento que tem possibilidade de viabilizar a construção de projetos de melhoria de vida.

Além desses temas a questão da intersectorialidade torna-se fundamental, neste estudo, enquanto articulação necessária entre as políticas públicas para o atendimento das diferentes necessidades dos indivíduos e suas famílias. A centralidade na família, no meu entendimento, deve estar necessariamente alicerçada na percepção da família como grupo social cujos membros demandam atendimentos em diversas áreas (educação, assistência social, saúde, segurança alimentar, habitação, entre outras) que não se encontram dissociadas entre si, antes se complementam, considerando-se as multidimensões que envolvem o fenômeno da pobreza.

Na última parte do texto apresento análises que representam em seu conjunto a conclusão do estudo desenvolvido sobre a centralidade da família no Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão.

2 QUESTÃO SOCIAL, POBREZA E FAMÍLIA: categorias centrais para a análise da Política Social na Contemporaneidade

2.1 Abordagem Teórica e Histórica sobre a Categoria Família

Compreender a família como público-alvo de políticas públicas, e mais especificamente de programas sociais, conduz à necessidade de se entender o seu significado, enquanto instituição social.

Em sua origem, o termo família, criado na Roma Antiga, é derivado do latim “famulus”, que significa escravo doméstico. A princípio, a palavra família não se aplicava sequer para designar os cônjuges e os seus filhos, mas somente os escravos, significando antes um conjunto de escravos domésticos pertencentes a um mesmo homem. Posteriormente, o termo passou a ser utilizado para designar “um novo organismo social, cujo chefe mantinha sob seu poder a mulher, os filhos e certo número de escravos, com o pátrio poder romano e o direito de vida e morte sobre todos eles”. (ENGELS, 2002, p. 60).

Engels (2002) afirma que o estudo da história da família começa, em 1861, com o Direito Materno escrito por Bachofen (1815/1877)⁹, em que está contida a seguinte tese: os seres humanos primitivos viveram em promiscuidade sexual, num estado de poligamia e poliandria. Em decorrência disso, essas relações excluía a possibilidade de estabelecer com exatidão a paternidade, a filiação só poderia ser definida por linha feminina, conforme o direito materno. Como consequência, as mulheres, como mães reconhecidas como progenitores, gozavam de grande respeito e consideração, daí caracterizou-se o matriarcado. O estado de poliandria, em que viviam as mulheres nos tempos primitivos, constituiu-se num grande entrave para definição da paternidade, conferindo à mulher direitos exclusivos sobre seus filhos e filhas, “os filhos conhecem apenas a mãe, todos os cuidados e responsabilidades recaem sobre ela. O que aqui parece assombroso ao homem civilizado é simplesmente a regra no matriarcado”. (ENGELS, 2002, p. 54).

É importante ressaltar, na história primitiva, a centralidade adquirida pela mulher na família, sua posição social, uma vez que a família se desenvolve a partir da matriarca, que chefia o núcleo familiar, o que leva a crer que num dado momento histórico a mulher foi considerada a autoridade máxima dentro da família. A preponderância e autoridade da mulher advinham não só da maternidade indiscutível - a mãe sempre é conhecida e é a partir dela que o filho cresce, se alimenta e se educa -

⁹ Johann Jacob Bachofen (1815/1877), jurista e historiador suíço.

como também da sua posição na economia doméstica em que se constituiu grande força de trabalho.

Com a civilização nascente e com a divisão do trabalho na família, coube ao homem a posse das riquezas oriundas dos rebanhos, dos instrumentos de trabalho, inclusive do escravo, necessário na agricultura, passando a acumular cada vez mais riquezas. Por isso, conquista uma posição mais importante que a mulher na família - esta cada vez mais restrita ao âmbito privado da casa e proprietária dos utensílios domésticos. Todavia, pela necessidade de o homem deixar as riquezas acumuladas - a herança - para seus filhos, modifica em seu proveito o direito aos filhos, com a abolição do direito materno, com conseqüente instituição do direito paterno e da monogamia da mulher. Sua fidelidade e submissão passam a ser necessárias para assegurar a paternidade dos filhos e, assim, conservar os bens e transmiti-los por herança.

Conforme Engels (2002), a família patriarcal, que marca a sociedade moderna, baseia-se no domínio do homem sobre a mulher, convertendo-se esta, no dizer do autor, em primeira criada, sem mais tomar parte da produção social. Somente a grande indústria abriu espaço novamente para a mulher na produção social. Com o estabelecimento do direito paterno, tem-se a origem da família patriarcal e monogâmica, com a preponderância do homem na família.

A monogamia que se instaura surge por determinações econômicas, por força da propriedade, nasce da concentração de riquezas nas mesmas mãos - as de um homem. Consistiu, em última análise, no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, quando os interesses de transmissão por herança fizeram nascer a preponderância do direito paterno.

A monogamia não aparece na história, portanto, absolutamente, como uma reconciliação entre o homem e a mulher e, menos ainda, como a forma mais elevada de matrimônio. Pelo contrário, ela surge sob a forma de escravidão de um sexo pelo outro, como proclamação de um conflito entre os sexos, ignorado, até então, na pré-história (ENGELS, 2002, p. 67).

A família patriarcal baseia-se na escravidão doméstica da mulher que é entregue ao poder do homem, tornando-se, com a monogamia, 'propriedade privada deste'. Como assinala Marx (1818 apud ENGELS, 2002, p. 60), a família moderna

contém, em germe, não apenas a escravidão (*servitus*) como também a servidão, pois, desde o começo, está relacionada com os serviços da agricultura. Encerra em miniatura, todos os antagonismos que se desenvolvem, mais adiante, na sociedade e em seu Estado.

A família patriarcal insiste em sobreviver, contudo a história da família não pode ser compreendida de forma linear, coexistindo padrões diferenciados de família, de acordo com cada tempo e lugar. “A história da família é descontínua, não-linear e não homogênea: consiste, isto sim, em padrões familiares distintos, cada uma com sua própria história e suas próprias explicações”. (SZYMANSKI, 2003, p. 24).

Depreendo do exposto que a família é produto do sistema social no qual se encontra inserida, refletindo as mudanças processadas nesse sistema, transformando-se através dos tempos. Nesse sentido, entendo que a família se constitui numa instituição social dinâmica, como um todo que integra contextos mais amplos, como a comunidade, a sociedade, sofrendo alterações no curso do processo histórico, à medida que a sociedade evolui, adquirindo novas concepções, estruturas e configurações, assim como novas funções que devem ser assumidas por seus membros.

Em decorrência da relação existente entre a constituição das famílias e a dinamicidade social, que vai influenciar as formas que as famílias adquirem, bem como as relações estabelecidas no âmbito intrafamiliar, torna-se tarefa difícil responder a uma questão que se impõe de início: O que é família? Tal dificuldade decorre, dentre outras, das seguintes questões: De que família se está falando? Em que momento histórico? De que lugar? De que classe social?

A primeira concepção que se tem de família, impregnada no imaginário social, é de que família se constitui num grupo de indivíduos que habitam a mesma casa e são ligados por laços de sangue e que têm o pai como principal provedor e chefe de família.

Na concepção tradicional, a família é constituída de um grupo de pais e filhos, ou num sentido mais abrangente incluindo parentes mais próximos. Essa concepção bastante corrente corresponde à noção de família nuclear que considera família um grupo social formado por pai, mãe e filhos, convivendo sob um mesmo teto de maneira harmoniosa e organizada. Segundo essa ideia, haveria um padrão de família, isto é, um modelo ideal de família nuclear e monogâmica.

O pai provê, com seu trabalho, todas as necessidades da família; a mãe, carinhosa e infatigável, toma conta da casa e da educação das crianças. Tanto o pai como a mãe encontram profunda satisfação em seu trabalho e digna recompensa econômica, proporcionando um clima de estabilidade e harmonia para o crescimento das crianças. Estas brincam e estudam, são alegres e despreocupadas. (MELLO, 2003, p. 56).

Cabe destacar o papel importante desempenhado pela Igreja para a disseminação desse modelo de família, a partir da propagação de valores, normas,

condutas intrinsecamente vinculadas à perspectiva político-ideológica burguesa. Isso ocorre em virtude da necessidade da burguesia de assegurar sua própria perpetuação. Para tanto, busca universalizar uma ordem familiar útil ao sistema de produção capitalista como forma de manter sua dominação e legitimação. (ENGELS, 2002).

Nessa direção, Foucault (2001) referindo-se à proliferação de discursos sobre a sexualidade, ocorrida nos últimos três séculos, assinala que isso ocorre justamente como forma de disciplinamento da família, tendo como preocupação assegurar o povoamento, garantir a reprodução da força de trabalho e reproduzir a forma de relações sociais, para torná-la economicamente útil e politicamente conservadora, assentada na ideia de família econômico-burguesa.

No modelo de família considerado ideal, a partir do ideário burguês - família nuclear burguesa - não cabe fazer referência à existência de conflitos, tanto intra-familiares, nas relações estabelecidas por seus membros, quanto no mundo exterior: trabalho, escola, amigos etc. De acordo com essa concepção, a sociedade absorve um padrão ideal de família que a própria realidade contraria, ao apresentar uma diversidade de situações que se distanciam mais ou menos do paradigma definido e, por esse motivo, são consideradas formas de desorganização ou desestruturação familiar.

A descoberta de que os anos iniciais de vida são cruciais para o desenvolvimento emocional posterior focalizou a família como o lócus potencialmente produtor de pessoas saudáveis, emocionalmente estáveis, felizes e equilibradas, ou como o núcleo gerador de inseguranças, desequilíbrios e toda sorte de desvios de comportamento. (SZYMANSKI, 2003, p. 23).

Esta imagem de família nuclear não mereceria maior consideração, se não fosse tomada como padrão, a partir do qual são medidos os desvios, isto é, não teria tanta relevância, se não fosse veiculado pelos meios de comunicação como o modelo ideal, como o adequado, o desejável. Por esse motivo, quando a família se afasta desse modelo é chamada de “desestruturada”.

É frequente encontrarmos, mesmo na literatura especializada, a assim chamada “desorganização familiar” como a única responsável pelo fracasso escolar e adaptativo das crianças. Mas ainda, ela parece também como fonte da violência, do abandono de crianças e da marginalidade dos jovens, ou seja, a família é responsável pelo que aparece como o fracasso moral dos seus membros. (MELLO, 2003, p 57).

Assim, a família é apresentada como responsável pelo fracasso de seus membros, por comportamentos considerados ‘inadequados’, enfim como fonte de

violência, abandono, delinquência, marginalidade etc. A sociedade ao definir a família burguesa como padrão, desconsiderando a família, enquanto espaço social que é construído historicamente, aceita implicitamente, seus valores, suas crenças, seus hábitos, suas regras inerentes a esse modelo de família como norma. Aceita conseqüentemente a autoridade masculina sobre os demais membros da família estabelecendo relações desiguais, fixando o espaço público como o lugar a ser ocupado pela figura masculina e a casa, espaço privado em que a mulher deveria cumprir seus deveres.

Supõe-se ou aceita-se, irrefletidamente, um modelo imposto pelo discurso das instituições, da mídia e até mesmo de profissionais, que é apresentado, não só como o jeito “certo” de se viver em família, mas também como um valor. Isto é, indiretamente, é transmitido e captado, o discurso implícito de incompetência e de inferioridade, referindo-se àqueles que não ‘conseguem’ viver de acordo com o modelo. (SZYMANSKI, 2003, p. 25).

A família não pode ser reduzida ao padrão nuclear, portanto não é um espaço que se constitui na sociedade de maneira uniforme ou homogênea. É preciso compreendê-la a partir das diferentes formas de organização, que se alteram, conforme o contexto social, econômico, cultural e histórico em que está situada. E, ainda, precisa ser compreendida, enquanto um grupo social cuja diversidade traduz-se em diferentes composições, levando-se em conta o seu movimento de organização, desorganização e reorganização.

Isto possibilita entender as diferentes composições familiares, não como formas desestruturadas de família – como fonte de desvios e fragilidades – mas visualizar nessas diferentes estruturas possibilidades e alternativas de enfrentamento de vicissitudes, enfim, como novas formas de sociabilidades que a realidade apresenta. “É preciso enxergar na diversidade não apenas os pontos de fragilidade, mas também a riqueza das respostas possíveis encontradas pelos grupos familiares, dentro de sua cultura, para as suas necessidades e projetos”. (CARVALHO, 2003, p. 15).

É importante destacar e pôr em questão, o próprio termo ‘arranjo familiar’, utilizado de forma corrente pela literatura especializada sobre família, para designar as diferentes composições familiares. A palavra arranjo parece significar algo que foi arrumado, arranjado, face a uma situação ou algo considerado ideal, correto, certo que não se alcançou, conduzindo a noções de insuficiência ou fracasso, em relação ao que não foi atingido. Em relação especificamente aos arranjos familiares, a expressão remete ao entendimento de que paralelamente ao tipo de família “ideal” nuclear burguesa foram se forjando formas ou tipos de famílias distantes do modelo definido, imposto socialmente, por isso consideradas “desestruturadas”, desconsiderando como

naturais as estruturas familiares, isto é, como algo que resulta da própria sociabilidade humana, da dinamicidade da realidade social em que os indivíduos encontram-se inseridos.

A dificuldade em definir família decorre justamente da inexistência de um único modelo e das várias possibilidades de estruturação que ela comporta, conforme o contexto sócio-cultural em que está inserida. A família é, portanto,

uma construção social que varia segundo as épocas, permanecendo, no entanto, aquilo que se chama de 'sentimento de família', que se forma a partir de um emaranhado de emoções e ações pessoais, familiares e culturais, compondo o universo do mundo familiar (AMARAL, 2001, p. 3).

Compreendo, desse modo, família enquanto uma instituição social que pode assumir diferentes estruturas a partir do conjunto de membros que a compõe - e que habitam num ambiente comum - das posições ocupadas por estes na família, das relações estabelecidas em seu interior e desta com o mundo exterior. Compartilho, ainda, do entendimento de que "a família contém as determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida e, por isso, está em permanente processo de mudanças, expressando, no seu interior, o dinamismo da sociedade, ao mesmo tempo em que, também, provoca novas alterações nas relações culturais e sócio-jurídicas. (MIOTO et al, 2007, p. 200).

Há que se considerar, portanto, sua diversidade. Ao lado do modo de organização da chamada família nuclear, modelo hegemônico que atribuía ao pai a condição de provedor e responsável pelo bem-estar da família e à mãe a responsabilidade pela socialização da prole, existem novas formas de composição familiar.

Para Romanelli (2003, p. 74) existem famílias com relações de parentesco bastante variadas entre os membros: pais, filhos, avós, tios, sobrinhos, primos etc.; famílias ampliadas ou consanguíneas compostas pelo casal, filhos e outros parentes, famílias matrifocais formadas por uma mulher, seus filhos, resultantes de uma ou mais uniões, e um companheiro; e famílias monoparentais compostas por pessoas que vivem sem cônjuge com um ou vários filhos, que podem ser chefiadas por mulheres ou por homens.

Acresce-se a esses tipos de família, as famílias homossexuais onde existe uma ligação conjugal entre duas pessoas do mesmo sexo, que podem incluir crianças adotadas ou filhos biológicos de um ou ambos os parceiros.

Conforme Ciampone (1998, p. 25), a historicidade e dinamicidade contextual da família na sociedade permitem compreender o significado dinâmico dessas formas de composição familiar. De acordo com a autora, buscar entender o significado de família implica admitir que esta sofre transformações e adaptações importantes em função da época, da cultura, das condições sociais, das crenças e valores.

Independente de sua composição tem-se, de um modo geral, como expectativa que a família produza cuidados, proteção, afetividade, que se constitua num espaço de construção de identidades e vínculos de pertencimento, capazes de promover qualidade de vida e inclusão social dos seus membros na comunidade e na sociedade. Contudo, essas expectativas são possibilidades que podem ser efetivadas ou não, uma vez que a família vive num contexto que pode ser potencializador ou esfacelador de suas capacidades protetivas.

As pessoas se reproduzem através de gerações sucessivas e a unidade básica de organização desta reprodução é a família. Vista pelo ângulo da economia, a reprodução de gerações numa família se constrói através de laços de solidariedade. Os pais cuidam das crianças e dos seus próprios pais já idosos, e serão por sua vez cuidados pelos filhos. Como a criança não tem autonomia para sobreviver, e nem o idoso, a sobrevivência das sucessivas gerações depende vitalmente da solidariedade familiar.

Em termos econômicos, na fase ativa de suas vidas, as pessoas tendem a produzir além do necessário para a sua sobrevivência, e é com este excedente que sustentam seus filhos, os idosos e outras pessoas da família que, às vezes, mesmo em idade ativa não tenham como sustentar-se. A economia da família permite uma redistribuição interna. Contudo, o capitalismo moderno, centrado no consumismo, valoriza a família nuclear, considerada como economicamente rentável e, mesmo esta sofre um processo de redução, dadas as mudanças na estrutura familiar que causa impacto sobre a cultura, os valores, a economia familiar e formas de convívio.

Para Kaloustian e Ferrari (2004, p. 11), a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independente da composição familiar ou da forma como vêm se estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal; é em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e morais, e onde se aprofundam os laços de solidariedade. É também em seu

interior que se constroem as marcas entre as gerações e são observados valores culturais.

A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social. Sua importância não é funcional, seu valor não é meramente instrumental, mas se refere à sua identidade de ser social e constitui o parâmetro simbólico que estrutura sua explicação do mundo. (SARTI, 2005). Para os pobres, a importância da família está relacionada às características das instituições públicas, incapazes de substituir as funções privadas da família “a valorização da família soldada por suas hierarquias internas traduz o fato muito concreto de que a sobrevivência se ancora nos recursos pessoais e nas energias morais que ela é capaz de mobilizar”. (TELLES, 1992, p.320 apud SARTI, 2005, p.52).

Indiscutivelmente a família tem sido, é, e será a influência mais poderosa para o desenvolvimento da personalidade e do caráter das pessoas. A família - como entidade intermediária entre a sociedade e o indivíduo - pode ser compreendida como espaço de socialização primária dos indivíduos, imprescindível para a socialização em outros espaços da sociedade como a escola, a igreja, a comunidade, onde as relações sociais são desenvolvidas.

A família faz parte do universo de experiências dos seres humanos no decorrer de sua história, o estabelecimento de vínculos, próprio do ser humano encontra na família o locus privilegiado para a concretização dessa experiência. A confiança que a pessoa tem de estar entre os outros lhe é transmitida pela sua aceitação dentro do grupo familiar, posto que o sentimento de pertencimento, adquirido pelo indivíduo no âmbito familiar, possibilita, no decorrer de sua vida, pertencer a outros grupos.

De um modo geral, a convivência familiar implica na consideração do espaço doméstico, ou seja, da noção de casa ‘viver juntos sob o mesmo teto’, isto significa compartilhar um determinado modo de vida permeado de relações, sentimentos, responsabilidades etc. Como afirma Sarti (2005, p. 63): “a família compreende a casa; a casa está, portanto, contida na família”. A família é, portanto, um espaço privilegiado de convivência, contudo isso não implica dizer que nela não haja diversos conflitos.

Para a família pobre, fortemente marcada pela fome e condições miseráveis de vida, a casa representa um espaço de privação, de instabilidade e de esgarçamento das relações e dos laços afetivos. Quando a casa deixa de ser um espaço de proteção para ser um espaço de conflito, a superação desta situação se dá de forma muito

fragmentada, uma vez que esta família não dispõe de rede de apoio para o enfrentamento das adversidades [...]. (GOMES et al, 2005).

A realidade da família pobre não traz no seu seio familiar as condições efetivas, para que ela possa ser a propulsora do desenvolvimento dos seus membros. Contudo, concordo com Costa (2003, p. 2) quando este, referindo-se à necessidade de desconstrução do conceito de família, coloca que

A família ainda é – e quero crer que não deixará de ser – o lugar privilegiado de crescimento, desenvolvimento de valores, afetos e emoções responsáveis por estruturar os indivíduos e, por fim, da sociedade. Mas, isso não pode significar apenas alegrias, prazeres ou amor eterno [...] é preciso ver o inverso [...] Onde há amor, existe como correlato negativo e positivador, o ódio; onde há afeto, há violência; onde há carinho, há negação de existência [...].

Partindo do entendimento de que família é uma instituição histórica construída a partir de elementos da realidade, e face à situação de vulnerabilidade social em que se encontra grande parte das famílias, coube analisar a pobreza – bem como situar a questão social da qual é expressão – como forma de resgatar a gênese de sua ampliação e acirramento na sociedade capitalista, o que, em última análise, determina a exigência de implementação de políticas sociais.

2.2 Pobreza: expressão central da questão social e seu reatamento na família brasileira

Compreender a pobreza implica considerá-la como expressão da questão social que surge no marco das transformações produzidas pelo processo de industrialização, na Revolução Industrial, num quadro de relações sociais de produção marcado por interesses de classes antagonicos. De um lado, tem-se a necessidade da burguesia em intensificar a exploração do trabalho e, de outro, o proletariado procura impor-se como força política problematizadora da sua situação de exploração. Esse antagonismo de interesses determinou o desenvolvimento da pressão face ao pauperismo: “a problematização das necessidades sociais, por sujeitos sociais, associadas à pauperização da classe trabalhadora, no século XIX, propiciou a passagem do problema da pobreza, antes considerado natural, em explosiva questão social”. (PEREIRA, 2001, p. 59-60).

A indissociabilidade da questão social em relação ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras,

encontra-se na base da exigência de políticas sociais públicas. (IAMAMOTO, 2001, p.11).

Segundo a autora,

a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista [...] Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2001, p. 16).

José Paulo Netto (2001) e Cerqueira Filho (1982) também compartilham do entendimento de que a questão social é resultante do desenvolvimento do capitalismo, assinalando que sua existência e manifestações são indissociáveis de sua dinâmica. Nesse sentido, a questão social no sentido universal do termo quer significar:

o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a 'questão social' está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e o trabalho. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21).

Para Netto (2001), a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a 'questão social' – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da 'questão social'.

A expressão questão social surge, portanto para dar conta do fenômeno do pauperismo, que se constituiu no aspecto mais marcante da exploração cunhada com a instauração do capitalismo. Castel (1998), mesmo não compartilhando da ideia do surgimento da questão social nos marcos do capitalismo¹⁰ admite que a pobreza, que se generalizava e se acentuava, tratava-se de um fenômeno novo sem precedentes na história anterior.

E é justamente a pobreza, dentre as expressões que constituem a questão social, que interessa para esse estudo, dada a sua persistência e intensificação nas sociedades capitalistas, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos desenvolvidos que, em última instância, determina a implementação de políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento, principalmente as de cunho social.

¹⁰ No seu ensaio **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário Castel (1998, p. 31), assinala que a questão social já se apresentava nas sociedades pré-industriais da Europa ocidental antes de sua primeira formulação explícita no século XIX.

A partir da lógica capitalista, pobreza é considerada como um fenômeno natural, sendo que as noções de pobre e as situações de pobreza respondem a uma única lógica: “a que pretende atribuir-lhes uma origem natural e/ou quase voluntária e dificultar a compreensão dos fatores causais concretos que, de fato, originam tais desgraças”. (ALAYÓN, 1995, p. 112). Todavia, esta é apenas uma das formas de conceber a pobreza. Contrariamente a esta lógica, entendo que a pobreza tem sua origem na dinamicidade social, a qual imprime características próprias, de acordo com cada contexto social e momento histórico.

O debate mundial sobre o fenômeno da pobreza cresceu, consideravelmente, nas décadas recentes. Nos anos de 1990, o Banco Mundial adotou um enfoque unidimensional - para os países em desenvolvimento - baseado em linhas de pobreza relacionadas à renda e ao consumo que se tornou popular, sem a preocupação com os determinantes, características e conteúdo dessa pobreza. (LAVINAS, 2003, p. 8).

Todavia, muitos estudiosos do tema consideram as medidas de pobreza, que se baseiam de forma exclusiva no critério de renda, insuficientes para explicar o fenômeno em toda a sua complexidade. Isso porque, essa visão, que remete à ideia de mínimo de subsistência, exclui a consideração do acesso a bens e serviços coletivos. (SALAMA et al, 2001, p. 113).

Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ainda na década de 1990, com o intuito de abordar a pobreza, considerando suas múltiplas determinações, apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH¹¹) para mensurar as condições de vida nos diversos países. O fato deste índice se mostrar insuficiente para mensurar a pobreza levou o PNUD a agregar um indicador que não utiliza parâmetros monetários – o IPH (Incidência da Pobreza Humana) – que, ao invés da renda, utiliza aspectos como a taxa de analfabetismo dos adultos, o quantitativo de crianças com menos de cinco anos com peso inadequado, o não acesso a bens e serviços públicos.

De todo modo, mesmo reconhecendo a importância de se agregar aos índices de mensuração da pobreza outros indicadores tais como os relativos à saúde, educação e longevidade, é necessário admitir que a pobreza sempre está relacionada a ausência ou insuficiência de renda e pelo modo como as pessoas se inserem no mercado de trabalho. Fatores estes que determinam situações de vida marcadas por

¹¹ O Índice de Desenvolvimento Humano foi instituído pela ONU, destinado a medir o desenvolvimento humano utilizando três indicadores: renda, escolaridade e longevidade.

condições precárias e extrema vulnerabilidade social que tendem a se aprofundar, quando somadas a uma proteção social ineficiente e a uma rede deficiente de serviços básicos para atender os pobres e garantir-lhes um padrão de vida de qualidade.

Todavia, é necessário ter presente que a pobreza é um fenômeno que envolve inter-relações de dimensões, portanto para sua compreensão e análise devem ser considerados tanto indicadores baseados nas necessidades básicas insatisfeitas como outros que se baseiam numa visão subjetiva da pobreza e, portanto, não monetária, a exemplo das abordagens subjetivas da pobreza¹². O que, segundo Salama e Destremau (2001, p. 52) possibilita fornecer uma análise mais aproximada da pobreza, propiciando a elevação da eficácia de estratégias que visem sua superação.

Entretanto, prevalece no debate sobre a pobreza o enfoque monetarista que privilegia informações relacionadas à renda e ao consumo da população, presentes tanto na concepção, como na mensuração da pobreza e que acaba por direcionar o campo das estratégias de sua superação.

Conforme Silva (2002, p. 87), além das explicações teóricas gerais sobre a pobreza, a literatura tem abordado esse fenômeno pela identificação de suas formas de expressão tipológicas, cuja configuração busca explicar suas manifestações empíricas. De acordo com a autora, as noções de insuficiência dos níveis de vida e a de desigualdade na distribuição dos recursos têm sido utilizadas como explicação mais frequente para explicar a pobreza, delas advindo as concepções de pobreza absoluta e pobreza relativa.

A pobreza absoluta está relacionada à ausência ou insuficiência de renda para manter uma reprodução mínima de vida. Para Pereira (2000), a pobreza assim definida, como privação extrema, justifica e reitera ações emergenciais, privilegia antes mínimos de sobrevivência, em oposição aos mínimos de cidadania. Por outro lado, a

¹² Para autores como Salama e Destremau (2001) as abordagens sobre a pobreza subjetiva são influenciadas muito mais pela sociologia e antropologia do que pela economia e tendem a defini-la como o sentimento desenvolvido pelo indivíduo quando não pode mais cumprir os compromissos (hospitalidade, doações, solidariedade) decorrentes da posição ou do lugar ocupados na sociedade, na família ou no meio em que se vive e que é rejeitado pelo mesmo. Essas abordagens baseiam-se na vivência e no sentimento dos grupos, famílias e indivíduos pobres. Sentimento de não poder fazer frente às dificuldades existenciais. Baseia-se nas carências sentidas pela população pobre, ou seja, uma perspectiva subjetiva da pobreza. A subjetividade centra-se muito mais no compreender do que no medir, considerando a vivência dos pobres e como a pobreza é sentida por eles. As sondagens que tentam determinar a percepção que os grupos familiares têm de sua situação possibilitam que se considerem fatores como a motivação, a ambição, a inibição, a vergonha, o sofrimento moral e físico que são cruciais quanto ao seu sentimento de inserção social e de identidade nacional. Importa ressaltar que essas abordagens são inexistentes ou marginais nos países em desenvolvimento. O estudo da pobreza nesses países, em geral, limita-se à pobreza absoluta.

concepção de pobreza relativa se funda na ideia de desigualdade de renda e de privação em relação ao modo de vida prevalente em dada sociedade, em que o rendimento do indivíduo é comparado ao dos outros. Nesse sentido, “alguém é pobre por se situar abaixo de uma determinada escala de renda média ou mediana de uma população”. (EUZEBY, 1991, p. 10).

No que se refere à formulação e implementação de políticas públicas, a consideração e limitação apenas à dimensão econômica leva a ‘soluções’ que, quando não associadas a outras políticas públicas, tende a manter o pobre no estado de carência em que se encontra, consolidando um padrão de regulação da pobreza estático. (PEREIRA, 2000; SILVA et al, 2007).

Na perspectiva de ultrapassar as limitações do enfoque monetarista da pobreza, outras abordagens são apresentadas, fundamentadas na noção de necessidades básicas insatisfeitas, cujo foco está na satisfação dessas necessidades, a partir da disponibilidade e condições de acesso a serviços públicos, como os de energia, água, habitação, educação, saúde etc.

Rocha (1992, p. 451) observa, por um lado, a pertinência desta abordagem pois, conforme a autora, a combinação de indicadores sociais, a renda possibilita identificar a população mais suscetível a privações. Por outro lado, a autora reconhece que esta perspectiva, embora permita identificar o problema da pobreza de forma mais ampla, apresenta problemas quanto à definição dos aspectos e necessidades a serem considerados como mais relevantes.

Depreendo, desse modo, que tanto o enfoque monetarista, quanto o das necessidades básicas insatisfeitas concebem a pobreza, enquanto privação material, portanto mostram-se limitadas para sua explicação e para fundamentar políticas para enfrentá-la. Compreendo, portanto, que o debate sobre a pobreza deve estar circunscrito ao campo dos direitos humanos, extrapolando a noção restrita de carência material. Somente a ampliação da concepção de pobreza - levando-se em consideração suas diferentes manifestações tipológicas - percebida na sua historicidade e multidimensionalidade, pode ensejar a formulação de políticas públicas mais equitativas, voltadas para o exercício da cidadania.

Nesta perspectiva, Martins (2002) aponta que:

Não se trata apenas de gerir a distribuição de renda, como pensam muitos que se deixaram fascinar pelo economicismo ideológico produzido pela mesma economia iníqua causadora da pobreza que condenamos. Trata-se da distribuição equitativa dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido

capaz de repartir. A questão é muito mais social que econômica (MARTINS, 2002, p. 10).

Sen (2001) situa a pobreza num enfoque multidimensional concebendo-a como negação de acesso a influências, a poder, e não apenas a renda, o que impede as pessoas de usufruírem a riqueza socialmente produzida, riqueza esta que não se restringe a ganhos que possam assegurar a reprodução física, mas participar efetivamente de toda a produção humana acumulada nas mais diversas esferas da vida. Todavia, o autor considera a renda como componente importante para explicação da pobreza.

Sen (2000, p. 92), referindo-se à pobreza relacionada com a escassez de renda, expressa que:

A ideia de que a pobreza é simplesmente escassez de renda não é uma ideia tola, pois a renda tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação da renda frequentemente é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza.

Assim, compreendo que a perspectiva da pobreza como privação de capacidades abordada por Sen não envolve negação da ideia de que a renda baixa é claramente uma das principais causas da pobreza, pois a falta de renda pode ser um dos motivos principais da privação de capacidades de uma pessoa.

Como reconhece o autor, “uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre”. (SEN, 2000, p. 109). Há que se considerar que Sen, referindo-se à pobreza, destaca a perspectiva da capacidade, enquanto elemento do conceito criado por ele, sobre capacitação/habilitação, que expressa a oportunidade de o indivíduo ter assegurado os vários elementos constitutivos da vida humana, desde os mais elementares, como estar nutrido, adequadamente, até realizações mais complexas, como tomar parte na vida da comunidade, ter respeito próprio e assim por diante. A habilitação, nesse sentido, fundamenta-se no pressuposto de que, para participar da distribuição da renda social, as pessoas devem possuir determinadas condições que são oportunizadas pela igualdade das oportunidades de acesso, o que lhes permitiria a liberdade de escolher entre vidas possíveis. (SEN, 2001, p. 79).

Segundo Sen, o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. (SEN, 2000, p. 19). Nesse sentido, é indiscutível a

importância do enfoque seniano para a análise da pobreza, ao ressaltá-la como privação de capacidades, complementando a perspectiva tradicional, baseada na destituição ou privação de renda.

A abordagem de Sen contribui para o entendimento da pobreza, destacando sua multidimensionalidade, que é importante ser considerada pelos formuladores e implementadores de políticas que contenham em seu desenho propostas voltadas para o enfrentamento da pobreza. Contudo, apesar de o autor avançar na questão da multidimensionalidade, desconsidera que essas oportunidades de acesso são limitadas na sociedade capitalista, dada a sua própria natureza, que não possibilita, para a maioria das pessoas, a igualdade de oportunidades e, conseqüentemente, a liberdade para escolher vidas possíveis como é colocado por Sen, uma vez que se constitui numa sociedade marcada por relações sociais fundadas na desigualdade social.

Considero, neste estudo, a concepção multidimensional da pobreza, o que significa que esta é entendida, enquanto um fenômeno social complexo, que possui múltiplas dimensões que interagem: econômicas, sociais, políticas, culturais, dentre outras, e que é relativo, expressando-se de forma diferenciada em cada contexto histórico. Todavia, compreendo que essa concepção complementa o enfoque estrutural de explicação da pobreza, segundo o qual esta é resultante das relações assimétricas estabelecidas pelos homens, no processo histórico de produção social. Por isso, relevo a noção marxiana sobre a totalidade, por considerar a pobreza um fenômeno que é síntese de múltiplas determinações. Como aponta Marx (1974, p. 107), “o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”.

As bases das abordagens estruturais da pobreza são encontradas no campo marxista que analisa a sociedade capitalista, a partir da contradição fundamental, expressa pela exploração do capital sobre o trabalho, através da apropriação privada pelos capitalistas dos produtos gerados pelos trabalhadores na produção social. Além da desigualdade engendrada no processo de produção, as formas como as relações sociais são estabelecidas, nesse processo, deixam à margem parcela significativa da força-de-trabalho disponível composta por trabalhadores de reserva, de que se constitui a camada onde se situam os pobres na sociedade capitalista. (MARX, 1980, p. 714). De acordo com essa via de análise, a superação da pobreza só será possível com a ultrapassagem do próprio sistema capitalista. Ainda assim, essa vertente explicativa da pobreza, de cunho estrutural, tem servido de base na luta dos trabalhadores por direitos sociais que atendam suas necessidades.

A pobreza é, portanto “resultante das relações sociais que se processam no âmbito da sociedade”. (YAZBEK, 1996, p. 63). Resultante da forma como a sociedade se organiza para produzir, baseada em relações sociais assimétricas fundadas na exploração e na desigualdade.

Cada dia se torna mais claro que as condições de produção em que se move a burguesia não têm caráter unitário, simples, mas dúplice: que, nas mesmas condições em que se produz a riqueza, produz-se também a miséria: que, nas mesmas condições em que se processa o desenvolvimento das forças produtivas, desenvolve-se também uma força repressiva [...]. (MARX, 1989, p.749).

Embora a pobreza não tenha sido tratada por Marx, enquanto categoria teórica, entendo que é no campo do marxismo onde estão os fundamentos para explicar a pobreza, a partir do enfoque estrutural, posto que a pobreza está implícita em suas análises sobre o processo de acumulação capitalista.

2.2.1 Repercussões da questão social nas famílias pobres no Brasil

No Brasil, a pobreza amplia-se e intensifica-se em decorrência da questão social manifesta, nas décadas de 1920 e 1930, num contexto de constituição e amadurecimento de um mercado de trabalho nos moldes capitalistas, nos principais centros urbanos, momento em que o capital limita-se a procurar no mercado a força de trabalho tornada mercadoria, o que significa que a manutenção e reprodução ficam a cargo do próprio operário e de sua família.

Como desdobramento da questão social, a classe operária que se forma demarca sua entrada no cenário político, exigindo seu reconhecimento, enquanto classe, pelo Estado e, conseqüentemente de implementação de políticas voltadas para os seus interesses, uma vez que suas condições de vida eram precárias e degradantes “amontoavam-se em bairros insalubres junto às aglomerações industriais, em casas infectadas, sendo muito frequente a carência – ou mesmo falta absoluta – de água, esgoto e luz”. (IAMAMOTO, 2003, p. 129).

O poder aquisitivo dos salários é de tal forma ínfimo que, para uma família média, mesmo com o trabalho extenuante da maioria dos seus membros, a renda obtida fica em nível insuficiente para a subsistência (IAMAMOTO, 2003, p. 129).

Em decorrência dos salários insuficientes para reprodução do operário e de sua família, em condições dignas de vida, as mulheres e crianças¹³ são forçadas (pela sua situação e pela necessidade da produção) a entrar no mercado de trabalho, sujeitas à mesma jornada e ritmo de trabalho, inclusive noturno, com salários bastante inferiores, o que reforça ainda mais o rebaixamento salarial. Portanto, não é apenas o indivíduo isolado que é recrutado para servir ao capital, mas a família, os seus membros – o operário contará para sobreviver com a venda diária da sua força de trabalho, de sua mulher e filhos.

Sem direito a férias, descanso semanal remunerado, licença para tratamento de saúde ou qualquer espécie de seguro regulado por lei, a organização do proletariado, nesse contexto, constitui-se a única via possível de defesa dos seus direitos. Face à intensa desproteção a que o operariado é submetido foram criadas, com fins assistenciais e cooperativos, a Associação de Socorro Mútuo e Caixas Beneficentes¹⁴, além de outras instituições organizativas em que o componente assistencial aparece menos, como as Ligas Operárias. (IAMAMOTO, 2003, p. 130).

A luta do proletariado, nesse momento, centra-se na defesa do poder aquisitivo, na redução da jornada de trabalho, na proibição do trabalho infantil e regulamentação do trabalho das mulheres, direito a férias, seguro social contra enfermidades e acidentes de trabalho. Parte de suas reivindicações é atendida, a partir da década de 1920, com aprovação de leis sociais voltadas à proteção do trabalhador, como a lei de férias, acidente de trabalho, seguro-saúde, código de menores, trabalho feminino.¹⁵ Ainda assim, mesmo diante de todos os problemas sociais, o Estado se nega a reconhecer a existência da questão social.

O posicionamento dos setores burgueses da sociedade brasileira, diante da questão social, varia, na época, entre o apoio à repressão e o desenvolvimento de ações caridosas e assistencialistas, face à situação de extremo pauperismo em que foram lançadas as famílias operárias¹⁶. Apesar das obras de caridade e benemerência serem atividades pouco comuns entre o empresariado, a maioria das empresas de

¹³ Já em 1920 a força de trabalho industrial de São Paulo era metade constituída por mulheres e a metade dessa força são operários e operárias menores de 18 anos com significativo número de adolescentes e crianças menores de 14 anos submetidos a jornadas de trabalho exaustivas, que chegavam até 14 horas no início do século XIX (IAMAMOTO, 2003, p. 129).

¹⁴ Essas foram as primeiras formas de organização da classe operária. O objetivo inicial era ajudar os associados no caso de doenças, invalidez, desemprego, pensões para as viúvas, etc. (LIGA OPERÁRIA, 2009).

¹⁵ A aplicação dessa legislação restringiu-se a alguns segmentos de trabalhadores tais como: ferroviários, marítimos e portuários vitais à agroexportação.

¹⁶ Além das famílias operárias constituídas, em grande parte, por imigrantes a sociedade brasileira era composta por famílias burguesas ligadas principalmente à agroexportação e a setores médios mais abastados.

grande porte propiciava a seus empregados serviços assistenciais tais como: assistência médica (paga pelos usuários a preço módico), caixas de auxílio e assistência mútua incentivada pela igreja e empresariado. Além disso, outros mecanismos assistenciais aparecem como ação das grandes empresas, sendo comuns: creches, ambulatórios, vilas operárias, escolas. Em geral, o uso desses equipamentos era gratuito ou a preço reduzido, com exceção do aluguel que tinha como contrapartida o rebaixamento salarial e na sujeição ao controle da vida do operário e de sua família, além do controle político e reivindicatório. Isto é, os benefícios são condicionados ao bom comportamento diante dos movimentos grevistas e a uma vida pessoal regrada. (IAMAMOTO, 2003, p. 138-139).

A assistência às famílias brasileiras, portanto, no contexto do surgimento da questão social, no Brasil, permanece restrita, de um lado, a medidas do Estado vinculadas ao trabalho direcionadas ao operário e sua família e, por outro lado, a ações assistenciais do empresariado, limitadas às famílias operárias. Essa constatação demarca nitidamente a incapacidade do Estado em propor e implementar políticas sociais eficazes para o enfrentamento à pobreza.

O resultado esperado é o controle social para aumento da produtividade e, conseqüentemente, de lucro sob a aura paternalista e benemerente. Benemerência esta subordinada a uma racionalidade empresarial que quer formar obrigações e constituir súditos sem nenhum objetivo de redistribuição. Controle que ultrapassa a integração física do operário à produção, estendendo-se ao disciplinamento constante de suas mentes, do tempo, da vida do operário e de toda a sua família.

Por isso, o aumento do tempo livre do operário, para não representar ameaça à dominação, exige um disciplinamento, para além dos espaços destinados ao lazer ou à educação, incluindo o espaço do lar, da casa do operário, se consistindo no ajuste do operário e de sua família, através de comportamentos adequados à interiorização e subserviência à ordem capitalista.

A constatação é de que a família não só é partícipe do processo de produção, como também se constitui alvo das ações de natureza assistencial do Estado e empresariado. É a ela – a família operária – que as ações são direcionadas direta ou indiretamente. Portanto a família – tomada através de seus membros (o operário, sua mulher e seus filhos) constitui-se o centro, o foco das políticas que começam a surgir para atender às demandas provenientes da situação de exploração e como forma de controle social.

Todo esse quadro socioeconômico, que faz surgir a questão social, tem severas repercussões na vida dos trabalhadores e de sua família, refletindo negativamente no seu cotidiano, através da pobreza que se manifesta sob a forma de condições inadequadas de alimentação, moradia, transporte, saúde, educação, trabalho, dentre outras necessidades. Portanto, a pobreza observada, na contemporaneidade, tem sua gênese no processo de produção capitalista, enquanto expressão da questão social que, na atualidade, assume novas características, sem alterar, contudo, a base que a criou “a questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira, conservando-se o segundo”. (NETTO, 2001, p. 45).

Iamamoto, referindo-se à questão social na contemporaneidade, afirma que:

A ‘velha questão social’ metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens... Crescem as desigualdades e afirmam-se as lutas no dia a dia contra as mesmas no âmbito do trabalho, do acesso a direitos e serviços no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos [...]. (IAMAMOTO, 2001, p.21).

Constata-se que há o surgimento de novas expressões da questão social em decorrência das mudanças que estão sendo processadas nas relações entre capital e trabalho, no processo de produção capitalista, na forma de gerir o Estado, com impactos na implementação de políticas sociais.

Entendo não existir uma ‘nova’ questão social, mas sim que esta adquire, no curso do processo histórico, características novas, novas expressões, perceptíveis através da exploração imprimida ao conjunto da classe trabalhadora, de acordo com o estágio de desenvolvimento do processo de acumulação capitalista.

Com as transformações do capitalismo contemporâneo, observa-se uma reconfiguração dos problemas sociais frente às mudanças nos processos de produção determinados pela reestruturação produtiva. Problemas como a precarização das relações de trabalho e do emprego acabam por conformar uma nova pobreza ao ocasionar situações de intensa vulnerabilidade social com o empobrecimento de grande contingente de trabalhadores, antes inseridos no processo produtivo, e aceitação de relações trabalhistas instáveis. O foco extrapola os grupos marginais, direcionando-se, também, a grupos que tinham até então emprego e lugar social definidos e que foram deslocados para a periferia do sistema pela instabilidade do mercado de trabalho e da economia.

Portanto, abordar, compreender e enfrentar a pobreza constituem-se desafios, dado o seu caráter estrutural e multidimensional. Entendê-la enquanto problemática social multidimensional e que tem na sua origem a desigualdade

proveniente da estrutura econômica, torna seu enfrentamento mais desafiante para as políticas públicas.

Essa forma de apreendê-la reforça, indiscutivelmente, a elaboração de políticas sociais mais efetivas, visto que assim o fenômeno é considerado em todas as suas dimensões: políticas, econômicas, culturais, de gênero e etnia, dentre outras, não se limitando ao enfoque unidimensional, da carência de renda, que recorrentemente é utilizado para embasar a elaboração de políticas públicas.

A partir dessas reflexões procedi, no item subsequente, a uma configuração da família brasileira no contexto atual, partindo do entendimento de que a família não existe como entidade universal aplicável a todas as culturas e realidades. Busquei identificar como as famílias brasileiras se constituem, que estruturas ou formas de organizações familiares assumem, uma vez que é, no interior das diferentes composições familiares que estão inseridas as famílias atendidas pelas políticas públicas no país.

3 POBREZA E POLÍTICA SOCIAL: proteção social às famílias no Brasil

3.1 A Família Brasileira no Contexto Atual

O modo de estruturação das famílias varia no tempo e no espaço relacionando-se a fatores econômicos, políticos, sociais, culturais etc. No Brasil, desde o início da colonização, transplantou-se um modelo de família semelhante ao português, cuja referência assentava-se na 'família patriarcal'. A imagem predominante sobre a família brasileira, vinculada a esse modelo, foi disseminada, principalmente, a partir de obras clássicas de Freyre (2004) nas quais interpreta a formação da sociedade brasileira, utilizando como categoria nuclear a família, vista pelo autor como um agente empreendedor sobre o qual a organização política se apoia em sua formação, baseado no patriarcalismo exercido pelo europeu, senhor de engenho vivendo na casa-grande com filhos, esposa e alguns escravos domésticos, sobretudo negros, caracterizando o tipo de família extensa da época.

Em face da economia colonial de base agrária, latifundiária e escravocrata, essa família assumiu contornos peculiares [...] possuía uma estrutura dupla, composta por um núcleo central (casal, filhos legítimos, cônjuges e descendentes) e uma camada periférica (concubinas, filhos ilegítimos, afilhados, parentes, escravos, agregados e amigos). (SAMARA, 1993, p. 10-15).

Freyre traz para o debate brasileiro, de forma irreverente, questões como etnia, cultura, dominação, submissão, sexualidade, a partir do cotidiano vivido pela família patriarcal na qual se estabelece explicitamente uma divisão de tarefas entre os sexos,

sendo o homem o provedor e o tomador de decisões e a mulher a responsável pela casa e pela assistência moral à família. Somente sob forte justificativa jurídica, a mulher poderia assumir o papel de 'cabeça do casal' (SAMARA, 2002, p. 7).

Mais do que divisão de tarefas entre o homem e a mulher, entre o pai e a mãe, entendo que, no Brasil colônia, impôs-se, nas relações familiares, atribuições de papéis que determinaram o lugar de um e de outro na esfera pública e na esfera privada. Ao homem cabia participar da vida política e trabalhar para garantir o sustento da família, ser o seu mantenedor e, por esse motivo, torna-se "o chefe da família" demarcando quem toma as decisões; à mulher teria a responsabilidade sobre assuntos ligados às tarefas de "dona-de-casa" e à educação dos filhos – esta fortemente influenciada pelas culturas indígena e negra - conduzindo-os moralmente, reproduzindo

os valores de uma sociedade supostamente patriarcal marcada pela desigualdade entre os sexos em que a mulher é submissa e constrangida à vontade soberana do homem no âmbito familiar.

Widholzer (2006, p. 1), referindo-se à formação da família brasileira, afirma que, apesar do termo 'família patriarcal' ter se propagado no Brasil, o modelo a ele correspondente nunca preponderou em todo o país, co-existindo uma pluralidade de modelos familiares desde o Brasil colônia até a atualidade, tais como: famílias nucleares compostas de casal e filhos, famílias chefiadas por mulheres sem cônjuge e com filhos, casais sem filhos etc. Desse modo, enquanto autores como Almeida (1987; 1993) e Roberto da Matta (1985; 1987) enfatizam a dominância do modelo patriarcal gilbertiano, não só na história colonial como na moderna e contemporânea, outros autores, como Samara (1983; 1987) e Correa (1982) enfatizam a diversidade de arranjos e modelos em toda a história colonial e moderna, enfraquecendo a ideia de uma família monolítica gilbertiana. (MACHADO, 2001).

Depreendo do exposto que o modelo de família, baseado no patriarcalismo, embora não se constituindo num modelo predominante e nem extensivo a todas as formas de família brasileira, faz parte da constituição das famílias no Brasil, representando antes uma mentalidade que é incorporada fortemente pela sociedade no período colonial, estando presente, também, na história moderna articulada ao modelo de família nuclear burguesa e, posteriormente, influenciando nas relações familiares da contemporaneidade.

Com o avanço da urbanização e decadência do modelo do engenho e do café, tem-se, em termos econômicos, a substituição da família patriarcal por um tipo de família de composição mais reduzida – casal e filhos – a denominada família conjugal moderna, nuclear burguesa ou família econômica, que vai incorporar traços dessa 'mentalidade' patriarcal. Contudo, diferentemente da organização patriarcal, na família moderna, há uma valorização da divisão do trabalho entre os cônjuges, caracterizando-se a família como uma comunidade de trabalhadores, homens, mulheres e crianças na qual a figura patriarcal não é abolida, permanecendo como referência, tanto na empresa considerado o "patriarca do empreendimento industrial", quanto no lar, em que é "chefe" e onde a mulher adquire o status de "rainha do lar". Contudo, "[...] o pai da sociedade burguesa não se assemelhava mais a um Deus soberano [...]". (WIDHOLZER, 2006, p. 2).

Neste tipo de família, de forma nuclear, é nítida a autoridade do marido, a submissão da mulher e a dependência dos filhos, caracterizando a ordem familiar

econômico-burguesa. A mulher é identificada como responsável pelo lar, ao passo que cabe ao homem comandá-la nas esferas privada e pública (em casa e no trabalho). Constitui-se, portanto, numa ordem familiar economicamente útil ao sistema de produção capitalista.

A burguesia [...] empenha-se em manter sua dominação e legitimação justamente buscando universalizar aquelas instituições para assegurar sua própria perpetuação, entre elas o casamento, a família e a divisão sexual do trabalho. (WIDHÖLZER, 2006, p. 5).

Na contemporaneidade, esse tipo de estrutura familiar continua existindo ao lado de outras composições familiares, contudo a tendência verificada é de gradativo afastamento do modelo de família, fundado na autoridade paterna do chefe da família, motivado por mudanças pelas quais passam as famílias contemporâneas, inclusive as brasileiras, principalmente, na década de 1990, que permitem compreender a diversidade de composições familiares. Castells (1999, p. 169) afirma que a principal transformação que está ocorrendo na família é o fim do patriarcalismo, que “caracteriza-se pela autoridade, imposta institucionalmente, do homem sobre a mulher e filhos no âmbito familiar”.

A redução do tamanho das famílias é uma das principais transformações identificadas na família brasileira, na contemporaneidade, em decorrência de fatores limitantes do número de filhos, como a inserção das mulheres no mercado de trabalho, o adiamento de ter filhos pela dificuldade de conciliação entre trabalho e família, além da redução dos níveis de renda. Além desses fatores, incluem-se, também, a redução da taxa de fecundidade, o aumento do número de separações e as transformações tecnológicas que possibilitam o controle da reprodução humana. “A possibilidade de controle da reprodução permitiu à mulher a reformulação do seu lugar na esfera privada e sua participação na esfera pública”. (SARTI, 2003, p. 43).

No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtidos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2008) e Síntese de Indicadores Sociais (2008) apontam a diversidade de formas possíveis de construir e configurar as tendências contemporâneas das famílias e refletem as transformações evidenciadas nas famílias no mundo contemporâneo.

Apesar das alterações na estrutura familiar brasileira, mais de 48,9% das famílias eram formadas de casal com filhos o que significa a permanência e reprodução do tipo de família nuclear. Contudo, a família brasileira não é homogênea, isso significa que ela não está organizada num único modelo. Do total das famílias do país, 34,9%

eram chefiadas por mulheres com ou sem cônjuge, ocasionando o crescimento do número de famílias em que a mulher constitui-se pessoa de referência. (PNAD, 2008). A Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2008) mantém tendências já verificadas nos últimos 10 anos – crescimento da proporção de pessoas que vivem sozinhas – 11,1% do total no conjunto do país; dos casais sem filhos, 16% do total de domicílios; das mulheres sem cônjuge e com filhos na chefia das famílias, 17,4%.

As famílias monoparentais femininas destacam-se nas áreas urbanas e metropolitanas onde os aspectos culturais propiciam maior liberdade de comportamento. Por outro lado, é relevante observar que são elevados os percentuais de composições familiares com chefia feminina onde há presença de cônjuge, cuja média nacional foi de 26,1%. Todavia, em geral, a representação da pessoa de referência recai sobre os homens (PNAD, 2008).

As famílias chefiadas por mulheres, vêm adquirindo grande visibilidade na sociedade brasileira em que as mulheres, em muitos casos, vão se constituindo nas principais fontes de sustentação financeira do núcleo familiar e, por esse motivo, geralmente passam a ser referência na família como detentoras de autoridade e poder. Por outro lado, como aponta Barroso apud Vitale (2002, p. 47-48), a mulher assume uma dupla responsabilidade, ao assumir o cuidado da casa e das crianças juntamente com o sustento material de seus dependentes.

O acelerado processo de urbanização, a partir dos anos 50, no Brasil, acompanhando a industrialização e o crescimento econômico, trouxeram consigo a mudança dos valores, a redefinição dos papéis da mulher e sua maior participação no mercado de trabalho. (RIBEIRO, 2004, p. 133).

A mulher manifesta, indiscutivelmente, um crescente protagonismo, ocupando espaços públicos e privados. Em ambos os espaços, manifesta formas de poder, seja por sua atuação enquanto trabalhadora, desenvolvendo funções antes exclusivas dos homens; seja como única mantenedora da família ou como sua fonte principal de manutenção. Nesse sentido, redefine-se o lugar do “chefe da família” que em muitos casos transmuta-se em ‘rei do lar’, ao assumir, o homem, tarefas domésticas como acompanhamento educacional e o cuidado com as crianças, antes consideradas de responsabilidade da mulher.

Ribeiro (2004, p. 137), referindo-se às mudanças na estrutura familiar brasileira, constata que o fato do desemprego ter afetado o homem adulto intensamente, na década de 1990, trouxe verdadeiros entraves para o seu desempenho, enquanto provedor do núcleo familiar. Nesse sentido,

o próprio aprofundamento da situação de pobreza, decorrente da crise econômica pela qual vem passando a sociedade brasileira, gerou uma série de situações que também contribuíram para a não manutenção do padrão tradicional.

A existência de novas formas de composições familiares, no Brasil, pode ser explicada pelo crescimento da participação feminina no mercado de trabalho como também pelas separações de casais e pelas próprias exigências oriundas do contexto social em que as famílias se inserem. Essas situações conduzem à redução do número de membros da família, a formação de domicílios plurifamiliares e o crescimento do número de domicílios brasileiros chefiados por mulheres.

As transformações verificadas nas famílias brasileiras reforçam o “enfraquecimento do modelo familiar baseado na autoridade/dominação contínua exercida pelo homem, como cabeça do casal, sobre toda a família”. (CASTELLS, 1999, p. 173). Além disso, aspectos como a dissolução gradativa dos casamentos induz a composição de lares com apenas um dos pais e filhos, lares de solteiros (as), têm conduzido a cessação progressiva da autoridade patriarcal sobre a família.

A nova configuração do casamento no século XXI repercute nas formas assumidas pela família sejam elas mais reduzidas ou mais ampliadas “em muitos casos ocorre a ampliação da família em virtude de casamentos sucessivos envolvendo filhos de diferentes casamentos” (MACHADO, 2005, p. 319).

As famílias vão se constituindo de forma mais ampla, incluindo os novos parceiros (marido da mãe/esposa do pai) e os filhos e irmãos agregados, sendo que o pai perde substancialmente a tradicional figura e função, já que um grande número de famílias é constituído apenas pela figura materna. (GOMES; PAIVA, 2003, p. 5 apud MACHADO, 2005, p. 318).

O entendimento é de que as mudanças ocorridas nas estruturas familiares revelam que a família antes de ser percebida como uma instituição em declínio ou em desestruturação deve ser compreendida a partir de sua diversidade e das alterações nas suas relações internas, inclusive de poder, que se estabelecem com novos papéis, novos padrões de comportamento definidos a partir de “mudanças na realidade exterior à família, que afetaram de maneira decisiva esta esfera da vida social”. (SARTI, 2003, p. 39). A complexidade, portanto, que se coloca, na atualidade, para se entender família fundamenta-se na coexistência de diferentes formas numa mesma cultura, na redefinição de papéis familiares, bem como pela nova distribuição de poder que resulta no enfraquecimento da estrutura tradicionalmente patriarcal, “portanto, pensar a família

com base num modelo único e tradicional não corresponde mais à realidade, porque não é mais coerente falar de família, mas de famílias". (MIOTO et al, 2007, p. 200).

Ao pensar a família como um modelo ideal, estável, e enquanto instituição estruturada e harmoniosa incorre-se no risco de estigmatizar como desestruturada todas as formas de famílias que não se enquadrarem no modelo nuclear e, por conseguinte, responsabilizá-las pelos próprios problemas e, desse modo, em consonância com essa compreensão da busca de soluções para resolvê-los no seu próprio âmbito.

Entendo que, se por um lado, as famílias podem constituir-se em espaços onde suas relações internas caracterizam-se pela proteção, cuidado, harmonia e pela afetividade entre seus membros, por outro têm a possibilidade de construir, em seu âmbito, a negação dessas relações, sendo marcadas pela desproteção, indiferença e desresponsabilização mútua, isto é, sem princípios orientadores que qualifiquem a convivência familiar. Portanto, constituem-se antes em instituições que, independente da sua composição e situação econômica, possuem um caráter contraditório.

Compreendo que não há um modelo homogêneo, quando se busca compreender, na atualidade, as formas familiares predominantes na sociedade brasileira. As relações conjugais tornaram-se mais flexíveis, emergindo novas formas de pensar a vida familiar, sendo legitimadas formas familiares antes não aceitas socialmente, como as de parceiros do mesmo sexo, as denominadas 'famílias gays' - que ganharam espaço importante, onde a afeição constitui-se a verdadeira base do relacionamento - além da aceitação de crianças nascidas fora do casamento, aspecto esse que "estabeleceu uma desconexão entre elementos que historicamente eram interligados: casal, casamento e família". (FONSECA, 2002, p. 77).

Como assinala Pereira, as famílias brasileiras tornaram-se mais heterogêneas e efêmeras nos anos 1990, assumiram vários formatos e composições, o que exigiu mudanças conceituais e jurídicas. Assim, no Brasil "tanto na Constituição, quanto no novo Código Civil, a família não é mais aquela que, com a qualificação de "legítima", era formada pelo casamento e constituía o eixo central do direito de família". (PEREIRA, 2004, p. 39).

A Constituição Brasileira de 1988, também considera legítima a união estável entre homem e mulher, considerada como entidade familiar, além de ser também considerada família a entidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes. O conceito de família passa a contemplar várias formas de composição, tais como a união pelo casamento, a união estável entre homem e mulher, famílias formadas pelo pai ou mãe e seus dependentes.

No que se refere ao tamanho das famílias brasileiras, há tendência de redução assinalada dentre as transformações nas famílias contemporâneas. Na década de 1990, o IBGE registrou um tamanho médio de famílias brasileiras de 4,1 membros. Conforme dados da Síntese dos Indicadores 2008 (IBGE) o número médio de pessoas por família, no Brasil, era de 3,1, em 2008, apresentando pequena alteração, comparado a 2007, que era de 3,2 pessoas. Na Região Nordeste a média, em 2008, era de 3,3 pessoas por família, enquanto que em 2007 foi 3,4, o que demonstra uma tendência de redução. A situação socioeconômica da família, em muitos casos, tem influenciado no seu tamanho, pois é indiscutível que pessoas que possuem níveis de instrução e de renda mais elevados têm condições de melhor planejar o tamanho de sua prole, ter acesso a serviços de saúde de qualidade e controle da natalidade, através de diversos procedimentos.

Quanto aos rendimentos, essenciais para a sobrevivência e bem-estar dos membros da família, a Síntese de Indicadores 2008 (IBGE) aponta que 49,4% das famílias brasileiras pesquisadas ganhavam até um salário mínimo, excluindo-se aquelas sem rendimentos, o que indica uma situação em que significativo número de famílias sobrevive com uma renda insuficiente para atender a diversas necessidades.

Esses dados expressam situação em que a pobreza e a miséria constituem-se preocupação permanente, cabendo ao Estado assegurar direitos e propiciar as condições necessárias para a efetiva participação da família no desenvolvimento de seus membros. A enorme desigualdade na distribuição da renda com grande concentração de renda em uma pequena parcela da população, no Brasil, tem excluído parte significativa dessa população e de suas famílias do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

Penso que a realidade das famílias pobres brasileiras, ao ser profundamente marcada pela escassez material e pela ausência ou insuficiência de possibilidades de superação do estado de privação em que se encontram, tende a fragilizar suas relações internas, posto que a situação de privação não reúne as condições necessárias para manutenção dos vínculos no âmbito familiar, para que a família possa ser propulsora do desenvolvimento dos seus integrantes, uma vez que seus direitos elementares são negados por essa realidade.

Em condições sociais de escassez, de privação e de falta de perspectivas, as possibilidades de amar, de construir e de respeitar o outro ficam bastante ameaçadas. Na medida em que a vida à qual está submetido não o trata enquanto homem, suas respostas tendem à rudeza da sua mera defesa da sobrevivência. (GOMES et al, 2005, p. 360).

A família pobre aparece como a face mais perversa das desigualdades econômica e social, tendo como uma de suas consequências a ida de seus filhos para a rua, para ajudar no orçamento familiar, o abandono escolar, estabelecendo-se uma situação em que o retorno dessas crianças para casa fica cada vez mais distante (GOMES et al, 2005, p. 360).

A situação de vulnerabilidade das famílias encontra-se diretamente associada à sua situação de pobreza e ao perfil de distribuição de renda no país. “Por detrás da criança excluída da escola, nas favelas, no trabalho precoce urbano e rural, e em situação de risco, está a família desassistida ou inatingida pela política oficial” (FERRARI E KALOUSTIAN, 2004, p. 13). Como afirma Martins (1993) a criança abandonada é apenas a contrapartida do adulto abandonado, da família abandonada, da sociedade abandonada.

A preocupação com a precariedade salarial, a pobreza, a miséria da população e a incidência de crianças nas ruas e em risco social têm sugerido no Brasil a introdução de políticas de reforço à família para educar seus filhos. (SPOSATI, 1997, p. 115).

As transformações econômicas e sociais ocorridas, no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, causaram indiscutivelmente, impactos sobre as condições de vida da classe trabalhadora, expressando-se no cotidiano das famílias brasileiras na luta pela sobrevivência material. Nesse sentido, há que se considerar que as condições de vida dos indivíduos dependem, em grande parte, da inserção social dos membros da família, sendo nela que se articulam as diversas formas alternativas de tentativa de superação das situações de precariedade social, face ao desemprego ou inserção precária no mundo do trabalho. A esse respeito destaca Alencar (2004, p. 62): “A luta cotidiana para prover as necessidades básicas, enquanto empreendimento coletivo e dependendo das condições de pobreza, mobiliza todos os membros da família”.

A família vem exercendo, ao longo do tempo, o papel de amortecedora das crises, principalmente após os anos 1980 “apesar dos baixos salários e da inconstância dos serviços públicos, a família vem viabilizando a reprodução social, através da lógica da solidariedade e de práticas dos grupos domésticos”. (MIOTO, 2006, p. 171). Contudo, com as transformações societárias supracitadas - que conduziram ao empobrecimento das famílias - limites foram postos, para que exercessem suas funções básicas de proteção a seus membros, enfraquecendo sua capacidade de enfrentar riscos sociais. Todavia, nos últimos anos, mais precisamente a partir de 2001,

vivenciam-se na sociedade brasileira mudanças relevantes, assentadas no crescimento econômico, associado às políticas sociais realizadas pelos governos federal, estadual e municipal, cujos impactos incidem diretamente sobre as condições de vida de significativo número de famílias.

Estudos e documentos recentes, como os realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹⁷, evidenciam o declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil, confirmando um contexto de mudanças socioeconômicas. No geral, os estudos creditam as alterações à estabilidade da moeda, à recente diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, pela sua expansão e maior focalização nas famílias pobres.

Ao contrário do que historicamente acontece no Brasil, a redução da pobreza, na contemporaneidade, resultou sobretudo da queda do grau de desigualdade, cerca de 50% do declínio da desigualdade foi oriundo da evolução da renda não derivada do trabalho.

A porcentagem de pobres e também a de extremamente pobres caíram cerca de 4,5 pontos percentuais cada uma. A novidade desse período é que, ao contrário de outros episódios históricos, em que a pobreza também se reduziu significativamente, dessa vez a principal força propulsora foi a redução na desigualdade e não o crescimento. (BARROS, et al, 2006, p.1).

Para Neri (FGV, 2006), a desigualdade social atingiu o menor nível desde o Censo realizado em 1960 “a causa desta redução e da queda da desigualdade no Brasil se dá a uma expressiva melhoria no sistema de proteção social, onde um número muito grande de famílias pobres passou a ser beneficiada por uma transferência governamental”. Pode-se, portanto, creditar à dinâmica das políticas sociais grande contribuição para a redução significativa da desigualdade social e da pobreza, no Brasil, mesmo considerando o entendimento de que as políticas sociais são insuficientes para eliminar as desigualdades sociais, mas que são necessárias para garantir a efetivação de direitos sociais com possibilidades de influir na sua diminuição, como visto.

O estudo de Barros (et al, 2006) registra a contribuição da queda recente da desigualdade para o crescimento da renda dos mais pobres e, conseqüentemente, para a redução da pobreza e da extrema pobreza no país “na investigação do crescimento da

¹⁷ Dentre estes estão: Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente/Organizadores: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyseia. – Brasília: Ipea, 2006. Pobreza e mudança social (IPEA, Comunicado da Presidência nº 9, 2008); Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados (IPEA, Comunicado da Presidência nº 25, 2009). "Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda: o Real do Lula". (FGV, 2006).

renda dos mais pobres, entre 2001-2005, houve crescimento anual de 0,9% da renda nacional, porém os mais ricos perderam”, sendo o período marcado por duas importantes transformações na distribuição de renda brasileira: crescimento, embora modesto, e redução significativa da desigualdade¹⁸.

Depois de décadas de estagnação, o Brasil voltou a crescer, alcançando milhões de pessoas em direção a estratos econômicos mais altos. Segundo Neri, mesmo durante a crise internacional, a redução da desigualdade e da pobreza não foi interrompida “a crise é contra ricos: antes dela a cada 100 pessoas que estavam na classe AB, 19 caíam a estratos inferiores, depois dela 25, isto é, seis pessoas a mais”. (NERI, 2009, p. 3). Esse movimento aponta para a existência de instabilidade no topo da distribuição de renda, em que os sinais da crise são mais visíveis, posto que os setores de renda mais alta¹⁹ estão mais vinculados aos canais de origem e propagação de impacto da crise, portanto é uma crise que diz respeito menos aos mais pobres que são pouco afetados.

Mesmo num ritmo de contínua redução, o grau de desigualdade do país permanece extremamente elevado. Mantido o ritmo de diminuição, serão necessárias ainda mais de duas décadas para que a desigualdade no Brasil se alinhe à dos demais países com o mesmo nível de desenvolvimento.

Mesmo no ritmo acelerado com que vem reduzindo a desigualdade, o país ultrapassou apenas 5% dos países no ranking de desigualdade. Além disso, ainda seriam necessários mais de 20 anos, para que o Brasil atingisse um nível similar ao da média dos países com maior grau de desenvolvimento. Portanto, é preciso persistir. (BARROS et al, 2006, p. 1).

Essa consideração mostra-se relevante, tendo em vista que, mesmo sendo muito significativa a queda nos índices de desigualdade e pobreza no país, essas alterações constituem-se num passo importante de uma extensa jornada, a ser cumprida, para alcançar o significativo número de famílias que ainda se encontra abaixo da linha de pobreza. Todavia, chama a atenção o caráter duradouro das mudanças evidenciadas na contemporaneidade “essa queda acentuada na desigualdade de renda, observada desde 2001 é a mais duradoura já ocorrida nas últimas décadas: já são seis anos de queda contínua na desigualdade de renda”. (IPEA, 2008, p. 8). Esse resultado, em grande medida, é atribuído aos impactos positivos gerados pelas políticas sociais

¹⁸ O coeficiente de Gini, uma das medidas de desigualdade mais utilizadas, declinou 4,6%, passando de 0,594, em 2001, para 0,566 em 2005.

¹⁹ Os setores mais afetados, no Brasil, são os setores exportador, formal, financeiro e imobiliário. O trabalhador comum está mais protegido do que o ocupado em setores modernos. (NERI, 2009, p. 3-4).

sobre as condições de vida das famílias, notadamente pelos programas de transferência de renda²⁰, em desenvolvimento no Brasil, cujo público-alvo de referência é a família pobre.

Tendo em vista a possibilidade de as políticas sociais contribuírem para a alteração do quadro de pobreza em que se encontram parcelas significativas de famílias brasileiras, no item que segue, analisei a centralidade adquirida pela família na política social brasileira, particularmente na Política de Assistência Social, evidenciando aspectos relacionados à sua proteção social, inclusive nas diferentes perspectivas analíticas do lugar que a família pode ocupar no âmbito das políticas sociais, posto que são das diferentes perspectivas que surgem formas diferenciadas de proposição e execução de políticas.

3.2 A Centralidade da Família na Política Social Brasileira

De início, importa a consideração de que a unidade familiar pertence a uma totalidade mais ampla, a realidade social na qual se encontra situada, com influência nos aspectos relacionados à sua composição, situação social, hábitos, costumes, dentre outros. Nesse sentido, o entendimento é de que o lugar ocupado pela família no contexto da sociedade e na proteção social está diretamente vinculado ao processo histórico, que define ao sabor da dinâmica socioeconômica o papel da família, ora tida como instituição principal de proteção social dos indivíduos, ora enquanto instituição subsidiária ao sistema de proteção social de responsabilidade do Estado.

Para Pereira (2004, p. 29), a instituição familiar sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social. Além do que,

todos os Estados de Bem-Estar estiveram baseados em um modelo familiar, no qual as formas de proteção eram asseguradas por duas vias: uma, mediante a participação (principalmente masculina) do chefe da família no mercado de trabalho e sua inserção no sistema previdenciário; outra, pela participação (em sua maioria feminina) dos membros da unidade familiar nas tarefas de apoio aos dependentes e na reprodução de atividades domésticas não remuneradas. (PEREIRA, 2004, p. 29).

Com o surgimento da sociedade industrial moderna, a família e a comunidade deixam de ser consideradas as principais fontes de proteção social dos indivíduos, uma vez que caberia ao Estado, nesse contexto, assumir a responsabilidade pela condução do sistema de proteção social “o foco das lentes se ajustou em torno do eixo Estado e mercado, com ênfase na solidariedade pública”. (MIOTO, 2006, p. 167).

²⁰ Os Programas de Transferência de Renda são abordados de forma mais aprofundada no item 4.1 da presente tese.

Contudo, em decorrência das mudanças socioeconômicas, políticas e culturais evidenciadas, tanto nos países centrais, quanto nos periféricos, como o caso do Brasil, fruto da crise do Estado, que teve início nos anos 1970, são exigidos processos de reforma do Estado com repercussões na forma de implementação das políticas públicas em que a família passa a adquirir centralidade. Desse modo, a discussão acerca da centralidade da família, na contemporaneidade nas políticas públicas e, particularmente, nas políticas sociais está vinculada

ao declínio da chamada sociedade salarial e à própria crise do Estado de Bem-Estar Social, ambos condicionados às transformações societárias ocorridas na medida do aprofundamento da lógica de mercado, as quais fizeram com que a família reaparecesse, enquanto possibilidade de recuperação e sustentação de uma sociabilidade solidária. (MIOTO et al, 2006, p.166).

O ressurgimento da família na crise do Estado de Bem-Estar Social decorre da tendência de o Estado deixar de ser o principal produtor de bens e serviços e voltar-se para o desenvolvimento de uma ação assistencial pública restrita aos comprovadamente pobres, em detrimento da universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. Desse modo, “o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir [...]”. (LAURELL, 1997, p. 163).

A defesa a essa argumentação encontra-se na própria ideologia neoliberal que sustenta que o bem-estar social pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. (LAURELL, 1997, p. 163).

Ainda nesta linha de argumentação, a realidade universalista estabelecida no Estado de Bem-Estar Social é questionada, tendo em vista a necessidade de reduzir os gastos públicos e de elevar a racionalidade da vida coletiva, situação que originou cortes no financiamento das políticas sociais e retraimento da expansão de sua cobertura. (MIOTO, 2006, p. 172).

Na década de 1990, a orientação neoliberal para implementação de políticas sociais, referenda, dentre outras estratégias: cortes dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza, implementados de modo descentralizados. Trata-se indiscutivelmente, de medidas de racionalização econômica que repercutem diretamente no desenvolvimento dos sistemas de proteção social, inclusive o brasileiro, retomando-se, dessa forma, a ideia de um Estado mínimo. Nesse sentido, há uma rearticulação entre o Estado, o mercado e

a sociedade com intuito de garantir a proteção social, recaindo as novas exigências sobre a família, o que compromete a produção de bem-estar, uma vez que,

a ação do Estado na política social diminui e o mercado volta-se, cada vez mais, para a satisfação de necessidades lucrativas - portanto não sociais -, o que exclui muitos grupos da possibilidade de ter acesso a bens e serviços. Resulta dessa relação uma valorização extremada da sociedade (e nela está a família) na garantia da proteção social. (MIOTO, 2006, p. 172).

Na realidade, o que pode ser observado é que os problemas sociais, enfrentados por significativas parcelas da população, são resolvidos apenas parcialmente com políticas de cunho assistencial, restando boa parte dos cidadãos à mercê de um mercado que propõe serviços inatingíveis para a grande maioria. (SIMIONATO, 1998, p. 152). Assim, na impossibilidade de manutenção de um Estado de Bem-Estar Social é postulada a formação de uma Sociedade-Providência, que produza bens e serviços para a satisfação das necessidades básicas e proporcionem proteção, que se constitui a partir de “redes de relações de reconhecimento mútuo e de entreajudas, através das quais se trocam, no âmbito da sociedade civil, bens e serviços numa lógica não mercantil”. (MIOTO, 2006, p. 173).

Forma-se, portanto, um agregado de instâncias provedoras do bem-estar, denominado de pluralismo de bem-estar²¹, composto pelo Estado, o mercado, organizações voluntárias e rede familiar. Para Pereira, cada instância participaria com os recursos que lhes são peculiares “o Estado, com o recurso do poder e, portanto, da autoridade coativa, que só ele possui; o mercado, com o recurso do capital; e a sociedade, da qual a família faz parte, com o recurso da solidariedade”. (PEREIRA, 2004, p. 32).

Em contraposição ao Estado de Bem-Estar, cria-se uma Sociedade de Bem-Estar (Sociedade Providência) amparada num discurso assemelhado à retórica socialista de emancipação social que, na previsão de Marx, consistiria no surgimento futuro de uma sociedade comunista, sem intervenção estatal. Todavia, os teóricos do pluralismo de bem-estar utilizam o termo sociedade de bem-estar para referir-se a uma sociedade que, ao contrário de ser emancipada, apresenta-se sobrecarregada com

²¹ Para Mishra, o pluralismo de bem-estar contemporâneo é muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor [Estado ou sociedade] em termos de vantagens comparativas na produção de serviços de bem-estar. É também, e principalmente, uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a consequente quebra da garantia de direitos. (MISHRA, 1995, p.104 apud PEREIRA, 2004, p. 33).

responsabilidades que pertencem ao Estado. (PEREIRA, 2004, p. 32). Portanto, o Estado hoje

não mais reivindica o posto de condutor-mor da política social; pelo contrário, dele se afasta. O mercado, por sua vez, nunca teve vocação social e, por isso, a despeito de praticar a filantropia como estratégia de marketing, prefere aprimorar-se na sua especialidade, que é a de satisfazer preferências, visando ao lucro, e não a necessidades sociais. (PEREIRA, 2004, p. 34).

Para Pereira (2004, p. 36), a família é identificada como um dos mais antigos e autônomos provedores informais de bem-estar – ao lado da vizinhança e dos grupos de amigos próximos -, a família vem sendo pensada pelos mentores das políticas públicas contemporâneas como um dos recursos privilegiados, apesar da sua pouca visibilidade como tal.

Importa ressaltar que o Welfare State sempre se apoiou no grupo familiar, na sua organização e na solidariedade entre gerações. “A família tem sido, de longa data, e continua a ser nos períodos de maior contenção do gasto público, a ‘perna escondida do Welfare’”. (SIMIONATO, 1998, p. 157). No entanto, essa atenção à família no Welfare State se tornou periférica. E quando existente, não era ela o alvo, mas sim a mulher, o trabalhador, a criança. A família ressurgiu na crise do Welfare State, refletindo “uma certa consciência do esgotamento da opção quase única pelo indivíduo, centro da atenção pública”. (CARVALHO, 2004, p. 95).

Ao focar a família como questão central, traz-se como aspecto de fundo o papel da mulher na esfera da reprodução social e suas funções no âmbito doméstico. Segundo Simionato (1998, p. 157), a família encobre e torna indistinta a materialidade do trabalho requerido na esfera doméstica, desenvolvido pelas mulheres de forma gratuita, sem o qual não seriam possíveis a vida cotidiana, a sobrevivência material, psíquica e existencial do grupo familiar.

Quando se requisita a participação da família no esquema misto de bem-estar ou no pluralismo de bem-estar se está pensando na mulher, pois a visão tradicional prevalece e há uma expectativa de que a mulher abdique das conquistas no campo do trabalho.

Contudo, tem-se que levar em consideração a reestruturação da instituição família, que passa a ser mantida pelas mulheres em decorrência da participação feminina no mercado de trabalho. Desse modo, questiona-se: quem arcará com o ônus de cuidar das crianças, dos enfermos, dos idosos, das pessoas com deficiência, uma vez que a mulher, embora seja a primeira a ser apontada para exercer tal função, por

estar mais diretamente relacionada com o âmbito doméstico, na contemporaneidade volta-se preponderantemente para exercer funções no âmbito público, antes restrito aos homens?

Todavia, entendo que a família deva ser percebida como uma instituição social que, se por um lado, constitui-se num lugar privilegiado em que os indivíduos se apóiam, onde ocorre a reprodução das pessoas; por outro, reflete sempre a realidade na qual se encontra inserida, não está isenta de violências, conflitos e instabilidade “o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões”. (PEREIRA 2004, p. 36).

No Brasil, a centralidade adquirida pela família na proteção social, na contemporaneidade, relaciona-se ao processo de redefinição do papel do Estado, expressa através da ineficiência deste em administrar as expectativas em relação ao bem-estar da população. Conforme o discurso oficial, somente em meados dos anos 1990 surge uma resposta voltada para a superação da crise: “a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas”. (BRASIL, 1995, p. 4).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se, na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p. 4).

Nesse bojo, a (re)definição da família, como centro de atenção das políticas sociais brasileiras, também é preconizada, em decorrência da minimização do Estado, baseada na racionalização de ações e restrições, inclusive para a área social, o que repercute diretamente na implementação das políticas sociais. Entendo, portanto, que a família passa a ser considerada instância detentora de funções que ultrapassam as funções básicas de cuidado e proteção de seus membros, depositando nestas responsabilidades que, na maioria das vezes, são de competência do Estado e que por esse motivo deveriam ser por ele assumidas.

O entendimento é de que a centralidade adquirida pela família nas políticas públicas, especialmente nas políticas sociais, dá-se no momento em que o Estado procura reduzir os seus compromissos com a proteção social, desempenhando a família papel importante no processo de racionalização econômica do Estado, visto que parte das responsabilidades deste, com a reprodução social e bem-estar dos indivíduos, é

transferida para as famílias. A família “ressurge” numa tentativa de cobrir as insuficiências do Estado

numa situação de recrudescimento das exigências, quanto à sua responsabilidade na provisão de bem-estar, sem que haja, entretanto, o fornecimento de condições suficientes, para que isso possa ocorrer satisfatoriamente. (MIOTO, 2006, p. 167).

Todavia é importante ressaltar que a família,

nunca desapareceu do cenário da provisão de bem-estar social. O tão propalado ressurgimento da família com a crise do Estado de Bem-Estar Social significa na verdade o recrudescimento das exigências quanto ao seu papel na provisão de bem-estar em países como o Brasil [...] e tantos outros. (MIOTO, 2006, p. 178).

A reforma, ao invés de consolidar o Estado Social, representa a contenção de gastos sociais com a assistência e sua transferência para o mercado e para a família. Sob o lema da racionalização, reduz-se ainda mais os gastos públicos. Perspectiva esta assumida no projeto de reforma do Estado no Brasil, idealizado por Bresser Pereira²² nos anos 1990.

Ao assumir o Brasil, na década de 1990, o projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, várias foram as consequências para sua população, tais como: o acirramento das desigualdades sociais, ampliação do contingente de pobres, além do surgimento de novas formas de pobreza e de exclusão social. As políticas públicas tiveram sua capacidade para enfrentamento da pobreza reduzida, bem como para diminuição da desigualdade social e exclusão. (MIOTO et al, 2007, p. 198).

O princípio da ‘subsidiariedade’, que preconiza a intervenção estatal somente onde o mercado e a família não conseguem chegar, reafirma o modelo de Welfare Mix, pautado na complementariedade compensatória entre sujeitos públicos e o denominado ‘mercado privado social’, expressão das armadilhas do projeto neoliberal. (SIMIONATO, 1999, p. 162).

Cabe refletir sobre qual o papel da família no bojo da racionalização imposta com a reforma do Estado. De acordo com Gueiros (2002, p. 102), à medida que o Estado restringe sua participação na “solução” de questões de determinados segmentos

²² Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro do, então, Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE que executou, a nível federal, a Reforma da Gestão Pública que teve início, em 1995, no Brasil, com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado. Um dos princípios fundamentais do referido Plano baseia-se na ideia de que o Estado só deve executar diretamente tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado ou que apliquem os recursos deste.

como: crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiências - a família tem sido chamada a preencher esta lacuna, sem receber dos poderes públicos o devido suporte para tanto.

Para Miotto são claras as indicações da redução da capacidade protetora das famílias, estando estas impossibilitadas de atender a diversas expectativas geradas em torno dela: “a diminuição de sua ‘capacidade protetora’ está vinculada ao empobrecimento acelerado da população brasileira nas décadas pós-ajuste estrutural, aliado às configurações renovadas da família brasileira”. (MIOTTO, 1998, p. 182).²³

Como aponta Gueiros, a complementaridade Família-Estado parece cada vez mais tênue, depositando-se nas famílias “uma sobrecarga que, na maioria das vezes, não conseguem suportar, tendo em vista as precárias condições socioeconômicas a que parcela considerável da população está submetida”. (GUEIROS, 2002, p. 117).

Não se trata, pois, de desconhecer que a família porta potencialidades protetivas, mas de entender que estas potencialidades podem ser desenvolvidas ou não, dependendo de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e psicológicos. Nesse sentido, de acordo com Carvalho (1998, p.35), importa compreender a família em um determinado contexto social que pode ser facilitador ou esfacelador de suas potencialidades protetivas. Contudo, valorizar a família, como um dos espaços privilegiados de proteção de seus membros, não implica em desresponsabilizar o Estado de sua função de garantir e assegurar as atenções básicas de proteção, desenvolvimento e inclusão social de todos os cidadãos e, particularmente, daqueles mais vulneráveis na sociedade contemporânea. Por isso, essa solidariedade familiar só pode ser reivindicada, se se entender que a família, ela própria, carece de proteção para processar proteção. Assim, de acordo com Carvalho:

O potencial protetivo e relacional aportado pela família, em particular daquelas em situação de pobreza e exclusão, só é passível de otimização, se ela própria recebe atenções básicas [...] diversificadas que se complementam. (CARVALHO, 1998, p. 35).

Portanto, a família deve receber atenção especial de proteção e assistência, para poder assumir suas responsabilidades, que não se confundem com as do Estado.

²³ Como ressaltado no item anterior desta tese, estudos apontam o declínio da pobreza e da desigualdade, no Brasil, a partir de 2001. Todavia, as análises de autoras como Miotto e Gueiros evidenciam a redução da capacidade protetora da família no contexto do aprofundamento da pobreza, resultante do ajuste neoliberal.

Deve ser vista como unidade de atenção das políticas públicas, como é considerada na proposta do Programa Bolsa Família.

Nessa direção, Miotto (2004, p. 136) aponta que o debate sobre a centralidade da família nas políticas públicas e, em especial no âmbito das políticas sociais, tem-se encaminhado em duas perspectivas distintas. Uma que preconiza a centralidade da família, apostando na sua capacidade de cuidado e proteção. E a outra perspectiva que entende que a capacidade da família em proteger seus membros decorre do cuidado e proteção garantidos a ela pelo Estado, através das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Como afirma a autora, “nessa perspectiva, a família na sociedade brasileira hoje, mais que ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, deve ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública”.

Como expressa Miotto (2004, p. 136), a centralidade da família na primeira perspectiva, denominada pela autora de familista, está fundada na premissa da existência de dois canais naturais de satisfação de necessidades: o mercado (via trabalho) e a família. A intervenção do Estado, de caráter temporário, dar-se-ia somente quando esses canais naturais falhassem. Nesse sentido, importa destacar o caráter residual das ações que caracterizam essa intervenção, baseando-se na focalização, voltada para situações ou para segmentos da população socialmente vulneráveis. Assim, entende-se que há um esvaziamento da responsabilidade pública, com a consequente quebra de garantia de direitos.

Quanto à segunda perspectiva apontada por Miotto (2004) que repousa no pressuposto de que, para a família proteger, necessita primeiro de condições de sustentabilidade, garantidas pelo Estado, para a proteção de seus membros, compreendo que a centralidade na família dá-se como garantia dos direitos sociais que devem ser efetivados pelo Estado, enquanto um dever, através da implementação de políticas públicas²⁴, em especial de políticas sociais, direcionadas para as unidades familiares.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 demarca o lugar a ser ocupado pela família na reprodução social e na proteção social dos cidadãos, assim consta, no seu artigo 226 que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. Nos

²⁴ Nesse sentido, é emblemática a criação, no Brasil, de programas voltados para o atendimento das famílias tais como: o Programa Saúde da Família – PSF, Programa Bolsa Família – PBF, Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, dentre outros que têm como base de sustentação a ação do grupo familiar.

seus artigos 227 e 229, a Constituição Brasileira reconhece a família, enquanto instituição que deve compartilhar a responsabilidade pelo cuidado e proteção dos seus membros juntamente com a sociedade e o Estado. Tal reconhecimento é ratificado em outras leis brasileiras como está presente no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Nº 8.069/1990), no Estatuto do Idoso, bem como na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei Nº 8.742/93). A centralidade da família também é identificada na proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²⁵ baseado na matricialidade sócio-assistencial da família e no Sistema Único de Saúde, expressa principalmente com a implementação do Programa Saúde da Família – PSF.

Na Política Nacional de Saúde, a família adquire centralidade, sobretudo com a implantação do Programa Saúde da Família - PSF, em 1994²⁶, principal estratégia para reorientação do modelo assistencial de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Para Coimbra (2005, p. 18) o PSF “elege a família e o espaço social como núcleo básico de abordagem” e propõe-se a possibilitar a integralidade da assistência, a criação de vínculos de compromisso e de responsabilidade compartilhados entre os serviços de saúde e a população, baseado numa nova forma de organizar ações e serviços de saúde a partir da atenção básica.

Dentre as políticas sociais que definem a família como alvo de suas ações, destaco a Política de Assistência Social pela relevância que tem conferido à família, desde a instituição da LOAS até a atualidade com a implantação, no Brasil, do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Na LOAS a família adquire destaque no art. 2º na forma de um objetivo da assistência social “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”, além de ser destacado o direito à convivência familiar e comunitária no art. 4º, III, cabendo ao Estado, conforme a referida lei, a responsabilidade de garantir a proteção social às famílias, de acordo com a diretriz contida no art 5º, III que trata da “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”.

Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS²⁷, de 1999, a família passa a adquirir maior centralidade, enquanto um princípio e constitui-se, com a PNAS,

²⁵ O SUAS é considerado com maior ênfase, no item a seguir, como uma das medidas relevantes para enfrentamento à pobreza no âmbito da Política de Assistência Social no Brasil.

²⁶ Em 1994, o Ministério da Saúde (MS) lançou o Programa de Saúde da Família como política nacional de atenção básica, fazendo frente ao modelo tradicional da assistência primária. O período de 1994 a 1999 foi caracterizado, principalmente, pela expansão e consolidação do Programa, sendo o maior incremento percebido após 1997. (BRASIL, 2010).

²⁷ A Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi aprovada, em setembro de 2004, na Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. A PNAS estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e é resultado de

de 2004, num dos eixos de estruturação do SUAS da 'Matricialidade sociofamiliar' adquirindo maior relevância além de perpassar toda a Política. Portanto, a família constitui-se na instituição-alvo que referencia as ações, programas, projetos e benefícios previstos na Política de Assistência Social, aos segmentos populacionais mais vulneráveis, sejam aqueles pertencentes a diferentes faixas etárias, como a criança, o adolescente, o idoso ou aqueles em situações como a maternidade, as necessidades das pessoas com deficiência.

Contudo, entendo que os formuladores das políticas sociais, inclusive da assistência social, devem levar em consideração as mudanças verificadas na organização e estrutura das famílias, uma vez que a denominada família nuclear - que ainda tem servido de referência na elaboração de políticas sociais - é apenas um dos tipos de família que se pode identificar na contemporaneidade, ao lado de tantos outros.

Tal diversidade [...] cria sérios problemas para uma definição clara do papel da família do século XXI nos arranjos plurais de bem-estar em voga. Cria também dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para essa instituição, pois, mais do que a política, é a família que vem se caracterizando como fenômeno plural. (PEREIRA, 2004, p. 40).

Portanto, como pôde ser observado, a proteção à família tornou-se uma estratégia a ser considerada pelas políticas sociais, em especial pela Política de Assistência Social, enquanto alvo privilegiado dos programas sociais, e é nesse sentido que se tem programas como os de transferência de renda, que definem como unidade de intervenção a família, como é o caso do Programa Bolsa Família.

É imprescindível, contudo, que se reflita sobre a importância da existência de um Estado de Proteção Social que confira centralidade à questão do trabalho e dos direitos, agindo sobre as causas e não apenas sobre os efeitos da pobreza, se se pretende contribuir, para que as famílias vulneráveis saiam desta condição e elevem sua qualidade de vida. Isso significa que o Estado deve tornar-se partícipe na garantia de direitos, contudo

isso não significa a desconsideração da chamada solidariedade informal e do apoio primário, próprios da família, mas, sim, a consideração de que essas formas de proteção não devem ser irreais a ponto de lhes serem exigidas participações descabidas e impraticáveis. (PEREIRA, 2004, p. 40).

amplios debates realizados em todos os Estados e no Distrito Federal, durante o ano de 2004, a partir de uma proposta preliminar elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS, dando cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003).

Face à situação de vulnerabilidade em que se encontra grande parte das famílias brasileiras, coube destacar as políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza implementadas historicamente, no Brasil, tendo em vista a proteção social de sua população.

3.3 Políticas Públicas de enfrentamento à Pobreza: revisitando a Política de Assistência Social brasileira

Como destaque, nesse estudo, as medidas adotadas em resposta às necessidades sociais da população brasileira, surgidas com o processo de expansão industrial e, como consequência do acirramento das reivindicações da classe operária, restringiam-se a uma legislação protetora dos direitos dos trabalhadores, em que a família proletária destaca-se como alvo das ações, em decorrência do processo de 'proletarização em família', como designado por Castel (1998). Fora do âmbito trabalhista, as intervenções estatais limitavam-se ao apoio a práticas de caridade de instituições religiosas dirigidas aos destituídos dos atributos da cidadania.

Uma rede de organismos de solidariedade social, instituições filantrópicas atendem, então, de maneira tópica, manifestações da pobreza, especialmente àquelas vinculadas às igrejas, manifestando-se o Estado apenas, enquanto agente de fiscalização ou de apoio tímido dessas iniciativas, que representavam gesto de benevolência e caridade.

A cidadania atrelada ao mercado de trabalho restringia os direitos sociais aos grupos profissionais reconhecidos pelo Estado como demandantes legítimos de direito. Essa concepção de cidadania foi cunhada por Santos (1979) como Cidadania Regulada, garantida pela assinatura da carteira de trabalho como critério de inclusão nas políticas sociais da época.

O Estado, nesse momento, passa a regular a relação capital e trabalho, adotando medidas de proteção social que, no governo de Getúlio Vargas, (1930-1945) tomaram formas autoritárias e tutelares, em busca da harmonia entre trabalhadores e empregadores. Contudo, é importante deixar claro que é entendido que, no Brasil, não se chegou a constituir, um Estado social abrangente, como pôde ser observado em alguns países da Europa, no entanto, como pode ser constatado nos trabalhos de Draibe (1990) e Pereira (2000), construiu-se e consolidou-se, no Brasil, um determinado tipo de sistema de proteção social.

Autores como Pereira (2000, p. 125), destacam que a experiência brasileira de proteção social pode ser tipificada como um sistema de bem-estar periférico, posto

que não se apoiou “nas pilastras do pleno emprego dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema”. Assim sendo, o sistema de proteção brasileiro consolida-se, entre 1930 a 1970, definindo-se como meritocrático-particularista, constituindo-se o mérito característica principal de definição dos que devem receber a proteção, devido a sua inserção no mercado de trabalho. (DRAIBE, 1990).

O Sistema de Proteção Social brasileiro tem evoluído de forma precária e excludente, direcionado a grupos ocupacionais legitimados pelo status de trabalhador. Esse tipo de sistema excluiu, até 1960, dos seus benefícios, um amplo contingente de pessoas, como os trabalhadores rurais, subempregados e trabalhadores do setor informal. Desse modo, cristaliza-se uma forma de enfrentamento da questão social e da pobreza, no Brasil, através da implementação da legislação voltada ao trabalho e de políticas de corte social, com concentração preponderante no campo da assistência social. Por isso, é importante perceber que as políticas sociais não se constituem em solução para eliminar as desigualdades sociais, podendo ser formas de sustentação e legitimação dessas desigualdades. Todavia, ao contrário, sua ampliação deve ser buscada, posto que são políticas necessárias à garantia de direitos, com o objetivo de contornar situações marcadas por iniquidades e, portanto, fundamentais para viabilizar o acesso a bens e serviços que possam possibilitar melhoria nas condições de vida do trabalhador e sua família.

Desse modo, entendo que a Política de Assistência Social, como política social pública não contributiva, precisa ser articulada a uma política macroeconômica que propicie um crescimento econômico sustentável e distribua renda para que possa contribuir para redução da pobreza e da desigualdade social. É, portanto, dentro desses limites que devemos analisar a assistência social, contudo ressaltando sua importância, enquanto um direito social a ser assegurado numa sociedade em que os direitos historicamente estiveram direcionados aos trabalhadores inseridos no sistema produtivo.

Para Boschetti (2003, p. 46) “o reconhecimento legal da assistência social como direito retoma e mantém uma distinção entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes que estrutura secularmente a organização social”. Desse modo, a assistência destina-se a população pobre, que está fora ou inserida precariamente no mercado de trabalho ou acometida por alguma incapacidade, como idade, deficiência, enfermidade. Como demonstra Castel (1998, p. 41) “as populações que dependem de

intervenções sociais diferem, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de maneira completamente distinta em função de tal critério”.

Todavia, entendo que a Política de Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, de acordo com o disposto na Constituição Federal Brasileira de 1988 (Art. 203), independente da capacidade do indivíduo para o trabalho, devendo atender inclusive trabalhadores incluídos no mercado de trabalho formal e informal.

Registra-se, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1934, a primeira referência aos serviços sociais, firmando a obrigatoriedade do Estado em amparar os desvalidos e fixar a destinação de recursos à maternidade e infância. O Decreto-lei nº 525, de 1.07.1938, constituiu-se na primeira medida legal nesse sentido, instituindo o Serviço Social²⁸ como modalidade de serviço público. (IAMAMOTO, 2003). Contudo, seus efeitos foram muito restritos, consistindo sua importância no fato de demarcar, historicamente, a preocupação do Estado com a necessidade de organização de obras assistenciais.

A intervenção do Estado brasileiro, institucionalmente organizada, ocorre com a criação da Legião Brasileira de Assistência²⁹ - LBA, a primeira grande instituição nacional de assistência social que surgiu primeiramente com o objetivo de oferecer assistência às famílias dos pracinhas, que foram para a II Guerra Mundial, prover as necessidades das famílias, cujos chefes foram mobilizados.

A LBA buscava legitimação junto aos pobres e representou para o governo uma importante ação assistencial com forte traço clientelista e vinculada à benemerência, influenciando a política de assistência social por muito tempo. As ações, centradas na prestação de auxílios emergenciais às famílias dos soldados, apresentavam claramente sua marca paternalista, cujos efeitos foram paliativos face à situação de pobreza.

O discurso predominante, enquanto estratégia ideológica de controle social, pautava-se, como afirma Sposati (1998, p. 47), no populismo “reforçado como política de legitimação de poder e comando da chamada burguesia nacional, apoiado na adesão da massa trabalhadora, obtida pela antecipação da concessão de benefícios”, o que rendeu a Getúlio Vargas a denominação de “pai dos pobres”.

²⁸ Nesse decreto são definidas as funções do Serviço Social como: a utilização de obras públicas ou privadas, que tenham a finalidade de diminuir deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou oriundas de qualquer forma de desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família a um nível satisfatório de existência. (IAMAMOTO, 2003, p. 249).

²⁹ A LBA foi criada em 1942 pelo Governo Vargas e foi extinta, em 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Teve na sua presidência a primeira dama do país, Darcy Vargas. Fato esse que assinala a tendência manifesta até os dias atuais da prestação da assistência social pelas primeiras-damas, independente de qualificação técnica. (BOSCHETTI, 2003, p. 42).

Da assistência às famílias dos convocados, logo após a segunda guerra, a LBA estendeu seus trabalhos, passando a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social:

assistência à maternidade e infância, velhice, aos doentes, aos necessitados, aos desvalidos, melhoria da alimentação e habitação dos grupos menos favorecidos, difusão da educação popular, levantamento do nível de vida dos trabalhadores e organização racional de seus lares. (IAMAMOTO, 2003, p. 251).

É, portanto, a família em situação vulnerável que se constitui o público-alvo principal das ações da primeira instituição de assistência social no Brasil. Todavia, a LBA se revelou uma instituição com pouca efetividade no enfrentamento à pobreza, embora atuasse através de um grande aparato constituído por instâncias e órgãos governamentais.

A assistência começa progressivamente a se configurar como esfera programática do Governo brasileiro para prestação de serviços e como mecanismo de amortecimento das tensões sociais, a partir do reconhecimento da questão social como questão política, cuja responsabilidade pelas condições de reprodução da força de trabalho e pelas condições de vida da população fica a cargo do Estado.

Os governos subseqüentes, até o golpe de 1964, mantiveram-se na linha de políticas voltadas para a área trabalhista de orientação populista, para expansão da indústria, por isso as ações sociais manifestaram a necessidade de promoção do homem, para integrá-lo ao desenvolvimento.³⁰

No período da ditadura militar, deflagrada a partir de 1964, a questão social passou a ser tratada através do mecanismo combinado repressão-assistência. O Estado recria os programas assistenciais, segundo Sposati (1998, p. 49), com a intenção de obter apoio ao regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores com a exclusão das classes subalternas das decisões que lhes diziam respeito, reforçando assim o caráter assistencial das políticas sociais e a manutenção da noção de cidadania regulada.

A consolidação e expansão do Sistema de Proteção Social Brasileiro, durante a ditadura militar, nos anos 1970, segundo Silva (2002, p. 355), tem “a função de mitigar a profunda repressão desenvolvida sobre os setores populares da população

³⁰ É criado, na década de 1940, o sistema “S”: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), com o objetivo explícito de adequação da força de trabalho às necessidades da indústria.

brasileira”. A expansão das políticas sociais, com a execução de programas e serviços, funcionava como substitutivo da liberdade política controlada.

Longe de se constituir num sistema público e universal, depreende-se que, até a década de 1970, o que ocorreu foi uma centralização e concentração de poder no nível executivo federal dos processos, tanto de formulação e implementação, quanto de gestão das políticas públicas, que foram submetidas à lógica da acumulação.

Os anos de 1980, por sua vez, foram marcados pela crise econômica e recessão que impulsionaram a redução dos gastos sociais, o sucateamento da rede de serviços. Por outro lado, na década perdida, como é considerada por autores como Melo (2001, p. 18), inicia-se a discussão e formulação de novos projetos de racionalização e reforma da Seguridade Social, cujo sistema continua em expansão, porém incapaz de alcançar os segmentos sociais que configuram a população alvo das políticas.

Não é incorreto afirmar, portanto, ao analisar a realidade brasileira até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a prevalência da incompatibilidade entre assistência e direito social, já que o campo assistencial fora sempre permeado por práticas clientelistas, assistemáticas e de caráter focalista, vinculado a uma noção restrita de direito social.

Ganhos expressivos, a partir de reivindicações e pressões populares, foram conquistados com a Constituição Federal de 1988, com o fim da ditadura militar e a implantação do governo da “Nova República”³¹. Nesse contexto, sob a orientação do slogan “Tudo pelo Social”, o enfrentamento da questão social, especificamente da pobreza, passa a ocorrer mediante programas de prioridade social, incluindo alimentação, merenda escolar, distribuição de leite para crianças com utilização de tickets e cupons, subvenções a instituições filantrópicas prestadoras de serviços sociais. Todavia, quase todos os programas sociais, adotados durante a década de 1980, direcionados às famílias pobres, foram paralisados. Somente o Programa da merenda escolar restou do programa de alimentação e nutrição, firmando-se como programa fundamental, voltado para crianças pertencentes a famílias pobres. (SILVA, 2003, p. 235).

A partir da Constituição Federal de 1988, é indiscutível, a ampliação dos direitos sociais, ao menos no plano formal, com a articulação das políticas de saúde, assistência e previdência para formar um sistema de proteção social no Brasil, dando origem à Seguridade Social. Vale ressaltar que a criação desse sistema só foi possível,

³¹ Período do Governo Sarney, 1985-1990, no qual foi retomada a democracia e promulgada nova Constituição. (FERREIRA, 2001, p. 767).

mediante um amplo processo de mobilização social, vivenciado pelo país, a partir dos anos de 1980, culminando com a ampliação das atribuições do Estado:

Tal fato teve grande importância, pois, a partir dele, a proteção social devida pelo Estado desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo, que caracteriza a previdência, para assumir escopo mais amplo, incluindo a saúde, como uma política universal, e a assistência social aos segurados pobres e aos não-segurados. (PEREIRA,1988, p. 65).

No que se refere especificamente à assistência social, foi de fundamental relevância sua inclusão, enquanto política social não contributiva da Seguridade Social. Adquire, portanto, o “status” de política pública, dever do Estado e direito social, direcionada, principalmente, para segmentos sociais, tais como: crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, tendo sempre a família como referência precípua. Contudo, a morosidade para sancionar a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742/1993, que estabelece ações voltadas ao atendimento das necessidades básicas do público-alvo da assistência social, fez com que sua operacionalização ocorresse de forma vagarosa e restrita. Além do que o fato de constituir-se política social não significou uma ruptura definitiva com as antigas práticas de assistência e com seu uso para fins particulares.

A expectativa de que os avanços contidos na Constituição Federal Brasileira de 1988, representados por um conjunto de direitos sociais, consistiriam numa importante via de redução das desigualdades sociais, fora frustrada com a adoção de uma perspectiva neoliberal pelos governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002). Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), mesmo com um governo pautado no ideário neoliberal, avançou na distribuição de renda.

A adoção do projeto neoliberal aliada à crise fiscal do Estado, na década de 1990, impôs crescente restrição e paralização dos programas sociais, no plano da intervenção estatal, além do desmonte de direitos sociais, com a imposição da reforma da Constituição Federal de 1988. (SILVA, 2002, p. 37). Tendo por base a orientação neoliberal, alicerçada em reformas, há na década em referência, a minimização do Estado com conseqüente redução do aparato institucional e intensificação de cortes nos gastos sociais do Estado, com conseqüente redimensionamento das políticas sociais numa conjuntura de ampliação da dependência de amplos segmentos da população da intervenção estatal.

Estando o Estado brasileiro enquadrado no perfil minimalista, caracterizado pela transferência da responsabilidade de questões fundamentais da sociedade para as próprias pessoas e suas famílias, a focalização, a terceirização e a privatização constituem-se medidas - sob o argumento de que o Estado gasta muito e mal na área social - que têm servido de justificativa para a desmontagem da concepção universalista de amplo conjunto de serviços que vinha orientando a montagem da política social brasileira e para eliminação de direitos sociais conquistados historicamente pela luta dos trabalhadores.

Nesse contexto, entre as políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil, na década de 1990³², o Plano de Combate à Pobreza e à Miséria (PCFM) constituiu-se no esforço mais expressivo de política pública direcionada para os segmentos pobres da sociedade. Instituído, em 1993, no Governo de Itamar Franco (1992-1995), o PCFM consistiu numa mobilização em nível nacional em torno da fome e pobreza orientada pelos princípios da parceria, descentralização e solidariedade, cujas origens vêm do movimento constituído por representantes de instituições sociais, liderados pelo Betinho (Herbert de Souza).

No primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), o PCFM foi interrompido, em 1995, sendo criado o Programa Comunidade Solidária (PCS)³³, constituindo-se na principal estratégia governamental de enfrentamento à pobreza no Brasil durante o seu governo. Para seus idealizadores o Comunidade Solidária coloca-se como uma nova maneira de enfrentar a questão social, propondo-se a integrar e descentralizar as ações governamentais, abrindo-se à participação e parceria com a sociedade. (SILVA et al, 2001, p. 73). Todavia, o discurso crítico sobre o PCS aponta que, apesar de ser apresentado como articulação de programas para enfrentamento da questão social, o Comunidade Solidária é visto, sobretudo, como um programa social emergencial e assistencialista. A esse respeito enfatiza Yazbek (2001):

No programa, não há qualquer menção à Assistência Social ou a direitos. Com este Programa começam a ganhar visibilidade o discurso, a política e a socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o

³² Neste estudo, as considerações feitas sobre as políticas de enfrentamento à pobreza desenvolvidas, no Brasil, na década de 1990 têm como referência o estudo de Silva et al, 2001 e Silva, 2003.

³³ O Programa Comunidade Solidária foi instituído em 1º de Janeiro de 1995, pela Medida Provisória Nº 813. Nesta Medida Provisória o presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o Ministério de Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). (YAZBEK, 2001, p. 7).

dever moral de prestar socorro aos pobres e 'inadaptados' à vida social, não reconhece seus direitos sociais. (YAZBEK, 2001, p. 8).

Como mecanismo paralelo à Política de Assistência Social, o Comunidade Solidária centrou-se em ações tópicas, emergenciais, assistencialistas e na transferência para a sociedade do dever de proteção social, sem levar em conta a existência da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/93³⁴. Sua implementação ocorreu num contexto em que os problemas sociais são tratados como questões conjunturais, dissociados dos processos estruturais que determinam a produção e reprodução da pobreza, o que o tornou incapaz de contribuir de forma efetiva para sua redução.

Para Boschetti (2003, p. 93), os projetos de enfrentamento à pobreza³⁵, nesse contexto, não asseguram benefícios monetários. “Ao contrário, seu objetivo é apoiar ações que gerem emprego, renda ou ocupação, de modo a permitir que os adultos em condições de trabalhar possam responsabilizar-se pela sua própria sobrevivência e a de sua família”.

O Comunidade Ativa³⁶, intituído em 1999, também se constituiu em ações, implementadas durante o governo FHC, voltadas ao enfrentamento da pobreza como estratégia que deveria ensejar o desenvolvimento local, integrado e sustentável de localidades pobres brasileiras. Deu-se, ainda, a criação pelo Congresso Nacional, no mesmo ano, da Comissão Mista de Combate à Pobreza com a finalidade de estudar as causas das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas. Dentre as emendas constitucionais está a proposição de adicionar aos direitos sociais a garantia de uma renda mínima suficiente para gastos com alimentação, vestuário, moradia.

³⁴ A LOAS prevê benefícios, programas, projetos e serviços para segmentos vulnerabilizados socialmente. Mesmo nessa época, a assistência social, já tendo sido reconhecida como direito social o Programa Comunidade Solidária foi a grande marca da assistência, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Administrado pela primeira dama, aglomerava expressivo número de ONGs para a execução de projetos pontuais sem efetivo resultado no enfrentamento à pobreza. Sobre o Comunidade Solidária veja Silva, 2001.

³⁵ As principais ações efetivadas sob esta designação foram as de geração de renda, como financiamento de microunidades produtivas, oficinas de trabalho e ações sociais e comunitárias. (BOSCHETTI, 2003, p.83). Contudo, o artigo 25 da LOAS dispõe sobre os Projetos de Enfrentamento à Pobreza de forma mais abrangente, caracterizando-os como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social. (BRASIL, 1993).

³⁶ De acordo com o discurso oficial, o Programa Comunidade Ativa tinha como pressuposto a superação de iniciativas assistencialistas e compensatórias, visto que os problemas sociais não são resolvidos com políticas dessa natureza. Seu desenho contemplava ações multissetoriais integradas, convergentes numa dada localidade, segundo uma metodologia que previa, no mínimo: capacitação para gestão; diagnóstico e planejamento participativo; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento do empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999, p.7 apud SILVA, 2001, p. 16).

(SILVA, 2001, p. 17). Além dessas ações, foi implantado, em 2000, o Projeto Alvorada (IDH-14), cuja finalidade era reduzir as desigualdades regionais e elevar a qualidade de vida das populações de regiões de menor IDH do país.

Com o intuito de estruturar a denominada Rede de Proteção Social, além dessas ações ganham destaque durante o governo FHC, a implementação de programas, benefícios e auxílios voltados para o enfrentamento à pobreza através de transferência de renda direta às famílias pobres. Assim foram criados o Benefício de Prestação Continuada – BPC (1996), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (1996), o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (1997), posteriormente transformado no Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Agente Jovem (2001) e Auxílio Gás (2002)³⁷.

O exposto sugere, como expressa Silva (2003, p. 238), referindo-se aos programas sociais implementados na década de 1990, que

o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado por uma lógica, de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que, na década de 1990, passam a se orientar pelos princípios da ‘focalização’, da ‘descentralização’ e da ‘parceria’ assentados no ideário neoliberal, [...] de outro lado, pela manutenção do modelo econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado, a diminuição da renda do trabalho e a consequente expansão da pobreza. (SILVA, 2003, p. 238).

Com o início do Governo de Luís Inácio Lula da Silva³⁸, em 2003, gera-se na população brasileira a expectativa por mudanças na política econômica e social, que viessem causar impactos positivos na situação de pobreza persistente de amplos segmentos populacionais. Introduziu-se na agenda pública com maior ênfase a problemática da fome e da pobreza, anunciando o presidente, no início do seu mandato, o Fome Zero³⁹, enquanto estratégia principal de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, na atualidade.

³⁷ O BPC e o PETI são ainda referidos no presente item, os demais são considerados no próximo capítulo, no item 4.1 (Os Programas de Transferência de Renda na Atualidade da Proteção Social no Brasil) desse estudo.

³⁸ Luís Inácio Lula da Silva foi empossado Presidente da República em 1º de janeiro de 2003, sendo reeleito, em 2006, para mais um mandato.

³⁹ Enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza e à fome do Governo Lula, o Fome Zero contempla um leque amplo de programas e ações dentre os quais se destacam: o Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de construção de cisternas, além da implantação de Bancos de alimentos, Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). (BRASIL, 2006).

No lançamento da estratégia governamental Fome Zero, em janeiro de 2003, o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, declarou: “Vamos criar as condições, para que todas as pessoas em nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém”. (BRASIL, 2003, p. 1). Nessa declaração está explícito o propósito do governo Lula em combater a fome no país. Propósito este ambicioso, dado o elevado número de pobres e miseráveis e dada à dificuldade de priorizar o social numa conjuntura, ainda, fortemente influenciada pelo ideário neoliberal. Todavia, constitui-se um desafio necessário, a ser enfrentado, dada a situação de penúria em que são lançadas parcelas significativas de famílias brasileiras. Face a essa realidade, o governo Lula lançou ainda, em 2003, o programa de transferência de renda Bolsa Família⁴⁰, que é o principal programa com centralidade na família para enfrentamento à pobreza no país.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS⁴¹, em 2005, também representa uma importante medida para atendimento da população pobre, no sentido do aprimoramento que busca unificar a gestão, o financiamento e as ações da assistência. Não sendo impropriedade afirmar que a Política de Assistência Social brasileira, assim como vem se constituindo historicamente, destaca-se, enquanto principal política pública de enfrentamento à pobreza, na contemporaneidade, mesmo com todas as limitações intrínsecas a essa política para atendimento a todos a que dela necessitam. De acordo com o SUAS, são estabelecidos tipos de proteção social⁴² e níveis de gestão para implementação do sistema pelas três esferas de governo, viabilizados através de benefícios, programas e serviços.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI situa-se no SUAS na Proteção Social Especial. Instituído, em 1996, o Programa voltava-se para o atendimento de crianças e adolescentes trabalhadores de 7 a 14 anos pertencentes a famílias carentes com renda per capita familiar mensal de até ½ salário mínimo. Desde 2005, houve a integração do PETI com o Programa Bolsa Família, conforme Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Atualmente o PETI atende famílias com

⁴⁰ O Programa Bolsa Família, por se constituir no objeto de estudo dessa tese, será considerado com maior profundidade no próximo capítulo.

⁴¹ O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. O SUAS resulta de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada, em 2003, que aprovou sua implantação como forma de reordenar as ações de assistência social a partir de um modelo de gestão para todo o território nacional.

⁴² Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Proteção Social Especial de média e alta complexidade tem por objetivos prover atenções socio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. (NOB/SUAS, 2005, p. 92).

crianças e adolescentes retirados das diversas situações de trabalho, com idade inferior a 16 (dezesseis) anos, através de duas ações articuladas: serviço socioeducativo ofertado para as crianças e adolescentes afastadas do trabalho precoce e a transferência de renda para suas famílias. Além de prever ações socioassistenciais com foco na família, potencializando sua função protetiva e os vínculos familiares e comunitários. (MDS/PETI, 2009, p.1).

Estudos⁴³, no Brasil, têm demonstrado a contribuição do PETI para a diminuição do trabalho infantil em suas diversas formas, com impactos positivos quanto à retirada de crianças e adolescentes das atividades laborativas, inserção e permanência destes na escola, incremento na renda das famílias dentre outros. Todavia, é notório que dada a amplitude dessa problemática no país, o programa não tem alcançado todas as crianças e adolescentes que se encontram nessa situação de trabalho, ainda que atendam aos pré-requisitos para inclusão no Programa⁴⁴.

O Benefício de Prestação Continuada - BPC é outro mecanismo para enfrentamento à pobreza no âmbito do SUAS. Previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, foi implantado em 1996 para concessão de transferência monetária no valor de 01 (um) salário mínimo a pessoa idosa a partir dos 65 anos de idade ou a pessoa portadora de deficiência que comprovem não ter condições de prover sua subsistência e nem tê-la provida por sua família. Para se ter acesso ao benefício, a renda familiar mensal per capita deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo.

É notório o crescimento do BPC e a importância que adquire como um dos mecanismos de enfrentamento à pobreza desde a sua implantação no país. No ano de implantação do benefício, cerca de 346.219 pessoas entre idosos e pessoas com deficiência foram atendidas. Em 2008, cerca de 2,8 milhões de pessoas com deficiência e idosos recebiam o BPC. Desse total cerca de 1.423.790 eram BPC-idoso (MDS, 2009), o que não é um dado desprezível, mas quando comparado à população idosa existente no país 21,08 milhões de idosos (PNAD, 2008) demonstra a necessidade de ampliar esse atendimento. Certamente a idade elevada e o critério de renda extremamente restritivo tem excluído significativa parcela de idosos pobres, o que reforça a importância de revisão dos critérios que têm limitado o acesso, incluindo-se a rigorosidade da perícia médica para concessão do BPC para pessoa com deficiência.

⁴³ Sobre a contribuição do PETI para a redução do trabalho infantil, veja Arregui, 2000, “Erradicação do Trabalho Infantil”; Lima, 2001, “Trabalho infantil: concepções e estratégias de enfrentamento”; Brasília, 1997, “Trajetória do combate à exploração do trabalho infantil”, dentre outros.

⁴⁴ Em 2008, o PETI atendeu cerca de 875 mil crianças e adolescentes em todo o país.

Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, mais conhecidos como Casas da Família⁴⁵ são espaços físicos localizados em áreas de pobreza para prestação de atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, que tenham acesso precário ou nulo aos serviços públicos e vínculos familiares e comunitários fragilizados. Além desses centros, integram o SUAS os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)⁴⁶ para a oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Até setembro do ano 2009, encontravam-se instalados 3.925 CRAS, em todo o país, além de 1.230 municípios serem atendidos pelos CREAS. (MDS/SUAS, 2009).

Na modalidade de serviços, o SUAS dispõe do Projovem Adolescente, atendendo, até setembro do ano 2009, a 432 mil jovens de 15 a 17 anos com ações socioeducativas⁴⁷ visando complementar a proteção social básica à família, além de Serviços Continuados de Proteção Social Especial cujo público é constituído por indivíduos e famílias em situação de violação de direitos ou contingência⁴⁸. (MDS/SUAS, 2009).

Há que se destacar, nas ações que compõem o SUAS a presença da família como público-alvo de referência. Mesmo quando o atendimento é previsto para o indivíduo a ação sempre está relacionada ao grupo familiar. A Norma Operacional Básica - NOB/SUAS⁴⁹ (2005, p. 41) justifica o foco na família pelo fato de as famílias pobres brasileiras terem acentuadas fragilidades pelas fortes pressões que os

⁴⁵ Nas Casas da Família são desenvolvidas ações - relativas à acolhida, informação, orientação e inserção em serviços de assistência social e encaminhamentos a outras políticas – que fazem parte do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) que visa: contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; fortalecer os vínculos familiares e comunitários e promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias. (MDS/SUAS, 2009).

⁴⁶ Os CREAS desenvolvem acompanhamento técnico especializado por equipe multiprofissional, visando potencializar a capacidade de proteção da família e a reparação da situação de violência vivida por crianças, adolescentes, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e suas famílias. (MDS/SUAS, 2009).

⁴⁷ Além de complementar a proteção social básica à família, o Projovem visa contribuir para a manutenção da convivência familiar e criar condições de inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Os serviços socioeducativos do Projovem destinam-se aos jovens: pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e aos egressos do PETI, de medidas socioeducativas, medidas de proteção e de programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual. (MDS/SUAS, 2009).

⁴⁸ Os serviços são direcionados para crianças, adolescentes, idosos, pessoa com deficiência, mulheres e famílias que necessitem de cuidados especializados de média ou alta complexidade, acompanhamento e orientação de forma continuada nas situações de abandono, maus tratos, situação de rua e violência. (MDS/SUAS, 2009).

⁴⁹ A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005) constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que parametram o funcionamento do SUAS. Para tanto, disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social no território brasileiro e estabelece as bases de realização do SUAS, especialmente no que tange às condições para co-financiamento pelos entes federativos, mecanismos de transferência de recursos e critérios de partilha. (NOB/SUAS, 2005, p. 84-85).

processos de exclusão geram, incluindo-se situações de risco social e pessoal que na maioria dos casos estão relacionadas à situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias, o que implica na sua consideração como sujeito de direitos no âmbito das ações da Política de Assistência Social.

Outra consideração relevante acerca da assistência social, na contemporaneidade, refere-se à ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais, o que representa um avanço significativo dessa política. Contudo, a realidade mostra que, apesar do crescimento das ações e do atendimento, o número de pessoas que têm acesso aos benefícios, programas e serviços ainda está muito aquém do universo que deveria estar sendo beneficiado e, portanto, o dispositivo constitucional de que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, constitui-se algo a ser ainda alcançado e necessário para a consolidação do SUAS.

Apesar de, a partir da Constituição Federal de 1988, vir se afirmando, formalmente, na sociedade brasileira a concepção de direito social ao acesso a serviços e benefícios, registram-se avanços e recuos em relação às políticas de saúde, assistência social e previdência social, integrantes da Seguridade Social. Há que se considerar que, apesar dos avanços, as políticas implementadas, no Brasil, voltadas para as pessoas e para as famílias que vivem em situação de pobreza não conseguiram reduzir significativamente o elevado número de pobres, que ainda persiste no país, embora alguma alteração nos índices de pobreza e de desigualdade venha ocorrendo a partir de 2001. Para Silva (2007, p. 2),

vem se verificando um consenso, tanto no campo acadêmico como entre políticos de todas as matizes ideológicas e partidárias, que a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade marcado por profunda concentração de renda, situando o Brasil entre os países de maior concentração no mundo, apesar do declínio nesse índice que se vem registrando a partir de 2001.

Face ao exposto, é entendido que o enfrentamento da pobreza requer articulação das políticas sociais com a política econômica, para que haja redistribuição de renda, geração de emprego com elevação da renda do trabalho, serviços sociais básicos universalizados, portanto,

ações globais, articuladas, contínuas, suficientes e focalizadas nos mais pobres, entendendo-se pobreza não só como insuficiência de renda para manter a sobrevivência biológica, mas como a falta de oportunidades de acesso à riqueza e aos bens socialmente produzidos e capazes de manter a vida das populações num patamar de dignidade aceitável para os padrões civilizatórios alcançados pela humanidade. (SILVA, 2001, p. 13).

Nesse sentido, a articulação da política econômica com as políticas sociais faz-se necessária, se se pretende elevar a qualidade do padrão de Proteção Social brasileiro e potencializar medidas de enfrentamento à pobreza, considerando suas multidimensões, no sentido de buscar ensejar a autonomização das famílias.

Diante do quadro de pobreza e desigualdade, em que se encontra significativo número de famílias brasileiras, os programas de transferência de renda vêm adquirindo destaque cada vez maior, constituindo-se centro do Sistema de Proteção Social no Brasil, enquanto principal expressão do padrão atual de intervenção do Estado no enfrentamento à pobreza. Assim, no próximo capítulo demarquei o debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil, sobretudo, a partir da implementação de programas sociais federais, com destaque ao Programa Bolsa Família, em que a família pobre figura como público-alvo.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: a transferência de renda enquanto política pública direcionada às famílias pobres no Brasil

4.1 Os Programas de Transferência de Renda na Atualidade da Proteção Social no Brasil

Os programas de transferência de renda⁵⁰, enquanto mecanismos de enfrentamento à pobreza, desenvolvidos em vários países, integram sistemas de proteção social específicos que, para Giovanni (1998, p. 10), são “as formas [...] que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações”.

A proteção social, assumida pelo Estado, como função legítima, materializa-se, através de programas sociais dentre os quais os programas de transferência de renda que adquirem formatos específicos, de acordo com os sistemas de proteção social a que estão vinculados.

Internacionalmente, os programas de transferência de renda têm sido debatidos, desde a década de 1980, no bojo das transformações ocorridas na economia e no trabalho. Essas transformações têm como repercussão a precarização, a terceirização, a flexibilização das relações de trabalho, o desemprego crescente e a intensificação da pobreza, situando-se a discussão sobre a temática num contexto de busca de alternativas face à desproteção social evidenciada com a crise do Welfare State.

É nesse cenário que emergem os programas de transferência de renda, nos países centrais, enquanto alternativas de proteção social pública de combate ao desemprego, à pobreza e à desigualdade social.

A esse respeito Silva (1997, p. 13) afirma que,

O debate sobre renda mínima, no plano internacional, vem-se intensificando principalmente a partir da década de 80 e se situa no âmbito da constatação da irreversibilidade das grandes transformações que vêm ocorrendo na economia, marcadas pela revolução tecnológica da era da informática.

⁵⁰ Utilizo, nesse estudo, dois termos para designar programas que realizam transferência monetária a famílias ou a indivíduos. De acordo com a literatura utilizada sobre a temática, no debate iniciado em 1991, esses programas eram denominados de Renda Mínima, seguindo a denominação do Programa de Garantia de Renda Mínima de autoria do senador Eduardo Suplicy. Com o avançar da discussão sobre a temática, esses programas adquiriram a denominação genérica de Programas de Transferência de Renda.

Mas efetivamente, em que consistem os programas de transferência de renda que suscitam amplo debate no cenário internacional, a partir dos anos 1980, intensificando-se nos anos 1990, sobretudo no Brasil? A concepção de Silva a respeito dos programas de transferência de renda contribui para sua compreensão, sendo conceituados pela autora como:

transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. (SILVA, 1997, p. 16).

Segundo Sposati (1997, p. 109), o debate sobre a instituição e implementação de programas de transferência de renda tem seu surgimento num contexto em que o Welfare State entrou em crise, apresentando-se, para alguns autores, como uma proposta neoliberal, enquanto estratégia de transição para privatização dos serviços sociais e como expressão do desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social. Assim, os programas de transferência de renda surgem como uma das alternativas neoliberais de desmanche da oferta de serviços sociais prestados pelo Estado, tendo nesta perspectiva a finalidade de favorecer o mercado, posto que se propõem a realizar transferência monetária para permitir o consumo de serviços privados por parte da população pobre ou empobrecida, em decorrência da elevação do desemprego, devido a reestruturação produtiva do capitalismo, a partir dos anos 1980.

A transferência de renda aparece como uma forma compensatória de regulação neoliberal, nesse contexto, na medida em que se corrói a sustentação básica do Welfare State assentado no pleno emprego, crescimento econômico e família estável, com o advento de uma sociedade dual: composta de um lado, por pessoas bem empregadas e, por outro, por amplo contingente de desempregados ou precariamente empregados. (SILVA, 1997, p.14).

No bojo dessas transformações, continua a autora (SILVA, 1997, p.14), o desenho que servia de orientação para o Welfare State - caracterizado pelo seguro social, constituído pela contribuição dos empregados, em número cada vez menores, e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a segmentos em dificuldade, como pessoas inválidas, desempregados, velhos, em número cada vez maiores - não consegue dar resposta à manifestações da questão social que se vêm desenvolvendo.

No campo das consequências das transformações, o efeito mais marcante é a ampliação da pobreza e de sua nova forma de manifestação: os novos pobres -

identificados nos desempregados em plena idade produtiva - que passam a ser amparados pelos programas de transferência de renda, posto que os programas de proteção social, que tomaram forma na era Keynesiana, mostraram-se inadequados para atender a esses novos demandatários.

Silva reconhecendo a dimensão da inadequação do sistema de welfare, frente às novas demandas, também anuncia o debate sobre os programas de transferência de renda,

Também, nesse âmbito, é que floresce o debate internacional sobre renda mínima, nos países industrializados, como parte de uma solução que vem sendo buscada por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais. (SILVA, 1997, p. 14).

É, portanto, nesse âmbito de pressão econômica e social, de recrudescimento da pobreza e de inadaptação dos sistemas de proteção social à realidade social, que o debate internacional sobre transferência de renda adquire amplitude, como parte das soluções às questões postas com a crise da sociedade salarial. (SILVA, 1997, p. 25).

O que as propostas de programas de transferência de renda ⁵¹ têm em comum é o fato de transferirem uma determinada quantia monetária, para que seja utilizada, via mercado, para satisfação de necessidades do cidadão. Dessa forma, as propostas de transferência de renda não rompem com os interesses do mercado, antes postulam o acesso a um determinado patamar de renda pelo indivíduo que deveria promover sua autonomia ao assegurar o consumo do necessário para sobreviver.

Para Sen (1993), o pressuposto de que o bem-estar e qualidade de vida são algo que pode ser reduzido à posse e a um conjunto de rendas e bens, não permite que os indivíduos reflitam sobre as condições que propiciariam converter rendas e bens na capacidade de escolher formas de vida.

Essas considerações remetem à reflexão sobre a visibilidade e abrangência da política de transferência de renda e suas principais modalidades, que fazem parte do

⁵¹ Sposati (1997) identifica 06 (seis) tipos de transferência de renda: salário mínimo - fixação de salário mínimo como estabelecimento de uma renda para o trabalhador, constituindo-se na primeira forma universal de estabelecer uma renda mínima; salário equidade – auxílio de caráter complementar ao salário universal voltado para aqueles que vivem situações diferenciadas (famílias extensas, famílias constituídas por crianças e um adulto, famílias com pessoas portadoras de deficiência ou doença considerada crônica); salário substituto - direcionado àqueles que estão impossibilitados de trabalhar. São exemplos o auxílio-doença, salário-desemprego, salário do portador de deficiência e do idoso; subsídios ou incentivos para o acesso a uma política social; subsídio de inserção - em curso em países europeus, pauta-se no subsídio econômico vinculado às práticas de integração ao trabalho e o imposto de renda negativo - IRN.

debate sobre esses programas sociais. Caracterizada, sobretudo, pelo seu caráter não-contributivo essa política é considerada no âmbito da assistência social. Nesse sentido, Silva (2002, p. 3), analisando a temática no contexto brasileiro, a define como:

uma Política Pública que se situa no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, concebida enquanto uma Política de Assistência Social por independe de contribuição prévia, materializando-se mediante programas de transferência monetária a famílias ou a indivíduos.

Silva (2002), sistematizando a literatura internacional sobre a temática da transferência de renda, reconhecendo a complexidade de classificações, e tendo como ponto de partida os desenhos dos programas e das propostas -, identifica três vertentes principais que sustentam as experiências nacionais e internacionais:

a liberal/neoliberal que percebe a Renda Mínima como mecanismo compensatório, situando-se como política substitutiva dos serviços e programas sociais e como forma de simplificar o sistema de proteção social com redução da atuação do Estado na esfera social; a perspectiva progressista/redistributivista, em que Renda Mínima é colocada como mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida, colocando-se, enquanto política de complementação dos serviços sociais existentes e não de substituição e a perspectiva de inserção que situa a Renda Mínima como mecanismo de inserção profissional e social. (SILVA, 2002, p. 3).

Na essência, a vertente liberal propõe a substituição de serviços e benefícios sociais pela concessão de uma renda monetária atribuída a indivíduos ou família, cujos beneficiários seriam responsáveis por satisfazer suas necessidades sociais mínimas. Numa outra perspectiva, as propostas progressistas, situadas no extremo oposto, propugnam pela adoção de um sistema de redistribuição de renda, enquanto direito universal, como forma de complementação dos programas e serviços oferecidos pelos sistemas de proteção social.

A terceira vertente teórica, fundamentada numa perspectiva de inserção, apóia-se em propostas que articulam a transferência de renda com a inserção ou reinserção social e profissional dos beneficiários. A inserção consistiria na (re) colocação dos beneficiários em atividades de geração de renda, de integração social ao mercado de trabalho que, por sua vez, possibilitaria aos mesmos prescindir do programa.

Esses fundamentos, que sustentam as experiências internacionais de transferência de renda, segundo a autora, embasam também as duas modalidades de programas de transferência de renda que estão na base dos programas brasileiros.

No Brasil, a emergência dos programas de transferência de renda relaciona-se muito mais com a necessidade de enfrentamento emergencial da pobreza absoluta, que adquiriu destaque nas agendas públicas, do que propriamente como um programa que busca compensar os desajustes das mudanças do mundo do trabalho e das desigualdades reflexas da situação de nova pobreza.

Os históricos níveis de pobreza absoluta, no país, têm resistido, mesmo sendo o Brasil o 8º maior mercado consumidor do mundo⁵², seus graus de concentração da renda e de exclusão sociais são os mais elevados do mundo. A pobreza, bem como a concentração de renda são acentuadas porque, além de o Estado brasileiro não ter sido capaz de universalizar a proteção social, nos últimos anos, a precarização da modernização econômica instala-se, em meio a uma sociedade historicamente fragmentada, nacional e socialmente, ocasionando como resultado, segundo Rocha (1996, p.147), uma incapacidade em reduzir substancialmente o número absoluto de pobres.

Nesse caminho de enfrentamento da pobreza, na busca de novas formas para seu enfrentamento com novos instrumentos de proteção social, buscando o Governo brasileiro distanciar-se das antigas práticas estatais ineficazes e ineficientes, é que surgem as propostas de transferência de renda no Brasil. Num contexto profundamente marcado pela adoção de medidas neoliberais - oriundas do processo de ajuste e de reforma do Estado - redirecionando a Política Social brasileira e a forma de intervenção do Sistema de Proteção Social nas situações de pobreza. Como destaca Silva (2002, p. 357):

No Brasil, é marcante o amplo redirecionamento da Política Social brasileira, com adoção de programas de transferência de renda, iniciada em 1995, em nível municipal e, posteriormente, estadual e federal e com grande ampliação a partir de 2001 de programas federais.

Importa ressaltar que o debate sobre programas de transferência de renda, no Brasil, adquiriu maior visibilidade, a partir de 1991⁵³, com a apresentação, pelo

⁵² O Brasil passará de oitavo maior mercado consumidor do mundo, em 2007, para a quinta colocação em 2030, segundo um estudo divulgado ontem pela Ernest & Young e pela área de projetos da Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos). Nesse período, levando-se em conta a paridade do poder de compra estabelecida no ano passado, com o dólar entre R\$ 1,80 e R\$ 2,00 o poder do mercado doméstico avançará de US\$ 1,067 trilhão para US\$ 2,507 trilhões. (www.abin.gov.br. Acessado em: 24/10/2009).

⁵³ As primeiras discussões, no Brasil, referentes à instituição de um programa que transferisse renda aos pobres, como forma de enfrentar a pobreza, datam da década de 1970. Conforme registra Fonseca (2001, p. 93), um artigo publicado, em 1975, por Silveira, intitulado “Redistribuição de Renda”, introduz uma proposta de política de distribuição de renda por meio do imposto de renda negativo⁵³, além disso, em 1978, Bacha e Unger retomam o tema com a publicação de um livro em que defendem a repartição de renda via complementação monetária para famílias pobres.

Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores - PT, do Projeto de Lei Nº 80/1991 para criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) que propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. Todavia, após ter recebido várias emendas aditivas e supressivas no Congresso Nacional, este projeto foi substituído por outro do mesmo Senador, porém mantendo-se suas linhas gerais vinculadas à ideia do Imposto de Renda Negativo⁵⁴.

Apesar de o projeto do senador Eduardo Suplicy ter permanecido aguardando votação na Câmara dos Deputados, provocou muitos debates e motivou a realização de muitos estudos e pesquisas. Telles (1998, p.2), referindo-se ao fato de o projeto do Senador Suplicy não ter sido aprovado, admite, no entanto, que

é dele o mérito de ter colocado a proposta na pauta no debate público brasileiro. É um projeto que suscitou e suscita dúvidas e controvérsias quanto à sua concepção, sua eficácia no combate à pobreza e quanto à sua viabilidade. Mas o fato é que, até mesmo pelo debate e polêmica que provocou, o projeto de Suplicy terminou por se constituir em referência importante nos anos que seguiram à sua votação no Senado.

Dentre as colocações de diversos autores sobre o projeto, ressalta-se a intervenção do economista José Márcio Camargo que deu novo rumo à discussão, inserindo os temas renda familiar e escolarização, passando a defender uma proposta de transferência de renda que contemplasse a articulação entre transferência monetária a famílias pobres e educação. (FONSECA, 2001).

O argumento que está na base da discussão de Camargo, citado por Fonseca (2001), é que, como a renda das famílias pobres é muito baixa, o ingresso de uma criança no mercado de trabalho é uma contribuição importante para manutenção de suas famílias e o custo de oportunidade de manter as crianças na escola é muito alto para os pobres. E essa realidade afeta indiscutivelmente a escolaridade, reduzindo as possibilidades de essas crianças saírem da situação de pobreza.

Uma maneira de romper com o círculo vicioso da pobreza, segundo José Márcio Camargo, citado por Fonseca (2001), seria oferecer complemento de renda às famílias pobres, independente de sua renda familiar, através de transferência monetária de 01 salário mínimo, desde que suas crianças e adolescentes, entre 5 a 16 anos,

⁵⁴ Conforme Fonseca (2001, p. 94) o Imposto de Renda Negativo proposto pelo economista americano Milton Friedman consiste numa espécie de “extensão lógica do imposto de renda progressivo. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção, paga imposto de renda, o cidadão com renda líquida inferior ao nível mínimo de isenção recebe o imposto de renda negativo”.

frequentassem a escola pública. Foi esse o formato que serviu de referência aos programas pioneiros de transferência de renda implantados e implementados no Brasil a partir de 1995.

Assim, o debate sobre transferência de renda se inova, indicando a família como unidade beneficiária, diferentemente do que fora colocado na proposta original do senador Suplicy, que indicava o indivíduo, enquanto beneficiário do programa proposto. Além disso, a transferência de renda para as famílias pobres ficaria condicionada à frequência regular de seus filhos ou dependentes à escola pública, sendo a vinculação da criança à escola pública que indicaria se o programa estaria focalizado nas famílias de mais baixa renda ou sem renda.

Em 1995, teve início o que Silva et al (2004, p. 90) consideram o terceiro momento⁵⁵ do debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil, que teve impulso com a implementação das experiências pioneiras em Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no Estado de São Paulo e em Brasília - DF, seguindo-se de outras experiências em outros municípios, Estados e da formulação de propostas em nível nacional. Como ressalta a autora, essas experiências vão expressar respostas de governos às pressões da sociedade para enfrentamento da pobreza.

Desse modo, a partir de argumentos favoráveis à implementação de programas de transferência de renda, enquanto alternativa de política social de combate à pobreza, tais como o sucesso das experiências pioneiras, que passaram a ter repercussão no cenário nacional, como afirmado por Telles (1998) aliado a elementos motivadores para a adoção desses programas, como a pouca eficácia dos programas sociais, possibilidade de maximização de recursos com a transferência de renda direta para o beneficiário, foram se instituindo, no Brasil, vários programas federais, sendo implementados, de modo descentralizado pelos municípios com coordenação nacional do Governo federal. (SILVA, 2002, p. 9).

Assim, houve a transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – “Toda Criança na Escola”⁵⁶, criado em 1997, para o Programa Nacional de

⁵⁵ O Primeiro Momento, considerado pelos autores citados, é quando o trato da temática emerge, a partir de 1991, pela aprovação, no Senado, do projeto de Lei Nº 80/1991, cuja autoria é do Senador, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, Eduardo Suplicy e que propõe a instituição, em âmbito nacional, do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, direcionado a trabalhadores brasileiros maiores de 25 anos de idade. O Segundo Momento do debate brasileiro sobre Renda Mínima é inaugurado, ainda em 1991, quando do surgimento da ideia de articulação de uma transferência monetária com a educação, no sentido de beneficiar famílias pobres, cujos filhos se encontrassem frequentando regularmente a escola pública, conforme indicação de Camargo, considerada acima.

⁵⁶ Lei Nº 9.533, de 10 de Dezembro de 1997, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. As

Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, criado em 2001, vinculado ao Ministério da Educação. O Programa Bolsa Escola Federal atendia crianças e adolescentes na faixa etária de 06 a 15 anos, transferindo para suas famílias um benefício de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança, podendo ser beneficiadas até 03(três) crianças por família com a contrapartida de permanência das crianças na escola.

Além do Bolsa Escola, outros programas federais foram instituídos, como o Auxílio Gás, criado em 2002, direcionado, prioritariamente, a famílias já cadastradas em algum programa federal, constituindo-se basicamente numa transferência monetária no valor de R\$ 7,50 mensais por família para auxiliar com as despesas realizadas na compra de gás de cozinha. O Bolsa Alimentação, foi outro programa criado no Governo FHC, em 2001, vinculado ao Ministério da Saúde. Consistia numa complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade e o fomento à realização de ações básicas de saúde tais como: pré-natal, vacinação de crianças e gestantes, acompanhamento do desenvolvimento infantil com pesagem e medição etc. Cada beneficiário do Programa recebia uma bolsa no valor de R\$ 15,00 por mês, sendo um limite máximo de R\$ 45,00 para cada família.

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, também criado em 2001, consistiu numa medida assistencial, direcionada a jovens de 15 a 17 anos, pertencentes a famílias pobres, baseada numa transferência de renda no valor de R\$ 65,00 mensais e na participação de atividades desenvolvidas pelo programa. Além de haver expansão no atendimento do Benefício de Prestação Continuada - BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI instituídos em 1996.

Há que se considerar que, durante o Governo FHC, os programas de transferência de renda adquiriram grande centralidade, compondo a denominada Rede Nacional de Proteção Social, passando a constituírem-se, esses programas em eixo central do Sistema Brasileiro de Proteção Social, direcionados aos extratos sociais vulnerabilizados, dada sua condição de pobreza. Destaca-se, também, a referência explícita à família como unidade de atenção dos programas de transferência de renda, implementados sob a presidência de FHC, o que pode ser evidenciado: pelo cálculo de renda para acesso aos programas, ‘baseado na renda per capita familiar’, na definição dos beneficiários ‘crianças, adolescentes, pessoa com deficiência, idosos e gestantes

famílias beneficiárias do Programa tinham direito a um benefício mensal de R\$ 15,00 por dependente que tivesse entre zero a catorze anos, a partir de um cálculo pré-estabelecido na lei.

pertencentes a famílias pobres', na definição do objetivo do benefício 'complementar a renda familiar', dentre outros.

Mesmo que em versões diferentes, os programas de transferência de renda, como pôde ser observado, passam a fazer parte da realidade da maioria das cidades brasileiras, desde 1995, e como acrescenta Telles (1998, p. 4): [...] os programas de renda mínima parecem ter conseguido a façanha de articular um poderoso consenso sobre a sua validade no rol das políticas sociais.

Todavia, o consenso gerado no cenário nacional em torno da validade dos programas de transferência de renda, enquanto proposta de enfrentamento à pobreza no Brasil deve-se à própria urgência de enfrentamento da questão social brasileira que se expressa principalmente na persistente manifestação da pobreza estrutural, da indigência e da fome, cujas dimensões são bastante significativas.

Sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, foram mantidos os programas de transferência de renda já em implementação, além de ter sido sancionada a lei N° 10.835, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que institui a Renda Básica de Cidadania⁵⁷, em janeiro de 2004. De acordo com a lei, a aplicação deve ser feita de forma gradual com a evolução de programas de transferência de renda como o Bolsa Família. De acordo com Suplicy (2002, p. 352), a renda de cidadania consiste em

uma renda paga por uma comunidade – pode ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta terra – a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil, ou socioeconômica. Portanto, o direito não está condicionado à sua situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

Contudo, o presidente Lula declarou não haver recursos para a aplicação imediata da Renda de Cidadania, mas garantiu que esta lei, por ele sancionada, deve ser concretizada: “todos nós temos que trabalhar com a clareza de que essa lei faz parte de um processo da política social que nós queremos implementar no Brasil, tendo como objetivo a conquista da cidadania [...]”. (BRASIL, 2004, p. 2-3).

Além da Renda Básica de Cidadania, sancionada em 2004, está em implementação no Brasil - desde outubro de 2003 - como visto, o Programa Bolsa Família, considerado, por seus formuladores, a evolução dos programas de

⁵⁷ A proposta, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), prevê uma transferência monetária incondicional que atenda às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação. A proposta, aprovada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República consiste em o Governo garantir um benefício, sem distinção entre ricos e pobres, a todos os brasileiros; e a estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos.

transferência de renda no Brasil, por se constituir numa proposta de unificação dos programas até então implementados, iniciando por quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação.

O senador Suplicy (2004, p.1), referindo-se à unificação dos programas federais, ressaltou que “a decisão do presidente de coordenar, racionalizar e unificar as diversas transferências de renda no Programa Bolsa Família pode ser vista como um passo em direção à renda básica de cidadania”.

Pelo exposto, os programas de transferência de renda, no Brasil, são considerados, no âmbito do presente estudo, como novo conteúdo e estratégia de intervenção do Sistema de Proteção Social Brasileiro junto à situação de pobreza no país, no atual contexto. Contudo, entendo que a base de geração da pobreza só pode ser alterada, através da articulação entre as políticas sociais de corte social, políticas estruturantes e a política econômica que desconcentre renda e gere empregos, tendo em vista criar condições de redução das desigualdades sociais, através de políticas geradoras de emancipação humana pela via do trabalho.

E, nesse sentido, o Bolsa Família é considerado, neste estudo, como um programa de transferência de renda que é parte de uma estratégia maior de enfrentamento à pobreza do Governo federal – o Fome Zero. Assim, no item a seguir o esforço se direcionou para análise da proposta do Bolsa Família, enquanto programa que se propõe a contribuir no combate à pobreza, cujo público-alvo de referência é a família.

4.2 O Programa Bolsa Família: a família como unidade de atenção

O Governo Lula, ao definir o Fome Zero como estratégia voltada para a garantia do direito à alimentação para a população mais vulnerável e para elevar a qualidade de vida das pessoas, demonstra a preocupação em considerar a problemática da pobreza, da indigência e da fome, enquanto expressões da questão social brasileira que precisa ser enfrentada. Conforme Ananias (2004, p. 1): “O Fome Zero é uma política pública que visa à erradicação da fome e da exclusão social. É uma política porque expressa a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão política nacional central”.

No âmbito do Fome Zero, o Programa Bolsa Família vem se destacando, enquanto programa central, no enfrentamento à fome e à pobreza, desde o seu lançamento em outubro de 2003. Criado pela Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o

Bolsa Família constitui-se, na contemporaneidade, no principal Programa de Transferência de Renda, implementado no Brasil, com os seguintes objetivos:

combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos - de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. (BRASIL, 2004, p. 2).

No seu desenho, o Programa contém uma proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda implementados no Brasil, fundamentada num diagnóstico elaborado durante a passagem do governo FHC para o Governo Lula. Nesse diagnóstico⁵⁸, a equipe de transição aponta problemas que justificam a necessidade de unificação dentre os quais destacou: ausência de coordenação da ação de governo, visto que os programas eram implementados por ministérios distintos sem ação planejada intersetorial; existência de programas concorrentes e sobrepostos no que se refere ao seu público-alvo e também nos seus objetivos, como é o caso dos Programas Bolsa Escola, PETI e Bolsa Alimentação; desperdício de recursos e pouca efetividade dos resultados. (BRASIL, 2002, p. 4).

Como forma de superação dos problemas identificados⁵⁹ e sob a justificativa de elevar os valores dos benefícios, ampliar os recursos investidos nos programas, reduzir gastos com atividades meio, racionalizar ações, simplificar o acesso das famílias aos benefícios, foi, então, lançado o Bolsa Família preconizando a proteção à família inteira, ao invés do indivíduo. Segundo o discurso oficial, o Bolsa Família constitui-se num programa de transferência de renda unificado “calcado num novo conceito de gestão das políticas sociais com a unificação não somente da gestão dos programas, mas também do orçamento”. (BRASIL, 2002, p. 17).

A unificação dos Programas de Transferência de Renda, em implementação no país, restringiu-se inicialmente a quatro programas federais⁶⁰: Bolsa Escola, Bolsa

⁵⁸ O diagnóstico dos programas sociais que transferem recursos monetários foi elaborado pela equipe de transição, concretizando-se num relatório constituído pela descrição dos programas, problemas e recomendações. (RELATÓRIO DE GOVERNO DE TRANSIÇÃO SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS. Brasília, 2002, p. 1).

⁵⁹ Dentre outros aspectos, as recomendações indicavam a necessidade de revisão do cadastro das famílias, bem como do formulário de cadastramento utilizado para inclusão de beneficiários, retorno ao município da base de dados enviada ao Cadastramento Único (CADÚNICO) - porta de entrada dos programas sociais, revisão do papel da Caixa Econômica Federal, como agente operador e pagador, padronização da renda familiar per capita para efeito de ingresso nos programas, unificação do gerenciamento com conseqüente redução do custo meio, articulação com outros programas e políticas.

⁶⁰ A unificação abrangeu quatro Programas de Transferência de Renda federal cujos valores dos benefícios repassados para as famílias, em 2003, variavam entre R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês no caso dos programas Bolsa

Alimentação, Auxílio Gás e Cartão-Alimentação. Posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI foi integrado, conforme determinação da Portaria GM/MDS Nº 666, de dezembro de 2005, além da previsão de unificação progressiva dos programas de transferência de renda desenvolvidos por estados e municípios, através de assinatura do Termo de Cooperação, que estabelece a integração de programas com o Bolsa Família ou a complementação do valor pago às famílias pelo Programa. (SILVA et al, 2004, p. 136).

No entendimento de seus idealizadores, a unificação, mediante a criação do Bolsa Família, representa uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, por incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, estados e municípios num único programa, representando um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais. (FONSECA, 2003 apud SILVA et al, 2004, p. 136). Ressalta-se que, conforme Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, a implementação do Programa Bolsa Família se dá de forma descentralizada nos municípios que aderem ao Programa, através da assinatura do Termo de Adesão, no qual indica o gestor municipal e o comitê ou conselho municipal de controle social. Em nível nacional, o Programa é coordenado pela Secretaria de Renda de Cidadania do MDS.

A unificação constitui-se num trabalho complexo, que exige extensivas negociações políticas, segundo Silva (2004), posto que:

[...] envolve um conjunto amplo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, estados e municípios) que apresentam interesses particulares e racionalidades próprias, importando também considerar a unificação como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social Universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. (SILVA et al, 2004, p. 137).

Para permitir a real funcionalidade dessa proposta de unificação é necessário, ainda, conforme Silva, considerar alguns pré-requisitos como:

Escola e o Bolsa Alimentação. O Auxílio Gás repassava o valor de R\$ 7,50 para as famílias e R\$ 50,00 recebiam aquelas participantes do Cartão Alimentação. Nesse mesmo ano, com a unificação consubstanciada com a implantação do Bolsa Família o Governo Federal elevou os valores dos benefícios que manteve o piso de R\$ 15,00, porém com ampliação do teto para R\$ 95,00, com investimentos na ordem de 4,3 bilhões de reais e previsão de atender, até 2006, 11,4 milhões de famílias em todo o país. No ano de 2009, os benefícios passaram para R\$ 22,00 o piso, podendo atingir até R\$ 200,00 por família, atendendo o Programa a um contingente de 11.374.587 famílias de todos os 5.564 municípios brasileiros. Somente no Estado do Maranhão o Programa atendeu 846,3 mil famílias aplicando cerca de 944 milhões de reais, excluindo-se 13,8 milhões repassados pelo Índice de Gestão Descentralizada – IGD. (www.mds.gov.br. Acessado em 23/01/2010).

exigência de uma estrutura adequada em nível local, pessoal estável, suficiente e capacitado para implementação do Programa; existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender a demandas dos usuários do Programa; Articulação do Programa com a rede local de serviços sociais; uso de mecanismos adequados e eficientes para garantir a focalização do Programa nas Famílias elegíveis; capacidade de atendimento de todas as famílias elegíveis, o que significa uma real focalização concebida como uma discriminação positiva; funcionalidade, uso adequado e possibilidade de atualização do Cadastro Único; coordenação local e nacional ágil e eficiente e, ainda, a consideração ao caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no País. (SILVA, 2004, p. 7).

A unificação proposta com a instituição do Programa Bolsa Família, conforme seus idealizadores, deve estar voltada para melhor focalização nas famílias vulneráveis. O foco deve ser a família pobre, que constitui a unidade de atenção e não mais o indivíduo visto isoladamente. Considerada como unidade básica de atendimento - pela Lei que criou o Bolsa Família – a família é entendida, para fins de destinação do Programa como: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que formem um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição dos seus membros”. (BRASIL, 2004, p. 1). A proposta do Programa é, portanto

dar proteção integral a todo o grupo familiar, e não apenas a alguns de seus membros. Adianta muito pouco dar apoio a um membro da família sem levar em consideração os demais. Assim, o Bolsa Família considera todo o grupo familiar e, junto com os recursos financeiros para a complementação da renda, vai estimular as famílias beneficiadas a frequentar e utilizar os serviços da rede pública de saúde, de educação e da assistência social, oferecendo apoio e oportunidades a todos os seus membros. (BRASIL, 2004, p. 4).

Entendo que a concepção de família a ser considerada nos programas sociais deve ser aquela que a compreenda como uma instituição histórica e, portanto, dinâmica, situada no contexto socioeconômico de sua época, assumida como instituição que pode ostentar diversas formas de organização no decorrer do processo histórico. Portanto, qualquer programa social direcionado para a família deve levar em conta essa diversidade de composições dos grupos familiares, se se pretende alcançar as famílias brasileiras, como parece apontar a concepção de família definida no desenho do Programa Bolsa Família.

A inclusão das famílias no Programa Bolsa Família ocorre mediante a análise de sua renda constante no cadastro único⁶¹ para programas sociais do Governo federal.

⁶¹ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), foi criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. É um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar as famílias de baixa renda existentes no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por

É a renda, portanto, o critério de elegibilidade que determina a inclusão ou não da família no Programa. Ressalta-se que, ao considerar somente esta dimensão, para atribuir a qualificação de pobre às famílias, outras dimensões tão importantes são desconsideradas, como a escolaridade e condições de saúde dos membros da família, as condições de habitação, a disponibilidade de luz elétrica, água potável e saneamento básico dentre outros, o que inviabiliza a participação de significativo número de potenciais famílias beneficiárias. Ademais, ao considerar um patamar de renda baixo para qualificação das famílias, como pobres ou extremamente pobres, o Bolsa Família certamente deixa de incluir famílias em situação de pobreza que, a partir dos critérios estabelecidos, não são consideradas como tal.

Para fins de inclusão no Programa, são consideradas famílias extremamente pobres, aquelas cuja renda per capita familiar é de até R\$ 70,00, e em situação de pobreza, aquelas com renda per capita familiar de até R\$ 140,00⁶².

O Programa prevê uma transferência de renda com valores diferenciados para as famílias em situação de extrema pobreza e em situação de pobreza. Além desses benefícios registra-se, a partir de março de 2008, a criação do Benefício Variável Jovem no valor de R\$ 33,00 para famílias já beneficiárias do Programa que tenham filhos de 16 e 17 anos frequentando a escola, podendo receber até dois benefícios por família. Desse modo, o benefício mínimo a ser transferido para as famílias é de R\$ 22,00 e o máximo chega a R\$ 200,00. (BRASIL, 2010).

O benefício para as famílias em situação de extrema pobreza é de R\$ 68,00 (benefício básico), podendo ser acrescido de mais R\$ 22,00 (benefício variável) por cada filho de até 15 anos, no máximo três filhos. As famílias consideradas pobres, que tenham filhos de até 15 anos, recebem uma transferência monetária variável de no mínimo R\$ 22,00 e no máximo R\$ 66,00.

O benefício é sacado em estabelecimentos bancários ou casas lotéricas e, em geral, a titular do cartão é a mulher, pelo fato de ser ela, na maioria das vezes, a

peessoa. A coleta dos dados das famílias é realizada por meio do preenchimento do formulário do CadÚnico que compõe a base de dados a ser utilizada pelos governos municipais, estaduais e federal para obtenção do diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, tendo em vista a sua inclusão em programas sociais. (www.mds.gov.br).

⁶² A renda per capita familiar dos beneficiários do Programa Bolsa Família foi alterada. O critério que define a condição de pobreza passou de R\$ 137,00 para R\$ 140,00 e o de extrema pobreza de R\$ 69,00 para R\$ 70,00 com a instituição do DECRETO Nº 6.917, DE 30 DE JULHO DE 2009, que atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e altera os valores dos benefícios no âmbito do Programa Bolsa Família, alterando o Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009, que define o valor da renda per capita das famílias participantes.

responsável pela família junto ao Programa Bolsa Família. A definição pelo Governo da mulher ser representante prioritária da família remete necessariamente ao campo das relações de gênero, posto que tal consideração pode ocorrer em virtude da experiência feminina em lidar historicamente com o cotidiano doméstico – embora na contemporaneidade assista-se não raro, a alterações de papéis entre homem e mulher no contexto da família - e por isso pressupõe-se possuir ela maior desenvoltura para ‘resolver’ questões relativas ao lar.

A questão que se coloca é: o fato de a mulher ter acesso ao benefício, ser porta-voz da família junto ao Programa, altera as relações de gênero circunscritas no âmbito familiar? E ainda o lugar ocupado pela mulher no Programa tem significado uma forma de contribuição em direção ao empoderamento feminino?

Há que se considerar os limites postos para consecução de poder pela mulher e sua família, dentre os quais o valor do benefício repassado para as famílias que, apesar de sua elevação com a unificação dos programas de transferência de renda, é ainda insuficiente para atender às necessidades das famílias. Assim, o benefício tem poucas possibilidades de contribuir, para que as famílias ultrapassem a linha de pobreza, reforçando tão somente a manutenção de sua sobrevivência. Contudo, não se pode desconsiderar o grande significado que adquire essa complementação de renda para as famílias, face à situação de extrema pobreza em que se encontram. Ademais, o volume de recursos financeiros transferidos para pagamento de mais de 11 milhões de famílias em todo o país, até dezembro de 2009 o atendimento registrado foi de 11.199.862 famílias, contribui largamente para dinamizar as economias, principalmente dos pequenos municípios. Com a alteração da renda per capita familiar dos beneficiários do Programa, a previsão do MDS é que o público beneficiário passará para 12,9 milhões de famílias, com a inclusão de novas famílias de forma escalonada, em maio de 2009 de 300 mil famílias, em agosto 500 mil e em outubro mais 500 mil famílias, as demais 600 mil famílias serão incluídas em 2010 (BRASIL, 2009), contudo essa inclusão está acontecendo de forma vagarosa em relação ao previsto.

O Programa, conforme a sua proposta, tem ao mesmo tempo um caráter compensatório e estruturante, uma vez que a transferência monetária pode contribuir para atender a necessidades básicas da família, ao possibilitar pelo menos a aquisição de alimentos para saciar a fome. Por outro lado, o atendimento a direitos básicos como educação e saúde previstos pelo programa tem a finalidade de enfrentar o problema da pobreza de forma mais efetiva numa tentativa de interromper a reprodução do círculo vicioso da pobreza. Para Cunha, o Programa Bolsa Família,

ao permitir que as famílias tenham acesso à renda e, por meio dela, à alimentação, com acompanhamento da saúde e educação, o Bolsa Família é poderoso instrumento para alívio imediato da pobreza e terá impactos nas próximas gerações das famílias hoje atendidas. (CUNHA, 2005, p.1).

Nesse sentido, o Bolsa Família, assim como os demais programas de transferência de renda, se apresenta com dupla face. Conforme constata Silva (2004), referindo-se aos programas de transferência de renda instituídos no Brasil:

Esses programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA et al, 2004, p. 132).

O duplo caráter da proposta do Programa, transferência de renda associada ao acesso a direitos básicos, remete à reflexão sobre as possibilidades de o Bolsa Família contribuir para o empoderamento das famílias. Empoderamento concebido aqui como expresso por Friedmann (1996, p. 8) em que “todo acréscimo de poder que, induzido ou conquistado, permite aos indivíduos ou unidades familiares aumentarem a eficácia do seu exercício de cidadania”. Segundo o autor, o empoderamento deve ocorrer em três esferas: social – referindo-se ao acesso a informação, conhecimento, recursos financeiros, instituições e serviços – política que não se restringe ao poder de votar, mas principalmente, o poder da voz e da participação efetiva – e por último, mas não menos importante, destaca a esfera psicológica ou pessoal que se inicia com o despertar da consciência em relação à autonomia e desenvolvimento pessoal, envolve autoestima e autoconfiança.

Entendo que o alcance da cidadania depende em grande parte do empoderamento dos indivíduos, bem como de suas famílias, considerando as três esferas que não podem ser pensadas dissociadas umas das outras, mas ao contrário, pressupõe seu imbricamento e complementariedade, considerando a complexidade que envolve a satisfação das necessidades do ser humano.

Com a perspectiva de possibilitar o acesso das famílias aos serviços sociais, notadamente saúde e educação, o Programa dá grande ênfase ao que denomina de condicionalidades ou contrapartidas sociais, que são ações que devem ser cumpridas pelo grupo familiar, devendo ser observadas, para que a família possa permanecer no Programa, como o acompanhamento de saúde e do estado nutricional principalmente de

crianças e gestantes com prioridade para ações de pré-natal e vacinação; matrícula de todas as crianças em idade escolar no ensino fundamental; manutenção de filhos com faixa etária entre seis e dezessete anos na escola, cumprindo a frequência escolar mínima exigida pelo MEC de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes até 15 anos e 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos.

No que diz respeito às condicionalidades previstas no Programa, considero que o acesso à renda (benefício) não deve estar condicionado à obrigatoriedade de acesso a tais serviços como condição para permanência da família no Programa de maneira punitiva⁶³. Ao invés disso, o Governo federal, através dos seus Ministérios, deve incentivar por medidas educativas a participação nos serviços públicos de saúde, educação e disponibilizar a estas famílias tais serviços em quantidade e qualidade suficientes a toda a população, o que ainda não é efetivado na sociedade brasileira.

É indiscutível que o incentivo à educação e ao acompanhamento da saúde das famílias é fundamental, sobretudo num país cujos dados demonstram a persistência de questões históricas como os desafios postos para a Política Educacional⁶⁴ e de Saúde no Brasil.

Contraditoriamente, o discurso oficial aponta para o efetivo atendimento das famílias, através das políticas públicas, conforme aponta Ananias (2005, p.1):

Mais do que uma contrapartida a ser cobrada dos beneficiários, educação e saúde são deveres do Estado, a vinculação desses serviços ao Bolsa Família reforça esse compromisso. Assim, o programa garante, para que as famílias sejam capazes de romper o círculo vicioso da miséria.

Para Nahas (2006, p. 13), o peso do cumprimento ou descumprimento das exigências recairia sobre as famílias das quais se exigiria boa conduta e fidelidade ao pacto feito com o Governo federal. Nesse sentido,

a função das condicionalidades pode ser vista ou como a contrapartida-pedágio a ser pago por famílias tendencialmente negligentes; ou como uma

⁶³ As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a efeitos, de acordo com a Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Esses efeitos são gradativos e vão desde a advertência da família, passando pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento, se o descumprimento for repetido em cinco períodos consecutivos.

⁶⁴ Mesmo com a universalização do ensino fundamental, a escolaridade média do brasileiro, que chegou a 7,1 anos de estudo, em 2008, permanece abaixo da escolaridade obrigatória no país que é de 8 anos. Problemas como a baixa qualidade da educação básica somados ao analfabetismo, que atinge 9,2% da população brasileira e o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios: infantil, médio e, sobretudo, superior, necessitam ser enfrentados, se se pretende modificar a situação atual da educação brasileira. (SÍNTESE DE INDICADORES 2008, 2009).

linha orientadora para as famílias que estão perdidas frente às exigências da vida moderna, incapazes de fazer escolhas corretas; ou como mescla de ambas.

O entendimento de Nahas (2006, p. 13) é de que “nem a bolsa é esmola, nem as condicionalidades são pedágio. Cadastro, bolsa, condicionalidades, formam um complexo que funciona como um poderoso atrator para todas as políticas sociais [...]”.

Essas ‘condições’, que devem ser atendidas pelas famílias para permanência no Bolsa Família - para que não sofram as sanções previstas no seu desenho (da advertência ao cancelamento do benefício) - na nossa análise poderiam ser substituídas por ações de caráter educativo de estímulo contínuo das famílias participantes do Programa para acessar as políticas sociais, não porque correm o risco de perder o benefício, mas pela assimilação das famílias sobre sua importância para o desenvolvimento dos seus membros e principalmente das crianças, no caso da saúde e educação. É importante, portanto, superar visões baseadas no entendimento das famílias como negligentes ou incapazes. Entendo que o esforço a ser feito pelo Governo federal direciona-se ao aprimoramento da articulação e desenvolvimento de diversas políticas sociais principalmente saúde, educação, trabalho e assistência social, garantindo sua oferta na quantidade e em locais acessíveis a todas as famílias.

Essa articulação necessária entre as políticas públicas para o atendimento efetivo das diferentes necessidades dos indivíduos e suas famílias, remete à importância da intersetorialidade na implementação da assistência prestada aos usuários. A centralidade na família pobre definida pelo Programa Bolsa Família deve estar alicerçada na percepção da família como grupo social, cujos membros precisam atender a necessidades de diferentes ordens (saúde, educação, habitação, assistência, segurança alimentar) que não são dissociadas entre si, ultrapassando ações baseadas na concepção de pobreza absoluta.

O objetivo explícito do Bolsa Família em associar transferência de renda à garantia do acesso aos direitos sociais básicos, remete à consideração da natureza intersetorial da assistência social que abre a possibilidade de estabelecer interfaces com as demais políticas públicas, tendo em vista atender às necessidades do seu público-alvo em seu conjunto. Dito de outro modo, o escopo da assistência social é o social “e não um aspecto desse social, o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou ‘setores’ das outras políticas”. (PEREIRA, 2004, p. 58). Portanto, atua ao nível de todas as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos, enquanto as demais políticas sociais têm um corte setorial.

Pereira (2004) destaca o caráter genuinamente complexo, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expresso no adjetivo social que qualifica a assistência,

É justamente por ser interdisciplinar e intersetorial que, na prática, é a política pública mais afeita a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas congêneres (sociais, econômicas), tendo em vista a universalização do atendimento das necessidades sociais no seu conjunto. (PEREIRA, 2004, p. 59).

No geral, os usuários dos programas sociais têm necessidades em diferentes áreas da vida social e em diferentes faixas etárias, portanto essa política visa atingir toda a família e não apenas um de seus membros. Assim, o fato de o Programa Bolsa Família propor-se a possibilitar o acesso das famílias aos serviços sociais básicos aponta para a necessidade dos seus implementadores buscarem a articulação intersetorial mediante o estabelecimento de interfaces com os demais programas existentes e políticas sociais de modo a atender a família integralmente e não de forma fragmentada.

Além das condicionalidades sociais, o Bolsa Família prevê a participação das famílias em ações complementares ao Programa, denominadas de programas complementares que objetivam “complementar e potencializar os impactos proporcionados, pelas transferências de renda... promover inclusão social, considerando a realidade local e as especificidades da população a ser atendida”. (BRASIL, 2008). A intenção do Governo é desenvolver ações regulares voltadas para a efetivação de capacidades das famílias cadastradas no cadúnico, principalmente as beneficiárias do Programa Bolsa Família, com o objetivo de contribuir para a superação da pobreza e da vulnerabilidade social em que se encontram através de programas⁶⁵ como: Programa Brasil Alfabetizado - PBA, Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF, Programa Luz para Todos, Programa de micro-crédito, Pró-jovem etc.

⁶⁵ Esses programas são iniciativas do Governo federal voltados para minimizar a situação de pobreza da população brasileira: O PRONAF destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família; o PBA voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%; O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz para Todos, é um programa assistencial que visa prover, até o ano de 2010, o acesso à energia elétrica pela totalidade da população do meio rural brasileiro. O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica e o Pró-jovem já foi referido anteriormente no âmbito do SUAS. (MANUAIS E PUBLICAÇÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2009. Acessível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares).

Em nível federal, segundo o discurso oficial, a coordenação geral do Programa Bolsa Família desenvolve, para oferecer programas complementares às famílias beneficiárias, uma estratégia de articulação com órgãos do governo federal, estaduais e municipais para atender às necessidades das famílias em áreas como acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e renda e melhoria das condições habitacionais. Nesse sentido, o Programa prevê o desenvolvimento de ações com o objetivo de inclusão das famílias beneficiárias e enfatiza que lhes sejam propiciadas condições de autogerir seu trabalho, com o intuito de potencializá-las visando sua autonomização financeira, inclusive para que essas famílias tenham condições de gerar renda, através do seu trabalho e prescindirem da transferência monetária.

Estudo realizado sobre o Programa Bolsa Família nos Estados do Maranhão e Piauí demonstra que em São Luís, contexto desta tese, foram solicitados planos para o desenvolvimento de ações complementares ao Programa a ser desenvolvidos pelos CRAS, visando apoiar as famílias. Entretanto, constata o estudo que

o Programa Bolsa Família, praticamente, limita-se à transferência monetária às famílias e ao acompanhamento das condicionalidades, principalmente no que tange à frequência escolar; à vacinação de crianças e ao pré-natal de mulheres gestantes, o que ainda ocorre com limites, principalmente as condicionalidades no campo da saúde. (SILVA et al, 2008, p.120).

As autoras, apesar da proposta do Programa destacar a inclusão de pessoas adultas da família em atividades de formação profissional e de trabalho, consideram restrita a oferta de possibilidades nesse sentido no Estado do Maranhão, inclusive na capital, ressaltam que praticamente não são desenvolvidas ações direcionadas para as famílias, os cursos de qualificação profissional, de alfabetização e outras atividades são limitados, apontando a frágil articulação do Bolsa Família com ações complementares. Ademais, registram como limites para a autonomização das famílias, a insuficiência quantitativa e qualitativa de serviços sociais disponíveis, o perfil das famílias beneficiárias, que em geral têm pouca qualificação e conseqüentemente reduzida oportunidade de inserção no mercado de trabalho. (SILVA et al, 2008, p. 130).

Entretanto, a proposta do Programa Bolsa Família, não se restringe ao repasse de um benefício financeiro para atendimento das necessidades emergenciais, tendo como objetivo também contribuir para autonomia e emancipação⁶⁶ das famílias, através da articulação com outras políticas e programas.

⁶⁶ O entendimento aqui é de que a autonomia é uma conquista do cidadão de auto governar-se, de se tornar independente, liberto. De acordo com o dicionário do pensamento Marxista, a emancipação tem a ver com liberdade em nível da supressão dos obstáculos à emancipação humana, ou seja, ao múltiplo desenvolvimento

Compreendo, contudo que, para as famílias alcançarem sua emancipação, a ênfase deve estar direcionada ao trabalho, que sejam criadas formas e condições para que os indivíduos libertem-se de situações de privação, pobreza e carência através do seu trabalho - que deve ser central numa perspectiva emancipatória.

A partir das diversas ações implementadas pelo Programa direcionadas às famílias como: transferência de renda, programas complementares, incentivo ao acesso a políticas públicas de saúde e educação, questiona-se em que medida a participação das famílias, nessas ações, tem contribuído para a minimização/superação da situação de pobreza?

A questão que se coloca refere-se à capacidade de o Bolsa Família atuar como mecanismo de superação da pobreza e não meramente de sua manutenção num determinado nível, dada a existência de fatores, segundo Silva (et al, 2008), limitantes quando a proposição é mais que administrar ou controlar a pobreza, mas a sua superação.

Ademais, há que se considerar os desafios a serem enfrentados para melhoria do desempenho do Programa no combate à pobreza como a não inclusão de todas as famílias elegíveis, isto é, que atendem aos critérios de elegibilidade definidos, o corte de renda muito baixo para inclusão das famílias – mesmo com sua elevação recente - e o valor monetário transferido às famílias ainda insuficiente para atender a suas necessidades básicas. Entretanto, mesmo com os limites postos para efetivo enfrentamento da pobreza das famílias, contidos no desenho do Bolsa Família, não é impropriedade afirmar que o Programa adquiriu, ao longo de sua dinâmica de implementação, grande dimensão quantitativa no Brasil, atendendo, como visto, a um público quantitativamente significativo, alcançando uma cobertura jamais vista na história da política social brasileira.

É importante ter-se presente que o Bolsa Família é um programa estratégico no enfrentamento da pobreza, no Brasil, e como um programa de transferência de renda é apenas uma das ações implementadas pelo Estado de forma descentralizada nos estados e municípios brasileiros, devendo estar articulado a outras políticas públicas, visando minimizar a situação de precarização e vulnerabilidade social - intensificada pela forte concentração de renda no país - expressa no cotidiano das famílias.

das possibilidades humanas e a criação de uma nova forma de associação digna da condição humana. “Dentro da comunidade terá cada indivíduo os meios de cultivar seus dotes e possibilidades em todos os sentidos”. (MARX, apud BOTTOMORE, 1997, p. 124).

Para além da transferência de renda, posto que a transferência por si só, não garante que a família pobre saia da situação de pobreza, como visto, a centralidade na família destacada, no Programa Bolsa Família, aponta para o entendimento de que o Estado deve dispensar às famílias, via políticas públicas, as atenções necessárias, para que tenham condições de processar proteção a seus membros, visto que a proposta do Programa não se limita a propiciar o alívio imediato da pobreza, mediante transferência de renda, propondo-se, inclusive, a garantir o acesso das famílias aos direitos sociais básicos: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Contudo, a fragilidade do sistema de proteção social brasileiro, marcado fortemente pelo seu caráter residual e emergencial, impõe limites ao atendimento das necessidades das famílias pobres, aliados aos limites de se enfrentar uma questão de natureza estrutural como a pobreza que pressupõe investimento em políticas de geração de emprego e renda, segurança alimentar, reforma agrária, dentre outras.

A partir das reflexões desenvolvidas sobre o Bolsa Família e, partindo-se do pressuposto de que a família historicamente constituiu-se no público-alvo da Política de Assistência Social e que, na atualidade, adquire grande relevância com a implementação dos programas sociais, em particular do Programa Bolsa Família, o esforço a seguir deu-se no sentido de analisar como a centralidade adquirida pela família no Programa se expressa no seu processo de implementação e quais significados adquire para os diferentes sujeitos sociais (famílias, coordenadores e técnicos) face o enfrentamento da situação de pobreza, tendo como referência empírica, nesse estudo, o Programa Bolsa Família em desenvolvimento em São Luís/MA.

5 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS – MA

5.1 Caracterização socioeconômica do Maranhão: base para compreensão da pobreza das famílias em São Luís

Compreender os determinantes da situação de pobreza e de indigência a que são lançadas parcelas significativas de famílias, em São Luís, remete necessariamente ao processo de formação do Estado do Maranhão, o qual fornece elementos imprescindíveis para análise da pobreza e da desigualdade na capital e nos demais municípios maranhenses. Segundo estudo realizado por Feitosa (1998, p.11), “o Estado do Maranhão, como de resto todo o Brasil, nasce como resultado da expansão da colonização tradicional europeia”, cuja formação ocorre a partir da expansão mercantilista no período colonial. Para o autor, o Maranhão foi profundamente marcado por práticas políticas autoritárias e mandonistas mediante a articulação da ideologia elitista da burguesia e as características próprias dos Estados absolutistas.

A partir da segunda metade do século XVII e metade do século XVIII, o desenvolvimento do Maranhão se efetiva de forma tardia com o desenvolvimento de atividades voltadas para a agroexportação. Todavia, com a produção e exportação do algodão, o Estado vivenciou uma fase importante de sua economia, passando a integrar subordinadamente o sistema econômico mundial, tornando-se para a Europa fornecedor de alimentos e matéria-prima.

A população do Estado como um todo cresceu aceleradamente e os principais centros produtores e de comércio do algodão – Caxias, Codó, São Luís – urbanizaram-se muito rápido, principalmente São Luís que chegou a ser, antes da metade do século XIX, a quarta cidade brasileira em população. (FEITOSA, 1998, p. 34).

A economia maranhense experimentou um intenso processo de mudanças, no início do século XX, com a queda dos preços do algodão e, conseqüente redução da exploração dessa atividade no Estado. A partir de então novas formas de subsistência passam a se organizar com base na pequena unidade de produção familiar que, com o trabalho de todo o grupo familiar, dedicou-se ao cultivo de produtos que passaram a sustentar a economia do Estado, notadamente arroz, milho, feijão e mandioca.

Com a implementação do Plano de Integração Nacional⁶⁷, no período da ditadura militar, a economia, baseada na unidade familiar camponesa, passa por um processo de desmantelamento, nos anos de 1960 e 1970. Fato esse que favoreceu a inserção e expansão do capital no campo, a venda de terras devolutas⁶⁸, a instalação e financiamento de grandes projetos agropecuários.

Como consequência desse processo, intensifica-se, no Maranhão, o processo de migração de famílias camponesas para a capital, em busca de um lugar para viver, de trabalho, e de melhores condições de vida, que acreditavam encontrar no meio urbano, uma vez que as terras que por eles eram utilizadas para a produção agrícola, voltavam-se para o desenvolvimento e consolidação da pecuária e comercialização de madeira.

Para Feitosa (1998, p. 144), “esses tipos de economia, pelas suas dimensões e caráter predatório irão impactar de forma negativa a economia produtora de alimentos agrícolas”, e, conseqüentemente, comprometerem a subsistência de significativo número de famílias maranhenses que deles necessitam. O efeito desse processo é devastador para as famílias maranhenses, particularmente para aquelas que vivem no meio rural, posto que é modificada “a estrutura fundiária do Estado ao concentrar a propriedade da terra e ao expulsar os trabalhadores do seu local de moradia e trabalho, excluindo-os socialmente e deixando-os desempregados”. (FEITOSA, 1998, p. 144).

A partir de então, a economia maranhense vai-se complexificando, com a implantação, no Estado do Maranhão, do Programa Grande Carajás que favorece a exploração de matéria-prima com a proliferação de projetos agropecuários, madeireiros e instalação de indústrias metalúrgicas como a ALUMAR (Consórcio de Alumínio do Maranhão).

A economia maranhense chega ao terceiro milênio com imensa desordem no mundo do trabalho. Com um produto interno que não chega a 2% do produto interno nacional, intensificação do desemprego nas cidades e no campo; crescente precariedade e insegurança nas novas formas de trabalho que surgiram com os grandes

⁶⁷ O Plano de Integração Nacional - PIN, foi instituído pelo Decreto-Lei Nº 1106, de 16 de julho de 1970, no então governo militar do Presidente Médici, com o objetivo principal de interligar o Brasil a países vizinhos como Peru e Equador e promover o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste. O maior expoente no conjunto de obras foi a rodovia BR-230 a Transamazônica. Esse forte expansionismo e investimento se deveram a grandes somas em dinheiro que foram conseguidas por meios de empréstimos a bancos estrangeiros, cujas conseqüências foram o alto endividamento do país e problemas de impacto ambiental na região Amazônica. (www.presidencia.darepublica.gov.br).

⁶⁸ A aquisição das terras foi facilitada pela Lei de Terras de 1969, editada no governo Sarney e promulgada no governo de Pedro Neiva em 1970.

projetos minero-metalúrgicos, agroflorestais e agrícolas empresariais, no setor de soja principalmente; quedas crescentes nos salários reais e intensa exclusão social. (FEITOSA, 1998, p. 145).

A partir dos anos 1990, o Maranhão substituiu a produção agrícola tradicional pela produção de soja, cultivada na região sul do Estado, como forma de inserção na dinâmica do mercado globalizado. Em função disso, o Estado passou por uma reforma administrativa no primeiro mandato de Roseana Sarney – 1994/1998, sob a justificativa de integrar o Estado aos modernos processos de administração e de gestão pública, assentado num discurso modernizador, visando uma estrutura mais ágil, enxuta e eficiente⁶⁹. Importa destacar que uma nova reforma administrativa foi implementada sob o Governo de José Reinaldo Tavares – 2004/2006 que extinguiu o sistema de gerências e restabeleceu as Secretarias Estaduais⁷⁰.

Cabe assinalar que, no Estado do Maranhão, destaca-se uma forma peculiar de organização política - que se articula à organização econômica maranhense - assentada na oligarquia, caracterizada por longos períodos de mandonismo político, sustentados por discurso ideológico modernizador, conforme Caldeira (1978). Para o autor, o 'sarneísmo', como denomina a oligarquia Sarney, é viabilizado dentre outros fatores pela construção de alianças com grupos detentores de poder, que formam as oligarquias locais e favorecem a dominação política no Estado. Desde 1966, o 'sarneísmo', personificado na figura de José Sarney, político referenciado como de maior visibilidade pública no Estado e fora deste, tem-se consolidado e se reproduzido⁷¹, através do grupo Sarney no Maranhão, articulando formas modernas e conservadoras para reprodução de intensa concentração de renda, poder e propriedade no Estado, baseado em relações marcadas pelo paternalismo, clientelismo e patrimonialismo que limitam o desenvolvimento do Maranhão e o bem estar de sua população.

O Estado do Maranhão possui 217 municípios, se localiza na Região Nordeste do país e possui uma área de aproximadamente 331.983,293 quilômetros quadrados, ocupando o lugar de oitavo estado brasileiro de maior extensão. De acordo com dados do IBGE (2009) a população estimada do Maranhão, foi de 6.367.138

⁶⁹ Com base no novo modelo de gestão e visando possibilitar a articulação administrativa entre as regiões do Maranhão, foram extintas as Secretarias de Estado e criadas 07 Gerências Administrativas Centrais e 18 Gerências Regionais, regulamentadas com a Lei nº 5.356, de 29 de dezembro de 1998.

⁷⁰ Lei nº 8.153 de 08 de julho de 2004.

⁷¹ Em outubro de 2005 a eleição para governador do Estado aponta para a possibilidade de ruptura com os longos períodos de mandonismo no Maranhão, com a eleição do candidato Jackson Lago do Partido Democrático Trabalhista – PDT e representante da Frente pela Libertação do Maranhão, grupo de oposição ao grupo Sarney. Todavia, com a cassação do Governador por complicações com a justiça eleitoral, em 16 de Abril de 2009, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE a intencionalidade de ruptura fora interrompida com a ocupação do cargo por Roseana Sarney do Partido da Frente Liberal - PFL, segunda colocada na eleição de 2006.

habitantes, constituindo-se o quarto estado mais populoso do Nordeste. Cabe assinalar que dos 217 municípios maranhenses, 81 foram emancipados em 1997. Estudo realizado por Lima et al (2002) destaca que o Maranhão possui 20 municípios com população abaixo de 2.000 habitantes, o que demonstra a supremacia dos interesses políticos na criação de municípios e evidencia a despreocupação em emancipar municípios com condições efetivas de funcionamento, repercutindo diretamente na qualidade de vida da população, sobretudo no que diz respeito ao acesso aos serviços sociais básicos.

Dados do Atlas da Exclusão Social no Brasil (2003) informam que a Região Nordeste apresentava só na área rural 53,7% de pessoas pobres. E da Região, o Maranhão apresentava-se como um dos estados com maior índice de exclusão social, com a totalidade dos municípios maranhenses em situação de pobreza. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000) registrou que das dez cidades brasileiras com menor IDH-M⁷², quatro estão no Maranhão⁷³, registrou ainda que o Maranhão possui o pior IDH-M do país: 0,636. Esses dados confirmam o que alertam Pochmann e Amorim (2003):

a 'selva' da exclusão mostra-se aí intensa e generalizada, com poucos 'acampamentos' de inclusão social, pontuando uma realidade marcada pela pobreza e pela fome, que atingem famílias extensas, jovens, população pouco instruída e sem experiência assalariada formal. (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 25).

Estudo divulgado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2009, p. 10)⁷⁴ demonstra que, das Unidades da Federação, as mais pobres são Alagoas (38,76%), seguida pelo Maranhão (33,75%), os estados do Sul do país, são os que apresentam as menores taxas de miséria, sendo Santa Catarina, o menor deles com 4,53%, seguida do Paraná, o que evidencia a persistência de disparidades inter-regionais. As maiores taxas de miséria são da Região Nordeste, sendo registrado um percentual de 30,69% em 2008, no Maranhão de 30% a 50% da população estava na miséria, segundo o estudo.

Pesquisas e estudos como os realizados por Caldeira (1978), Feitosa (1998), Lima et al (2002) e Lemos (2003) demonstram um quadro social, no Maranhão, marcado por contradições. De um lado constitui-se num Estado situado numa área territorial privilegiada com terras propícias para várias formas de utilização, detentor de valioso patrimônio arquitetônico e histórico e, por outro lado, é classificado como um dos

⁷² Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, uma adaptação do IDH para o Brasil.

⁷³ Centro do Guilherme, Araióses, Ipixuna e Santana do Maranhão.

⁷⁴ O Atlas do Bolso dos Brasileiros, lançado em setembro de 2009, foi elaborado sob a coordenação do economista Marcelo Neri da Fundação Getúlio Vargas.

estados brasileiros que apresenta piores indicadores sociais que se expressam nas péssimas condições de vida da maioria da população do Estado.

Informações da PNAD (2008) demonstram que a População Economicamente Ativa do Estado do Maranhão constitui-se de 58,9% das pessoas de 10 anos ou mais de idade, o que é considerado um percentual não desprezível, todavia há que se considerar que a elevação desse percentual decorre de atividades informais e de atividades não remuneradas e, portanto, que não garantem, na maioria das vezes, uma sobrevivência em padrões aceitáveis. Em relação ao rendimento médio do trabalho das pessoas de 10 anos ou mais de idade os números indicam que 39,4% possuem uma renda de até um salário mínimo, os números evidenciam que as famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, que têm rendimento familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo totalizam 65,4%, o que é um dado preocupante pela presença de crianças submetidas a situações de extrema vulnerabilidade social.

Os dados concernentes a atividades laborativas exercidas por crianças e adolescentes de 10 a 14 anos com uma incidência de 10,9%, confirmam a persistência de trabalho infantil no Maranhão. A média de anos de estudo é de 6,1 considerando as pessoas de 15 anos ou mais de idade, mostrando uma situação inferior do Estado em relação a outros Estados da Região Nordeste como Sergipe (6,9%) e Rio Grande do Norte (6,6%); a taxa de analfabetismo chega a 19,5% no Maranhão enquanto em Sergipe o percentual é de 16,9% e Bahia de 17,3%, além de 33,2% de pessoas consideradas analfabetas funcionais no Maranhão. Esses dados confirmam as condições de vulnerabilidade a que estão expostas as populações maranhenses, evidenciando a situação de pobreza presente no Estado. (PNAD, 2008).

As informações sobre os serviços públicos de infra-estrutura (PNAD, 2008), que são essenciais para elevar a qualidade de vida da população, também demonstram ainda uma realidade de atraso no Estado. As condições de saneamento da população residente em domicílios permanentes revelam que apenas 13,36% dispõem de rede coletora de esgoto no Maranhão, situação inferior em relação a outros Estados da Região Nordeste como Pernambuco (42,37%), Paraíba (40,85%) e Bahia (45,25%), a utilização de fossa séptica é feita por 47,80% da população residente em domicílios permanentes e 38,84% faz uso de fossa rudimentar e de outras formas de escoamento.

No que diz respeito ao abastecimento de água, 72,03% dos domicílios particulares permanentes, possuem abastecimento por rede de canalização interna. No Rio Grande do Norte esse percentual era de 89,33%, em Sergipe, 89,44% e na Paraíba, 85,13%, enquanto que, na Região Nordeste esse percentual era de 81,43%. Com

relação à coleta de lixo, os dados demonstram que este serviço é realizado apenas em 63,28% dos domicílios maranhenses, inferior a cinco Estados nordestinos e, principalmente ao Rio Grande do Norte (81,80%), Sergipe (78,70%) e Paraíba (75,08%) que apresentam os índices mais elevados da Região, cujo percentual registrado era de 66,52% (PNAD, 2008). Os dados demonstram que, em relação à garantia de serviços públicos de infra-estrutura, o Maranhão se encontra em situação de desvantagem em relação a outros Estados da Região Nordeste.

A partir de percursos metodológicos diferenciados, estudos e pesquisas demonstram a preocupante situação de pobreza a que está submetida a população maranhense, delineando um quadro social fortemente marcado, segundo Lemos (2003) por uma elevação dramática dos níveis de pobreza, em decorrência da concentração fundiária, desaceleração das atividades econômicas e salariais na área urbana e dos projetos de ajuste econômico. Situação essa agravada pela ocorrência de migrações e ocupações desordenadas do meio urbano, o que vai determinar condições de moradia insalubres, aumento da mão-de-obra sem qualificação, crescimento do desemprego, com depreciação gradativa das condições de vida da maioria das famílias maranhenses.

As informações demonstram, portanto, que o Estado do Maranhão, em decorrência do modelo socioeconômico e político estabelecido, constitui-se num dos estados mais pobres do país, o que determina que significativo contingente de famílias, inclusive as da capital, encontrem dificuldades para garantir sua sobrevivência, constituindo-se conseqüentemente público-alvo de programas do Governo Federal, como os Programas de Transferência de Renda e, em particular, do Programa Bolsa Família, que no Maranhão atende a 856.544⁷⁵ famílias. (MDS, 2010).

Por conseguinte, São Luís⁷⁶, sua capital, com uma população estimada de 997.098 habitantes, em 2009, também possui um número significativo de famílias pobres em condições precárias de sobrevivência, explicado pela constituição do mercado de trabalho e pela estrutura socioeconômica e política do Estado do Maranhão.

Estudo da Fundação Getúlio Vargas – FGV (2009) demonstra que São Luís é a capital brasileira com o terceiro maior percentual de pessoas consideradas pobres, totalizando 179 mil ludovicenses que vivem na linha de pobreza ou abaixo dela. Desse total, 46 mil pessoas, o equivalente a 25,69% dos pobres, conseguem sobreviver por meios próprios, os demais sobrevivem com recursos de programas do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família ou do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS).

⁷⁵ Dados referentes ao mês de março de 2010.

⁷⁶ A estimativa da população de São Luís, em 2009, era de 997.098, disponível em www.ibge.gov.br.

O estudo mostra, ainda, que das 179 mil pessoas, que se encontram na classe E, em São Luís, pelo menos 13 mil não têm renda e vivem exclusivamente da ajuda de outras pessoas.

Desse significativo número de pessoas pobres, que integram a população ludovicense, um expressivo número constitui-se no público beneficiário do Programa Bolsa Família que alcançou, até março de 2010, 77.534⁷⁷ famílias pobres e extremamente pobres atendidas pelo Programa. Considerando o elevado número de beneficiários do Programa, em São Luís, interessou nesta tese identificar de que forma as famílias vêm sendo atingidas pelo Bolsa Família no seu processo de implementação face ao enfrentamento da situação de pobreza, assim como os significados que a centralidade da família adquire para os sujeitos sociais envolvidos.

5.2 Significados e Expressões da Centralidade da Família no Bolsa Família, em São Luís, a partir dos diferentes Sujeitos envolvidos na implementação do Programa

Neste item apresento uma análise dos significados e expressões da centralidade da família no Programa Bolsa Família, em São Luís do Maranhão, considerando o pensamento dos sujeitos sociais - coordenadores, técnicos e representantes das famílias beneficiárias - que estão envolvidos no seu processo de implementação.

Das famílias beneficiárias foram entrevistados seus responsáveis, na sua maioria mulheres, que representaram, nesse estudo, os sujeitos beneficiários do Programa. Destes foram analisados, os significados atribuídos à centralidade da família no Bolsa Família, além de suas condições socioeconômicas, mediante depoimentos coletados durante as entrevistas realizadas, sendo também utilizadas informações contidas nas fichas de cadastro e acompanhamento das famílias do CRAS/ANIL – SEMCAS (Anexo I).

⁷⁷ Dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS informam que o Programa Bolsa Família, teve, ao longo de 2009, ampliação de sua cobertura, em São Luís, registrando a participação de 65.900 famílias em fevereiro, em maio de 88.774 famílias, chegando a alcançar até o mês de dezembro 87.452 famílias. Todavia, em virtude do não recadastramento exigido pelo Governo Federal e, por motivo de infrequência escolar, significativo número de famílias tiveram seus benefícios cancelados no mês de janeiro de 2010, reduzindo o total de famílias beneficiárias para 74.994.

5.2.1 Apresentação Geral das Condições Socioeconômicas das Famílias entrevistadas

Participaram das entrevistas coletivas sessenta e oito beneficiários (as) que vivenciam a experiência comum de serem atendidos (as) pelo Bolsa Família, por se encontrarem em situação de pobreza em São Luís – MA. Desse total, sessenta e seis eram mulheres e dois homens. A participação das mulheres nas entrevistas colocou em evidência a tendência que vem se sedimentando na sociedade, de ampliação do papel da mulher como responsável pelo domicílio, pela família, seja como provedora principal da renda familiar ou de forma complementar aos rendimentos familiares. Tendência essa reforçada com a priorização da mulher, enquanto responsável legal da família junto ao Programa Bolsa Família, como atestam os relatos a seguir:

O Bolsa Família reconhece e possibilita elevar a importância do papel da mulher no núcleo familiar, ao ser ela a responsável legal preferencial para o recebimento do benefício. Pesquisas demonstram que em cerca de 95% das famílias beneficiárias o cartão magnético está nominado à mulher. Este fato melhora a autoestima, reduz a dependência em relação ao parceiro e vem reduzindo os conflitos domésticos. (COORDENADORA DO PBF – SEDES).

Eu acho que faz até justiça também, a mulher cuida mais da família, é ela que busca o serviço público, busca a assistência social [...] ela é que vem pra nós [...] é uma questão de reconhecimento do papel que ela representa, enquanto a pessoa da família que está ali lutando de alguma forma para garantir a sobrevivência, de garantir que seus dependentes tenham atendidas suas necessidades básicas. (COORDENADORA DO PBF – SEMCAS).

Estudos como de Castells (1999) e Lima (2002) demonstram que as transformações verificadas nas famílias brasileiras reforçam o enfraquecimento do modelo familiar, baseado na supremacia/dominação masculina sobre toda a família. Mudanças nas relações de gênero são evidenciadas principalmente pela participação cada vez maior de mulheres no mercado de trabalho informal, com aumento da responsabilidade da mulher no âmbito familiar e gradativo afastamento do modelo de família baseado na autoridade do chefe de família, imprimindo um novo papel à mulher na contramão do que lhe fora historicamente reservado: uma posição subordinada e subserviente em relação aos homens.

A maioria das mulheres, que participaram das entrevistas, desenvolve atividades⁷⁸ fora de casa, em trabalhos em geral de baixa remuneração, que exigem

⁷⁸ As principais atividades desenvolvidas pelas mulheres entrevistadas são: diarista, empregada doméstica, lavadeira, revendedora de cosméticos, costureira, vendedora ambulante, doceira e operadora de caixa. Dos dois homens que participaram das entrevistas, um faz 'bico' como ajudante de pedreiro e o outro é feirante.

pouco ou nenhuma qualificação, caracterizados pela insegurança, pela incerteza e instabilidade denominadas por elas de 'bicos', "eu é que tenho que me virá, cair do céu que não vai, porque faça chuva ou faça sol eu é que tenho que dá de cumê pra eles todo dia e o dinheiro que entra é pouco demais e só dá pra isso [...] e muito mal". (BENEFICIÁRIA - PBF), relata uma das entrevistadas, que faz 'bicos' como faxineira em casa de família, referindo-se ao fato de ser a única responsável pelo sustento da família, situação não raro encontrada entre mulheres pobres.

O elevado índice de desemprego determina a busca constante por atividades que assegurem alguma renda e possibilite a sobrevivência da família, reflete a situação de várias mulheres pobres, caracterizadas geralmente pelo baixo grau de instrução e pela existência de pessoas que dependem dos poucos recursos auferidos com o seu trabalho. Pochmann (2001) e Antunes (1995) alertam que se trata de uma questão problemática na sociedade brasileira, agravada pela condição de desemprego de significativa parcela da população e pela redução de perspectivas de conseguir emprego.

Entre os entrevistados sobressai-se uma situação que evidencia o baixo nível de instrução, a maioria não chegou ao segundo grau, possuindo apenas o primeiro grau completo e parte significativa tem o primeiro grau incompleto, isso aponta, em grande medida, para a associação entre baixa escolaridade, baixos rendimentos e a posição no mercado de trabalho, embora se saiba que qualificação no contexto atual se constitui pré-requisito e não garantia de emprego. Do conjunto dos entrevistados os rendimentos situavam-se na faixa de $\frac{1}{2}$ até um salário mínimo. A maioria encontrava-se exercendo atividades na informalidade ou estava desempregada e somente três entrevistados tinham carteira de trabalho assinada.

A gente luta tanto e parece que nada adianta, trabalha que nem burro de carga e quando pega no dinheiro é só pra deixar na quitanda que tem o caderninho lá com nosso nome e, se a gente não dá uma partizinha, o dono da venda não avia mais não senhora [...]. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Essa indignação demonstrada por uma das entrevistadas e compartilhada por várias, evidencia a insatisfação com os rendimentos auferidos com seu trabalho - na maioria das vezes caracterizado como trabalho de 'burro de carga' - face à insuficiência para garantir a satisfação das necessidades da família, mesmo aquela que conta com trabalhadores assalariados, confirmando a dissociação entre trabalho assalariado e ascensão social. A postura de inconformismo confirma o que autores, como Soares (2000), analisam como dissociação crescente entre trabalho assalariado e ascensão

social diante da incapacidade de suprir as necessidades da família com o salário, principalmente em tempos de rebaixamento salarial imposto como um dos custos do ajuste neoliberal nos anos 1990.

Às vezes eu me pergunto e eu mesmo acho a resposta, quando eu vejo os ricos passeando com seus carrões, todo bonitão, arrumadão, dá uma inveja e eu fico pensando, por que eu não posso ter um carro também? Por que ele tem e eu não tenho? Aí eu penso: vai vê que quando ele era novo estudou mais do que eu e eu fiquei assim burrinha. Mas, o negócio é que eu vim pequena pra São Luís, com minha família que tava tudo difícil lá porque no interior a gente trabalhava de roça, com plantação [...] e a gente veio pra vê se melhorava a vida da gente. Aí eu comecei a trabalhar em casa de família mesmo pequena, porque tinha que ajudar meus pais, logo eu parei de estudar porque tava pesado demais pra mim, fiz até a 4ª série, hoje sobrevivo como diarista e o dinheiro é só pra comida e carrões só nos sonhos. (BENEFICIÁRIA - PBF).

O relato da beneficiária além da desigualdade social aponta outra questão relevante, a migração vivida pela grande maioria das entrevistadas (cinquenta e uma) que em geral são oriundas do interior do Maranhão e migraram com suas famílias para a capital em busca de melhores condições de vida. Essa situação é vivida por inúmeras famílias da zona rural maranhense, a partir dos anos 1970, que, por força da implantação de 'grandes projetos', foram expulsos dos seus locais de moradia e de trabalho, consolidando o êxodo rural, tornando-os desempregados. (FEITOSA, 1998, p. 142). Com efeito, o êxodo rural consolidado trouxe, para São Luís, dentre outros problemas, a concentração urbana dissociada de um planejamento que permitisse credenciar a capital como uma cidade capaz de promover a tão sonhada 'melhoria no padrão de vida' almejada pelas famílias migrantes.

Cabe apontar, ainda, a questão do trabalho infantil no relato em referência presente também nos relatos de significativo número de entrevistadas, em que fica demonstrado que "a inserção precoce de crianças e adolescentes concretiza-se pela questão da sobrevivência, o que se expressa pela necessidade de ajudar os pais ou de até prover o sustento da família inteira". (CARNEIRO, 2003, p.38). Assim, as causas que levam crianças e adolescentes ao trabalho precoce são de ordem estrutural, sendo o trabalho infantil como mencionado por Lima (1997, p. 23),

O resultado da grande apartação social, do enorme fosso que divide aqueles que concentram rendas, riquezas e terras e os que nada possuem [...] também resulta da incapacidade histórica dos poderes públicos de absorver esta criança no sistema educacional e de proporcionar aos adultos oferta de trabalho.

O trabalho infantil tem como uma de suas principais consequências a interrupção dos estudos, imposta pela exploração a que crianças e adolescentes são

submetidos e pela preeminência da sobrevivência, assumindo não raro uma conotação de perda de oportunidades em suas vidas, como atestam os relatos das beneficiárias. Como resultante, as entrevistadas atribuem a situação de pobreza em que vivem hoje com suas famílias ao trabalho precoce vivenciado por elas, pelas oportunidades 'ceifadas' ante os imperativos de subsistência e que determinaram, em última análise, a reprodução da pobreza vivida por elas na infância. A esse respeito relevo o conceito de habilitação criado por Sen (2001), considerada como pré-requisito, para que as pessoas possam participar da distribuição da renda social, "as pessoas devem possuir determinadas condições que são oportunizadas pela igualdade das oportunidades de acesso, o que lhes permitiria a liberdade de escolher entre vidas possíveis". (SEN, 2001, p. 79). Todavia, no caso das entrevistadas, vítimas do trabalho infantil, tais oportunidades - que as habilitariam a "escolher entre vidas possíveis"- lhes foram negadas assim como foram a seus pais.

As condições dos domicílios em que vivem os entrevistados e suas famílias refletem também a situação de pobreza, ao expressar a coexistência da precariedade com algumas necessidades 'satisfeitas'. A maioria dos entrevistados possui casa própria construída de alvenaria, contendo de três a quatro cômodos, a minoria (nove entrevistadas) tem suas casas erguidas com outros materiais, principalmente taipa. O tipo de iluminação domiciliar é majoritariamente formado pela rede elétrica, somente cinco das entrevistadas possuem ligação elétrica improvisada, denominada popularmente de 'gambiarra' ou 'gatos'. Quanto ao abastecimento de água nos domicílios dos beneficiários a maioria tem acesso à rede de abastecimento público, contudo nada menos que vinte e três dos entrevistados utilizam poço artesiano ou domiciliar. A questão do saneamento básico para a maioria dos entrevistados é preocupante, pelo fato de não disporem desse serviço público, estando presente em apenas dezoito domicílios. O escoamento sanitário é feito, em geral, com a utilização de fossa séptica ou rudimentar, apesar de residirem em áreas urbanas. No que se refere ao destino do lixo, a maioria dos beneficiários, no total de sessenta e duas pessoas, possui coleta regular, quatro jogam o lixo a céu aberto e os demais enterram ou queimam.

Os dados registrados pelo Censo Demográfico (2000) com relação aos domicílios particulares permanentes, em São Luís, mesmo transcorrida uma década da sua divulgação, apresentam informações similares às identificadas sobre as condições dos domicílios dos entrevistados. Expressam uma situação que, embora apresente quantitativos satisfatórios, no que diz respeito à rede elétrica, abastecimento de água e destino do lixo, estes não atingem a totalidade da população. Cabe assinalar

especificamente aos dois primeiros o custo elevado dos serviços de abastecimento de água e energia elétrica na capital, face aos baixos rendimentos auferidos pelas famílias pobres, comprometendo consideravelmente parte do orçamento familiar e inviabilizando não raro o consumo, com constantes interrupções no fornecimento por falta de pagamento, realizadas através de 'cortes' diretamente nos domicílios.

As informações denunciam uma distribuição desigual dos serviços de saneamento, existindo um grande déficit desse serviço em São Luís. Segundo o Censo Demográfico (2000), 41,3% dos domicílios tinham acesso à rede geral de esgoto viabilizado pela Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA), sendo expressivos outros tipos de escoamento do esgoto presente em 47,8% dos domicílios. Essa situação foi identificada também nos domicílios da maioria dos entrevistados, segundo informado, o que se constitui num dado preocupante, haja vista se configurar o saneamento básico num elemento importante que influencia na qualidade de vida dos centros urbanos.

A dificuldade de enfrentar condições precárias de vida em decorrência da renda insuficiente para atender às necessidades das famílias, a inserção de mulheres no mercado de trabalho, advindo da dificuldade de conciliar trabalho e família, o aumento de separações constituem-se fatores limitantes do número de membros do grupo familiar. Nessa direção argumenta uma das entrevistadas sobre o número de membros em sua família:

Hoje em dia tá muito difícil as coisa minha irmã, lá em casa nós somos em três e passa apertado, tive cinco filhos, dois tão comigo e as outras duas já tem homem. Eu é que não quero mais parir, botar mais boca no mundo pra sustentar, tá de bom tamanho só nós três. (BENEFICIÁRIA – PBF).

O relato acima demonstra a preocupação 'em ter mais filhos pra criar' e não ter como garantir o sustento devido à situação de pobreza da família 'tá muito difícil as coisas', a incerteza e insuficiência de renda apresentam-se como fatores principais que têm limitado o número de membros nas famílias. Segundo informações da maioria dos entrevistados, num total de trinta e nove famílias, o número médio é de 3 a 4 membros, confirmando a tendência de redução do tamanho das famílias verificada no país, cuja média é de 3,1, na Região Nordeste 3,3, no Maranhão 3,6 e São Luís de 3,8. (PNAD, 2008).

Quanto ao tipo de família, 63% das entrevistadas declararam enquadrar-se no tipo monoparental feminina, 24% das famílias são formadas pelo modelo nuclear tradicional e 13% por outros tipos de composições. Os dados confirmam, por um lado,

uma tendência crescente na sociedade brasileira em que a mulher assume a responsabilidade da família com ou sem a presença do cônjuge. Por outro lado, quando não tem cônjuge, denota as dificuldades de enfrentar sozinha a situação de pobreza, dada a precariedade de recursos para sobrevivência do grupo familiar. Como assinala Sarti (2003), assumir sozinha a responsabilidade pela sobrevivência da família, além do desgaste físico e moral, implica na perda de funcionalidade da família em relação à sua sobrevivência, assim como na redução das possibilidades de enfrentamento da pobreza.

Conforme dados da PNAD (2008) as famílias monoparentais femininas se destacam nas áreas urbanas e metropolitanas onde os aspectos culturais propiciam maior liberdade de comportamento e a mulher passa a sustentar seus filhos sem a presença de um marido/provedor ou mesmo convivendo com ele, em situações que na área rural causam estranheza e levantam questões de cunho moral, pelo fato de não ter cônjuge ou até mesmo de sustentá-lo.

O Programa tem provocado mudanças em algumas famílias. Agora mesmo estão aparecendo no CRAS muitas mulheres que se separaram e estão pedindo a exclusão do companheiro do cadastro do Bolsa Família. (TÉCNICA - CRAS).

Os dados e informações sobre as condições socioeconômicas das famílias beneficiárias, cujos responsáveis participaram das entrevistas, demonstram uma luta diária contra situações de destituição, para garantir a reprodução do grupo familiar. E na busca de alternativas para sobrevivência, recorrem às políticas sociais e dentre estas os Programas de Transferência de Renda, particularmente o Programa Bolsa Família tem se apresentado como uma das alternativas de enfrentamento à pobreza para as famílias, assumindo significados diversos como o de ‘uma ajuda pra quem tem precisão’, conforme relato de uma das beneficiárias. Desse modo, busquei, a seguir, identificar os significados e expressões da centralidade da família, para os beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família, a partir do estudo realizado.

5.2.2 A Centralidade da Família no Bolsa Família, em São Luís, segundo os sujeitos beneficiários do Programa

Conforme a proposta do Bolsa Família a intenção é dar proteção integral a todo o grupo familiar e não apenas a alguns de seus membros: “adianta muito pouco dar apoio a um membro da família sem levar em consideração os demais”. (BRASIL, 2004, p. 4). Segundo sua proposta, o Governo Federal visa, com o Bolsa Família, apoiar as

famílias, através da complementação de renda, do estímulo ao acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social e do oferecimento de oportunidades a todos os seus membros. A consecução desses objetivos parece constituir-se tarefa complexa ao implicar na consideração de questões relevantes que envolvem o enfrentamento da pobreza, como: o efetivo funcionamento das políticas públicas, a garantia de articulação intersetorial, a percepção do trabalho como centralidade para reprodução do grupo familiar, dentre outras.

Nessa análise, interessa compreender os significados atribuídos à centralidade da família no Bolsa Família pelos beneficiários⁷⁹. Para tanto, privilegiou-se o pensamento desses sujeitos, expresso durante as entrevistas. Entendo que os elementos fornecidos pelos depoimentos desses sujeitos contribuem para uma compreensão sobre a participação da família no Programa, bem como da forma que o Programa tem conseguido alcançar as famílias beneficiárias face à necessidade premente de enfrentamento à pobreza.

As condições socioeconômicas das famílias entrevistadas, como visto, as conduzem a participar do Bolsa Família na busca de apoio para enfrentar condições vulneráveis de vida. A partir dessa participação formulam opiniões, levantam sugestões, elogiam, criticam, enfim, formulam seu pensamento a respeito do Programa e, principalmente, conferem significados como demonstram os relatos a seguir:

É uma ajuda, é como se fosse um emprego, porque emprego que é bom a gente não tem mesmo. É muito bom o Bolsa Família, porque ajuda a comprar o material escolar, a roupa, alimentos, pagar algumas contas, comprar gás, remédio [...] é um dinheiro que sempre chega numa boa hora. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Ele é meu marido é ele é quem me ajuda, o homem lá de casa não serve pra nada, não dá um jeito e eu tenho que me virar sozinha com os meninos eu brigo e não adianta nada, não arruma trabalho [...] o Bolsa Família é que me ajuda todo mês que eu posso contar que é certinho. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Tenho três filhos e mesmo tendo homem em casa que é como se não tivesse eu é que tenho toda a responsabilidade de despesa em casa, sou doméstica e o Bolsa Família ajuda muito porque o que eu tiro por mês é muito pouco pra dá conta de tudo. (BENEFICIÁRIA - PBF).

É um Programa que ajuda bastante, pois no início quando entrei no Programa eu estava separada e sem emprego, numa situação difícil mesmo e eu consegui me virar foi com esse dinheiro que eu recebia do governo, e

⁷⁹ Neste capítulo utilizo a denominação beneficiário para me referir às informações/respostas fornecidas pelos entrevistados de ambos os sexos. Todavia, na maioria das questões, as mulheres se manifestaram com maior frequência e fizeram mais intervenções. Nesses casos, uso a denominação beneficiária, quando não houver manifestação masculina sobre o assunto abordado na entrevista.

até hoje é muito bom receber essa bolsa, então eu só posso dizer que pra minha vida é importante mesmo. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Os relatos acima demonstram como o Programa é compreendido pelas beneficiárias. Dentre outros aspectos, mostram que para algumas beneficiárias o Programa Bolsa Família representa a única fonte de renda. Para a maioria das beneficiárias, representa uma ajuda. Os relatos, de um modo geral, mostram que as necessidades mais elementares determinam a inserção das famílias no Programa, como alternativa possível na atualidade, frente a uma realidade marcada por empregos precários, rendas instáveis e insuficientes para manter a família, desemprego e falta de oportunidades que determinam, em última instância, situação de privação e condições precárias de vida. Portanto, é visto como “um dinheirinho que a gente pode contar todo mês que é certo” como relata uma das beneficiárias.

Em decorrência da persistência do desemprego e da instabilidade oriunda das atividades esporádicas, ‘bicos’, que exercem para sobreviver, os beneficiários têm buscado várias formas de garantir a sobrevivência, como possibilidades na luta pela reprodução do grupo familiar. E, em geral, recorrem aos diversos serviços públicos, cada vez mais necessários, em função da ausência de renda ou de baixos rendimentos, o que tem constrangido famílias a se tornarem dependentes de programas sociais, bem como de benefícios e serviços sociais.

Na garantia da reprodução recorrem a programas habitacionais, a locais de distribuição gratuita de medicamentos e enxovais, auxílio natalidade e funeral, programas de suplementação alimentar, cursos para geração de trabalho e renda, programas de transferência de renda etc. Como assinala Sarti (2003), são estratégias múltiplas, situadas numa linha tênue entre a pobreza e a miséria, constituindo-se arranjos que permitem um equilíbrio instável a essa linha constantemente ameaçada pela redução dos ‘bicos’, pelo desemprego ou por outras situações vulneráveis como a doença ou morte.

Para todos os beneficiários o Bolsa Família significa em suas vidas a oportunidade de ter uma renda com que podem contar todo mês, uma ‘renda certa’, como forma de melhorar a situação, temporariamente, num contexto desfavorável que inviabiliza o sustento da família. Todavia, apesar de o benefício constituir-se para as famílias uma ‘segurança’, em relação aos poucos recursos provenientes dos ‘bicos’ que conseguem fazer eventualmente, ressaltam que o valor do benefício é insuficiente para atender as necessidades essenciais da família, como relata uma das entrevistadas:

Eu acho que é boa essa ajuda em dinheiro do Governo, mas eu acho que ela deveria ser um valor maior pra ajudar mais a gente [...] porque tem aluguel da kitinete pra pagar no meu caso e eu sei que é o caso de muita gente que não tem casa própria e vive pagando aluguel o que já sai um dinheiro bom e que faz falta pra comprar alimentação que é todo dia porque tem que comer e tem dia que a gente passa um aperto danado, quando consegue alguma coisa é lá pras 3:00hs da tarde [...] aí come só uma vez como a gente chama almoço ajantarado, os meninos comem e ainda ficam querendo mais, bebe água pra enganar. Aí tem água e luz pra pagar e tudo caro pra gente, mesmo só com 03 bicos de luz a minha conta de energia vem muito alta pro que eu tenho eu vou até vê agora se eu deixo de pagar com esse programa do Governo. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Em determinadas situações familiares o Programa Bolsa Família adquire significado especial como nos casos de famílias monoparentais feminina, famílias ampliadas e famílias com pessoas enfermas. Das mulheres que cuidam dos seus filhos sem a presença de cônjuge, chamam atenção as beneficiárias mães solteiras em que o Bolsa Família constitui-se complemento relevante para criar os filhos, uma vez que sozinha tem a responsabilidade pelo cuidado da prole. Trabalhar para mãe solteira significa reparar seu erro e se redimir, mostrando que é digna de respeito ao tornar-se mãe provedora. Autores como Sarti (2003, p. 75) assinalam que o trabalho confere à mulher a mesma autonomia moral que é reconhecida no homem, que é trabalhador e provedor “ela trabalha e sustenta sua prole como forma de reparação do erro”. Assim, a autonomia moral da mulher, que é mãe solteira, tem como condição necessária que ela trabalhe. Conseguir criar seu filho, sem um homem pra ajudar, transforma-se, então, na prova de um valor associado à coragem de quem enfrenta as consequências dos seus atos: o fato de ‘ser muito mulher para criar seu filho’, constitui-se num código de honra feminino.

Houve época de eu e minha filha sobreviver só do Bolsa Família e de ‘bicos’ que eu arranjava pra fazer em casa de família, eu já sobrevivi do Bolsa Família, hoje ele é um complemento, ajuda minha filha que estuda. Quando solteira dependia praticamente só dele pra criar ela [...] foi muito difícil pra mim. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Outra situação de extrema vulnerabilidade evidenciada pelos entrevistados diz respeito aos ambientes plurifamiliares formados por duas ou mais famílias convivendo sobre o mesmo teto, cujos membros dependem do trabalho da mãe provedora. Para Hirata (2000) e Bruschini (2000) esse é um problema crescente, no Brasil, que se acirra com a elevação do desemprego e pela redução de possibilidades de empregabilidade, principalmente entre os jovens, impelidos a permanecer na casa

dos pais com seus (suas) respectivos (as) companheiros (as) como forma de garantir sua sobrevivência.

É complicado eu sem marido pra me ajudar com quatro filhos dentro de casa pra dá de comê e ainda por cima o meu mais velho de vinte e três anos arranhou filho na rua e trouxe a mulher pra dentro de casa, porque ele não tem trabalho que dirá casa e minha outra de 18 já tá indo no mesmo rumo se eu ficar sem o Bolsa Família vão tudinho passar fome porque o dinheiro das lavagens não dá não. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Outros tipos de situações que abalam a capacidade de funcionamento da família são aqueles em que a renda obtida pelo grupo familiar, além de garantir o sustento dos seus membros, tem ainda de ser convertida em assistência para pessoas com deficiência, idosas ou que apresentem alguma enfermidade. Sen (2002) alerta que essas situações frequentes, que são aludidas pelo autor como ‘desvantagens’, implicam em fortes limitações para as famílias pobres, tendo como referência a relação entre a renda e a capacidade de funcionamento da família, há que se considerar que essa relação é afetada por necessidades específicas de enfermos, pessoas com deficiência e idosos, número de membros da família, dentre outros.

Lá em casa é complicado, minha mãe morreu e eu fiquei tomando conta do meu velho, e o que pega é o remédio dele que não pode faltar e também que ele não pode comer qualquer coisa que nem nós [...] então pra mim essa ajuda que o Governo dá pra nós com essa Bolsa Família é muito boa [...]. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Eu dou graças a Deus ter esse Programa porque a gente vive na pobreza passando necessidade e ainda eu tive um filho que é alejado e vive num fundo numa rede é mais morto do que vivo eu tô correndo atrás pra encostar ele, mas é difícil porque eu tenho que batalhar o dia todo e ter tempo de correr atrás de papelada. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Todos os relatos assinalam a importância do Programa Bolsa Família para suas famílias, reiteram o significado que o valor do benefício, mesmo sendo considerado por muitos beneficiários uma quantia que não atenda substancialmente as suas necessidades, traduz-se numa renda significativa diante de situações de privação, precariedade e vulnerabilidade social. “O Bolsa Família é pouco, porque a gente é carente de muita coisa, mas também não vejo como esmola. É uma ajuda muito importante pra quem tá precisando dele”, ressaltou uma das entrevistadas.

No decorrer dos seus depoimentos os beneficiários expressaram diferentes significados atribuídos ao benefício financeiro recebido através do Bolsa Família, assumindo várias conotações. Para algumas famílias o benefício é visto como forma

quase exclusiva de subsistência, como meio para garantir a sobrevivência e reprodução do grupo familiar em situação de extrema vulnerabilidade social, como uma das entrevistadas se pronunciou:

Pra mim o Programa representa bastante, pois não trabalho, sou divorciada e hoje vivo do Bolsa Família e da ajuda da minha mãe, até eu consegui me levantar de novo e passar essa fase ruim na minha vida. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Para outras, significa uma complementação da renda auferida pela família. Segundo uma das entrevistadas o dinheiro do Bolsa Família é pouco, mas complementa a pouca renda conseguida pelos que desenvolvem alguma atividade fora de casa e enfatiza: “pouco com Deus é muito e muito sem Deus é nada”. O benefício também é percebido como oportunidade e incentivo, enquanto uma forma de, a partir desse dinheiro, colocar pequenos negócios, comercializar produtos e gerar renda, aliada à capacitação profissional oferecida pelo Programa, como observam as beneficiárias nos relatos a seguir:

O Governo pensou muito na mulher e isso foi bom [...] eu quero agora me virar para ter meu dinheiro [...] pra mim participar do programa é um incentivo que eu vivia sem as pessoas prestarem muito atenção em mim, sem darem muita importância hoje eu faço lanche pra vender na rua, saio de casa, converso com as pessoas e não vou parar por aí não, agora ninguém me segura [...]. (BENEFICIÁRIA - PBF).

É bom o Bolsa Família, que mesmo sendo um valor que não dá pra garantir tudo dentro de casa, dá oportunidade pra gente tá aprendendo sempre uma coisa nova, porque tudo que a gente pode fazer pra ganhar um dinheirinho a mais já faz diferença dentro de casa. Já participei no início do Programa de curso de costura e isso rendeu e ainda rende um bom dinheiro pra minha família. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Os relatos reiteram o significado que o valor do benefício, embora reconhecidamente pequeno por significativo número de beneficiárias, representa ante às privações e instabilidades constantes que permeiam suas vidas. Significa uma relativa segurança frente à insegurança dos ‘bicos’ que realizam eventualmente e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de ampliar as possibilidades de aumentar a renda, mediante a aquisição de novas habilidades, conforme relatado.

Outros veem o repasse financeiro como obrigação do Governo, face a incapacidade de gerar postos de trabalho. O argumento desses beneficiários é que o Governo não propicia as condições para que todos tenham trabalho e tenham conseqüentemente acesso à renda, que possibilite prescindir do benefício. Segundo observa uma das beneficiárias:

Não tem trabalho pra todo mundo e o que a gente vai fazer morrer de fome? Se vira pra todo lado e emprego que é bom não tem. Então, tem que dá dinheiro pra gente, não tem outro jeito. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Além desses significados o benefício, também, é entendido como política com fins claramente eleitoreiros do Governo, para garantir votos e perpetuação no poder, percebendo-o como estratégia assistencialista, como ressalta um dos entrevistados:

No fundo no fundo a gente sabe qual é a ideia do Governo, ele sabe que tem muito pobre precisando desse dinheiro e sabe que a gente não quer pro Programa terminar [...] é uma forma dele segurar nós, porque a gente vota neles pra continuar esse Programa [...] porque bem ou mal é o que tá servindo a gente e, eles assim continuam nos cargos deles. (BENEFICIÁRIO – PBF).

Muitas foram e são as críticas sobre a suposição do Bolsa Família se constituir num programa eleitoreiro. Contudo, constitui-se fato inegável a grande influência que teve o Programa para reeleição do Presidente Lula, nas últimas eleições presidenciais, ocorrida no ano de 2006, com a votação massiva de beneficiários (as) ávidos por garantir a continuidade do Programa e, conseqüentemente, não perder o benefício, medo este sempre presente em seus relatos.

E, para a grande maioria das famílias, o benefício significa ajuda, doação, entendido como ação caridosa de um Estado benevolente. Como muitos relatos, os que se seguem expressam também essa compreensão:

Eu agradeço a Deus e o Presidente Lula por tá vendo os pobres [...] pra mim é uma benção essa ajuda eu tenho é que agradecer todo dia. (BENEFICIÁRIA - PBF).

A ajuda da Bolsa Família é boa pra alimentação dos meus meninos [...] eles sabe quando sai o dinheiro e fica feliz porque vão comer alguma coisinha melhor. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Para as famílias que percebem o benefício como ajuda, a centralidade da família no Bolsa Família é entendida como reconhecimento do Governo da existência de inúmeras famílias pobres, 'passando necessidade', e do entendimento de que pouco adianta ajudar alguns de seus membros e outros não. Segundo os beneficiários as famílias precisariam de 'ajuda', visto que sem possibilidades de sobreviver dignamente em decorrência do desemprego, da ausência ou insuficiência de qualificação profissional, da falta de oportunidades, são dependentes de ações públicas voltadas para o enfrentamento à pobreza. Segundo os entrevistados,

Antes a ajuda vinha do Bolsa Escola para comprar material escolar pro menino como a gente via na televisão, agora no Bolsa Família não é só isso, o Presidente viu que quem precisa é a família toda, é a família toda que é pobre, que vive na pobreza e que precisa de ajuda. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Eu acho que com o Bolsa Família melhorou, porque agora toda a família pode ser ajudado de alguma forma: a criança que tá na escola tem seu material escolar, sua farda; a mãe ou o pai que pode participar de cursos e os jovens que podem entrar no Projovem, o meu filho mesmo já participa. O benefício não é só da criança, certo que ela em casa é em primeiro lugar, mas todos precisamos. Mas, eu vejo assim que tá faltando atividades pra nós, tipo cursos pra capacitar melhor a gente, pra gente tá pronto pra arranjar trabalho ou fazer alguma coisa que dê dinheiro. (BENEFICIÁRIA – PBF).

A família toda ser olhada pelo Programa é um avanço importante na vida da gente, pois o benefício ajuda na renda de casa [...] da família toda, porque o dinheiro que entra já dá pra comprar mantimentos, dá pra resolver algumas coisas dentro de casa, como ajuda a comprar gás, então essas despesas que são feitas dentro de casa e que o Bolsa Família tem ajudado muito a pagar não é só pro menino que tá na escola e sim pra todo mundo da família. Porque eu não sei como é na casa dos outros, mas na minha todo o dinheiro que entra dos que conseguem fazer alguma coisa é pras despesas da casa, então a Bolsa Família tem que ser assim também pra família. (BENEFICIÁRIA).

Cabe assinalar que o Programa, ao ser visualizado pelas famílias como ajuda, se coloca no campo do não direito, a condição de cidadão cede lugar para a de necessitado, carente, desamparado. Sposati (2002, p. 15-16) alerta que se trata de deslocar “o ‘direito do cidadão’ para o ‘mérito da necessidade’”. Atender aos carentes constitui-se ato moral, ético, isto é, humanitário, destituído, porém, da dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza”.

Nessa linha de argumentação, o Estado é compreendido pelas famílias como benfeitor, cujas ações são travestidas em ajuda e suas relações de direito dissolvidas em concessões. Entendido desse modo, o Estado, com a implementação do Programa Bolsa Família, não se proporia a resolver situações, mas somente minimizá-las, posto que suas proposições seriam meramente adjutórias apoiadas num padrão de ação pautado na ética e na moral e não na economia política. Nesta direção, a conotação de provisoriedade das ações adquire relevo, posto que seu patamar é de ajuda para subsistir na miséria e não de qualificar atenções.

A centralidade da família no Programa também significa para a maioria dos entrevistados uma forma de o Governo aumentar o valor do benefício, focalizar melhor os recursos, ao invés de dispersá-los em diferentes programas sociais, direcionados a segmentos específicos.

[...] assim faz com que o benefício seja maior, quando mudou para o Bolsa Família isso aconteceu comigo, o valor subiu e muito porque juntou tudo. (BENEFICIÁRIA).

A ideia de juntar tudo numa Bolsa só pra família foi bom, porque era Bolsa Escola pra criança, Bolsa Alimentação pra gestante e a família não era nem falada [...] e o dinheiro do benefício era pequeno, porque depois que mudou pra Bolsa Família aumentou. (BENEFICIÁRIA).

Nessa direção, o foco sobre a família se constitui num dos aspectos considerados no processo de racionalização da gestão dos programas sociais desenvolvidos pelo Governo Federal. Necessidade identificada pela equipe de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula que, dentre outros problemas, identificou a existência de programas concorrentes e sobrepostos no que se refere ao seu público alvo. Esse aspecto sinalizou a necessidade de superar os problemas identificados com a criação de um programa social unificado, o Bolsa Família, propondo-se a 'proteção da família inteira, ao invés do indivíduo', com valores de benefícios mais elevados, com ampliação dos recursos investidos e redução de gastos com a racionalização das ações, o que conduziu não somente para a unificação da gestão dos programas e do orçamento, como também do seu público-alvo.

A grande abrangência do ponto de vista da cobertura populacional, da distribuição territorial e dos recursos envolvidos, confere ao Bolsa Família uma inquestionável importância social, pelo número expressivo de pessoas beneficiadas. Não é incorreto afirmar que o Programa gera um impacto social imediato de extrema relevância no país, embora se reconheça que o valor do benefício ainda está muito aquém ante as necessidades das famílias, inclusive pela situação de precariedade social em que se encontram.

Em linhas gerais, as informações apresentadas acima sobre o Bolsa Família dão sentido à correlação existente entre a centralidade atribuída à família pelo Programa e a elevação do valor do benefício, visualizada em todos os municípios, inclusive em São Luís do Maranhão, como demonstrado nos relatos das beneficiárias durante as entrevistas.

Para significativo número de entrevistados, a centralidade na família, definida pelo Programa, também significa o reconhecimento pelo poder público das potencialidades protetivas aportadas pela família, considerando ser um lugar em que os indivíduos se apóiam, reproduzem-se e, em decorrência disso, a família se constitui

para o Estado, instância a ser fortalecida. O relato a seguir ilustra a compreensão das entrevistadas:

Eu acho certo o Governo botar o benefício pra família. Porque é na família que um ajuda o outro e tem que ajudar batalhando, todo dinheiro conseguido tem que vir pra dentro de casa, porque é a única forma da gente sobreviver e ir pra frente [...] porque a gente passa tanta necessidade e precisão, que se cada um puxar prum lado e cuidar de si não dá. A forma pra melhorar de vida que eu vejo é assim [...]. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Nessa direção, a família, conforme evidencia o relato, é considerada como o lugar, em cujo interior se articulam estratégias de sobrevivência e manutenção, como assinalam Telles (1992) e Sarti (2003). É na família que a sobrevivência se realiza num esforço coletivo e persistente, no sentido de mobilizar recursos e fontes de renda, constitui-se não somente o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material, o instrumento mediante o qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social.

O projeto familiar adquire relevo no relato acima, segundo Sarti (2003). Em torno desse projeto os membros estabelecem relações, contraem obrigações mútuas para sua viabilização e responsabilizam-se pelo seu sucesso que consistiria ‘na família progredir’ ou insucesso. Cabe assinalar que o sucesso do projeto familiar está forçosamente vinculado ao trabalho “trabalho concebido dentro desta lógica familiar, constituindo o instrumento que viabiliza o projeto familiar e não individual, embora essa atividade seja realizada individualmente”. (SARTI, 2003, p. 85).

Autoras como Carvalho (2003) e Martin (1995) expressam o entendimento de que a família não perdeu suas possibilidades de proteção, socialização e criação de vínculos relacionais. Continua sendo um lugar privilegiado de proteção e de pertencimento e é esta condição que coloca a família como centro das políticas de proteção social, num lugar de destaque na política pública que, ao contrário de significar um recuo da proteção social destinada pelo Estado, coloca-a num cenário de partilha de responsabilidades que apontam para a forma de condução da política social na atualidade.

Não se trata, porém de desresponsabilizar o Estado em sua função de garantir e assegurar as atenções básicas de proteção, desenvolvimento e inclusão social de todos os cidadãos (e, particularmente, daqueles mais vulneráveis na sociedade contemporânea). (CARVALHO, 2003, p. 19).

Reiteram as autoras que o potencial protetor e relacional aportado pela família pobre só é passível de otimização se ela própria recebe as atenções básicas. Dito de outro modo, a família, para processar proteção, precisa ter proteções garantidas pelo Estado. A título de ilustração, muitos foram os depoimentos das entrevistadas beneficiárias sobre a dificuldade de acessar o serviço público de saúde em São Luís, o que, ao invés de apontar para possível negligência da família para com o cuidado dos seus membros, aponta para a necessidade de o Estado garantir essa forma de proteção à família para que ela possa, por sua vez, processar proteção ao grupo familiar. Os depoimentos a seguir assinalam esse aspecto:

[...] o atendimento está muito difícil, péssimo e com muita burocracia, quase não existe mais a visita dos agentes de saúde do Programa Saúde da Família – PSF. No caso da minha família eu sempre procuro os serviços de saúde. O problema não tá aí e sim na dificuldade de conseguir consultar às vezes eu acordo de madrugada pra conseguir uma vez e tem casos que eu mal entro no consultório e já terminou a consulta [...] o médico mal olha pra nossa cara. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Uma vez eu cheguei cheia de problema pra me consultar e o médico quase me bate [...] porque eu tenho problema no pé não ando direito, tenho problema nos ossos e meu ombro dói muito, eu tô quase com 60 anos [...] aí o ignorante disse: ‘a senhora vai ter que escolher porque a senhora se queixa do dedo mindinho até os cabelos e eu vou consultar só de uma coisa’ [...] aí eu fiquei ao mesmo tempo chateada e besta de vê tanta ignorância num doutor, então escolhi consultar do pé porque sem ele não consigo nem enfrentar fila pra consultar do resto. (BENEFICIÁRIA- PBF).

Eu procuro o posto de saúde de livre vontade, não fico esperando ninguém dizer que eu tenho que vacinar meus filhos eu acho que é dever dos pais cuidar dos filhos se a gente bota filho no mundo tem que cuidar [...] então os meninos vão pra escola todo dia, só falta se ta doente não adianta ficar com preguiça não [...] e eu fico é com raiva quando eles voltam dizendo ‘hoje não teve aula porque não tem água na escola’, ou porque só teve dois horários porque tá sem professor, coisas assim [...] o que eu queria é que as coisas funcionasse direito porque muitas vezes a gente vai consultar e não consegue vez [...] e às vezes a gente consegue vez mas o remédio que o médico passa ou não tem no posto ou é caro pra gente comprar aí não adianta nada. Eu procuro fazer a minha parte, mas muitas vezes não dá e a culpa não é minha culpa. (BENEFICIÁRIA- PBF).

Falta dentista o Governo faz a propaganda do Brasil Sorridente, mas aqui mesmo ele nunca chegou a gente anda com os dentes tudo arrebitado procura dentista num canto e no outro e não acha. Outro dia eu ia até conseguindo, mas ainda levei azar um motorzinho do doutor começou a fumaçar e voltei pra casa assim mesmo e até hoje não consegui. (BENEFICIÁRIA- PBF).

Penso, por conseguinte, ser necessário dispensar às famílias atenções diversificadas, que se complementam mutuamente, para o atendimento das demandas aportadas por elas em seu processo de fortalecimento e de construção de projetos

familiares como: serviços de apoio psicossocial, cultural e jurídico à família, serviços de infra-estrutura, serviços sociais, programa de geração de trabalho e renda, programas de transferência de renda dentre outros.

O Bolsa Família pra mim é muito bom, não tenho do que me queixar não senhora [...] é um dinheiro que me ajuda mesmo, vem sempre na hora certa porque sempre a gente tá precisando [...] Mas pra gente que é pobre falta muito coisa ainda [...] o Governo tem que enxergar a gente muito mais [...] eu vou lhe dizer eu já perdi as contas dos anos que eu tô parada, desempregada, vivo numa casa sem conforto nenhum que no inverno parece mais o inferno [...] a gente passa porque tem que passar [...] eu vivo com uma filha doente e tenho muita gente pra sustentar com minha máquina de costura velha que é de onde eu consigo tirar ainda nosso sustento, tenho filho que tá na idade de trabalhar mas pouco estudou, também não encontra serviço [...] eu não sei mais o que fazer diante de tanta precisão, eu rezo muito pra vê se melhora e peço a Deus pra que um dia as coisas mudem pra nós. (BENEFICIÁRIA - PBF).

A entrevistada expressa no seu depoimento uma situação familiar marcada pela precariedade de condições de vida que envolve uma diversidade de problemas como a condição habitacional da família beneficiária que, segundo ela, 'parece um inferno no inverno'. A inadequabilidade da casa onde vivem fragiliza as bases para concretização do projeto familiar, posto que a casa representa para o indivíduo não só abrigo, constituindo-se principalmente numa referência para todo o grupo familiar, lugar onde, segundo Sarti (2003, p. 62), "as pessoas realizam o projeto de ter uma família, permitindo a realização de papéis centrais na organização familiar e o estabelecimento de relações entre seus membros".

O Bolsa Família é considerado pela beneficiária como um complemento de renda importante para a sobrevivência da família, aliado aos poucos rendimentos auferidos com atividade desenvolvida por ela como costureira, mas não obstante ressalta que sua família tem 'tanta precisão' que necessitaria que o Governo 'enxergasse' a família muito mais, porque 'pra quem é pobre falta muita coisa'. Esse relato remete para a análise desenvolvida por Sen (2001) sobre a pobreza, quando a situa num enfoque multidimensional, considerando que uma renda baixa é uma das principais causas da pobreza, pois a sua ausência pode ser um dos motivos principais da privação de capacidades de uma pessoa, para que tenha assegurado os vários elementos constitutivos da vida humana.

O pressuposto que fundamenta a análise do autor é o de que, para as pessoas usufruírem da riqueza, socialmente produzida, devem possuir determinadas condições que são oportunizadas pela igualdade de oportunidades de acesso. Todavia, essas oportunidades são limitadas na sociedade capitalista, que, por sua própria

natureza, não possibilita, para a maioria, a igualdade de oportunidades, por se tratar de uma sociedade marcada por relações sociais fundadas na desigualdade social, o que parece ser desconsiderado por Sen.

A 'tanta precisão' destacada expressa, segundo a entrevistada, as várias dimensões que a pobreza apresenta, não se limitando ao acesso a uma renda insuficiente para garantir uma vida com dignidade para sua família, mas também ao não acesso a postos de trabalho, a uma moradia adequada, qualificação, serviço de saúde etc. O que, de acordo com o relato, deveria consubstanciar-se em diversificadas atenções, implementadas pelo poder público, visto que as necessidades da família são de várias ordens, ultrapassando os limites de um programa de transferência de renda, que a família sozinha, sem a proteção do Estado, não tem condições de assegurar, o que indica que a família deve ser considerada como centralidade de variadas atenções para proteger seus membros.

Como se pode perceber, o atendimento às diferentes necessidades do ser humano envolve a implementação de políticas em diferentes áreas: habitação, saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, trabalho etc., cuja concretização e forma de implementação depende das diferentes racionalidades dos formuladores de política e do próprio contexto socioeconômico que exercem influência no processo de tomada de decisão.

O Bolsa Família constitui-se em uma das ações de enfrentamento à pobreza no Brasil e, embora tenha como objetivo viabilizar o acesso das famílias aos serviços sociais básicos, ele por si só não consegue realizar a façanha de garantir à família o atendimento integral, levando-se em conta as diversas necessidades que envolvem a situação de pobreza. Acresce-se a essa consideração, a fragilidade ainda persistente com que são implementadas as políticas públicas no país, embora se tenha conquistado avanços.

Intrínseca à questão do reconhecimento público das potencialidades protetivas das famílias está a responsabilização crescente das mulheres pela administração de situações de pobreza de forma responsável e equilibrada. Autores como Guimarães (2005) e Sarti (2003) advertem que essa tendência parece estar se afirmando de maneira predominante nos programas sociais de enfrentamento à pobreza, inclusive no Programa Bolsa Família.

Ao definir a família como centralidade, traz-se como aspecto de fundo o papel da mulher na esfera da reprodução e no âmbito doméstico, no que diz respeito à sua habilidade de 'administrar poucos recursos' para garantir a manutenção do grupo

familiar. Conforme expressa Sarti (2003, p. 61), como atribuição de seu papel de dona-de-casa, a mulher “faz com que, apesar de pouco, o dinheiro dê, isso implica controlar o pouco dinheiro recebido pelos que trabalham na família, priorizando os gastos... e driblando as despesas”.

Na maioria dos relatos, os entrevistados e, principalmente as mulheres entrevistadas deram grande ênfase à utilização adequada do benefício do Bolsa Família, o ‘saber aplicar bem esse dinheirinho’ e a pouca renda existente da família, demonstrando com orgulho a capacidade de administrar recursos escassos, situações evidenciadas em relatos como estes:

Em termos financeiros a mulher sabe administrar melhor que os homens, a mulher é que se preocupa mais com as coisas da casa, tem mais paciência, sabe o que a criança precisa então foi uma boa idéia definir a mulher como responsável. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Foi muito bom ter pensado na mulher, porque é ela que sabe o que tá precisando dentro de casa, tem homem que tá em casa, mas não sabe de nada, de que os meninos tão precisando [...] a mulher é que sabe esticar bem o dinheiro pra poder dar conta. (BENEFICIÁRIA - PBF).

A maioria dos depoimentos demonstra que o homem é geralmente mais despreocupado com questões relativas ao âmbito doméstico e com o controle do dinheiro que ‘curto’ dentro de casa tem que ser ‘bem aplicado pra mulher dar conta de tudo’. Esse aspecto levanta um elemento importante que consiste na sobrecarga para as mulheres que suportam um ônus maior ao ‘administrar’ o consumo e a produção da família em face da escassez de recursos.

A análise centrada na capacidade de a mulher ‘saber aplicar/administrar bem os recursos escassos, mínimos’ é uma questão que vem sendo sinalizada por vários autores como Telles (1998), Guimarães (2005), Sarti (2003), Simionato (1998) e Pereira (2000) que alertam sobre os sentidos a que esse tipo de análise pode levar, sendo um deles o reforço de uma cultura que tem como parâmetro condições de vida niveladas por patamares mais baixos. Os relatos, em sua maioria, mostram a prática de subsistir com recursos ínfimos, como estratégia necessária determinada por um cotidiano permeado de privações que impõe essa necessidade.

O Programa Bolsa Família, ao definir a família como centro do Programa, confere à mulher uma determinada centralidade, ao depositar nela a responsabilidade de representar a família, de gerir o benefício para o bem-estar do grupo familiar, imprimindo alterações nas relações estabelecidas intra e extra familiares, como os relatos a seguir demonstram:

Lá em casa antes os meninos pediam as coisas pro pai, porque eu só sou dona-de-casa e não tenho salário, e depois que eu passei a receber o Bolsa Família eles só pedem pra mim, porque eles sabem até a data que eu recebo o benefício. (BENEFICIÁRIA - PBF).

O meu marido diz 'taí agora ficou chique', ela só quer ser, porque recebe esse dinheiro do Bolsa Família. (BENEFICIÁRIA - PBF).

[...] Hoje até os comércios se você tiver o cartão do Bolsa Família eles querem vender, tem a data certa e eu já me programo. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Muda muito só pra contar pra vocês rapidinho [...] o homem lá de casa só come frango assado, mas quando saí o dinheiro do Bolsa Família quem manda é eu, e a galinha é feita no molho se ele quiser ele come porque nesse dia quem compra sou eu. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Pra mim o que muda é que eu tenho um dinheiro que eu posso gastar como eu quiser dentro de casa sem dá satisfação pro marido, porque o dinheiro vem é pra eu gastar que eu é que sei o que é preciso fazer [...] então ele nem se mete e nem sabe o dia que sai o dinheiro. (BENEFICIÁRIA).

Mudou sim, a gente tem consciência, a auto-estima fica lá em cima. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Eu me sinto muito importante, porque eu não tinha um dinheiro assim pra eu mesma saber o que fazer, eu fico muito feliz no dia de receber o benefício, me arrumo toda, passo batom e lá vou eu com meus planos todos na cabeça pra gastar o dinheiro: eu penso logo na comida e depois compro outras coisas principalmente pros meninos. (BENEFICIÁRIA - PBF).

A partir de diversos depoimentos evidenciou-se que significativo número de mulheres passou a ser mais reconhecido pelo grupo familiar, como referência importante, para além da sua relevância, enquanto mãe e “mantenedora da unidade familiar, numa estrutura que não exclui o papel complementar masculino [...]”. (SARTI, 2003, p. 69). Em linhas gerais, as mudanças evidenciadas por elas indicam que o Programa, ao designar prioritariamente a mulher como representante da família, confere-lhe intrinsecamente formas de poder nos âmbitos intra e extra familiares como: poder de decidir, poder de comprar, poder de participar, além de relativa autonomia em relação ao cônjuge, o que, segundo as entrevistadas, eleva a auto-estima. Se por um lado, ter que administrar recursos limitados, mediante um equilíbrio entre gastos e prioridades no provimento das necessidades da família mostra-se uma sobrecarga e representa desgaste para as mulheres; por outro as mudanças verificadas, devido ao lugar ocupado pela mulher no Bolsa Família, sinalizam como uma forma de contribuição em direção ao fortalecimento e empoderamento feminino, entendido como poder que

afirma, reconhece e valoriza as mulheres, como pré-condição para obter a igualdade entre homem e mulher [...]. (LISBOA, 2008, p. 2).

O fortalecimento da mulher adquire maior relevância, considerando-se que a maior parte das pessoas, que vivem em situação de pobreza no mundo, é do sexo feminino, segundo a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, Beijing, na China. Soares (2003) adverte que no último decênio, o número de mulheres em condições de pobreza aumentou de forma desproporcional ao número de homens, particularmente nos países em desenvolvimento, intensificando o processo de feminização da pobreza. Ademais, é a mulher que assume no cotidiano o enfrentamento das situações precárias de vida da família, principalmente quando se constitui chefe de família.

A centralidade da família no Programa Bolsa Família para significativo número de beneficiários significa uma forma de reconhecimento do dever do Estado de proteção à família ante a situação de pobreza em que se encontram. Essa compreensão tem alicerce no direito, direito a uma vida digna, negada por uma realidade social desfavorável para a maioria das famílias, que se encontra destituída das condições mais elementares de sobrevivência como consequência, principalmente, da sua situação em relação ao mercado de trabalho.

O Art. 226 da Constituição Brasileira de 1988 dispõe: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado [...] e o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram”. O posicionamento da beneficiária expresso, a seguir, ilustra a compreensão do dever do Estado de proteção à família:

Eu vejo assim que se nós não tem trabalho, se não tem condição de sustento dos filhos da gente, os governantes tem que olhar pra gente, pras famílias que são carente, tem que fazer alguma coisa e parece que agora é que tão enxergano nós [...] então é um direito nosso eles dá pelo menos a Bolsa Família pra comprar comida, porque a gente não tem quase nada nessa vida. Mas, a gente sabe também que esse dinheiro não dá pra tudo e não é pra toda vida, mas vai dando pra ir pelo menos segurando as pontas, enquanto as coisas melhora [...]. (BENEFICIÁRIA – PBF).

O relato acima aponta para o entendimento do benefício, enquanto um direito da família pobre, expressando a compreensão da centralidade da família no Bolsa Família como uma forma de o Estado compensar a falta de oportunidade e trabalho que lança as famílias a situações marcadas pela destituição. Entretanto, ressalta o caráter provisório do Programa, bem como sua limitação para o atendimento das necessidades das famílias.

No conjunto das entrevistas os beneficiários assinalaram que sua condição de 'beneficiário' se dá pelos imperativos de sobrevivência que suas vidas pobres lhes impõem, mas exprimem, por outro lado, a necessidade de serem reconhecidos para além de um amplo contingente de famílias que sobrevivem no limite e constituem-se dependentes de recursos oriundos de programas sociais, como o Bolsa Família. Esse aspecto remete à ultrapassagem, segundo aludido por Heller (1986), do processo de limitação da natureza humana à dimensão biológica, econômica ou mesmo material, o que, para a autora, constitui-se num equívoco ante a amplitude das necessidades humanas que não se restringem às necessidades básicas de sobrevivência das populações pobres.

Nesse sentido, implica no reconhecimento de sujeitos que aspiram a oportunidades de acesso a condições de vida consideradas válidas na sociedade, na qual se inserem, o que sinaliza para a exigência de uma atuação da esfera pública junto às famílias pobres, alicerçada na noção da pobreza entendida na sua multidimensionalidade articulada ao enfoque estrutural, ultrapassando forçosamente uma atuação restrita na noção da pobreza absoluta, sedimentada em mínimos de sobrevivência. Para autores como Buarque (1999) e Martins (2002), trata-se de uma oportunidade almejada que se direciona ao usufruto e à participação justa num mundo do qual já fazem parte, porém, de forma diferenciada e subalternizada.

Conforme disposto, a proteção à família torna-se um direito garantido por lei, todavia a necessidade de seu reconhecimento 'para além de um amplo contingente de famílias que sobrevivem no limite', persiste na atualidade, assim como a necessidade de proteção integral das famílias, inclusive as ludovicenses, tornando urgente a sua efetivação, embora avanços consideráveis tenham-se registrados, nos últimos anos, na Proteção Social Brasileira.

5.2.3 A Redução da pobreza das famílias: um primeiro passo de uma longa jornada

Estudos e pesquisas realizadas pelo IPEA (2006) e FGV (2006), têm demonstrado a redução da pobreza e da desigualdade social no país, a partir de 2001, assentada no crescimento econômico articulado às políticas sociais realizadas pelas três esferas de governo com impactos nas condições de vida de significativo número de famílias, como visto anteriormente nesta tese. Autores como Neri (FGV, 2006), enfatizam que a queda da desigualdade, no país, decorre principalmente pela melhoria no sistema de proteção social brasileiro, em decorrência de um número elevado de

famílias pobres que passou a receber benefícios através de transferência de renda, como a realizada pelo Programa Bolsa Família.

Em São Luís, apesar do elevado número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, dados da Fundação Getúlio Vargas demonstram que este quantitativo foi maior em outros anos. O ápice da pobreza ludovicense ocorreu no início da década atual, registrando-se em 2002, 40,93% da população vivendo abaixo da linha de pobreza; no ano seguinte, 43,78%. Mas, a partir de 2004, os números declinaram atingindo 19,78%, em 2007, e 17,99% no ano 2008, redução esta, em parte, atribuída à implementação dos Programas de Transferência de Renda na capital maranhense, especialmente do Programa Bolsa Família. Isso significa que, pelo menos 14 mil pessoas, em São Luís, entre 2007 e 2008, deixaram de ser economicamente pobres. (FGV, 2009).

A redução do universo dos pobres é um aspecto relevante, sobretudo numa sociedade cujo “modelo de desenvolvimento exclui legiões de seres humanos das oportunidades de participação não só nos frutos da riqueza, mas até mesmo na produção da riqueza”. (MARTINS, 2002, p.10). Todavia, é consenso que o Estado precisa avançar muito para alcançar o significativo número de famílias que ainda se encontra abaixo da linha de pobreza e zelar para expansão dos índices favoráveis evidenciados na contemporaneidade.

Na capital maranhense, como visto, são mais de 179 mil pessoas vivendo na linha de pobreza ou abaixo dela, ‘ostentando’ o terceiro lugar dentre as capitais brasileiras de maior percentual de pessoas consideradas pobres, ou seja, é a terceira capital mais pobre do país, com população com renda familiar bruta de até R\$ 768,00, independentemente do número de pessoas que dependem dessa renda. (FGV, 2009).

O número de pobres, em São Luís, pode ser explicado pela estrutura econômica maranhense e pela constituição do mercado de trabalho formado principalmente por empregadores da construção civil, comércio, serviços e administração pública. Desses apenas os servidores públicos têm melhor remuneração. O restante tem remuneração equiparada ao nível da Classe E e, um contingente formado por aproximadamente 13 mil pessoas, sobrevive da ajuda alheia pela ausência de renda. (FGV, 2009)⁸⁰. Como mostra, ainda, o referido estudo, parte considerável dos

⁸⁰ Dados do Censo Demográfico (2000) referentes à questão do trabalho e rendimento mensal, mostraram que a População Economicamente Ativa – PEA de São Luís era composta por um total de 702.714 pessoas com 10 anos ou mais de idade. Destas, 47,8% não apresentaram nenhum rendimento e 32,4% recebiam até dois salários mínimos. Como atesta Lemos (2003), esses dados confirmam o decréscimo nos rendimentos urbanos, ocasionados principalmente pelo desemprego e pela instabilidade e expansão das atividades informais que dificultam a comprovação de renda.

ludovicenses conta, para sua sobrevivência, com recursos dos programas do Governo Federal, incluindo as 87.452 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Essas informações apontam para a necessidade de o Estado avançar na garantia da proteção de um número significativo de famílias pobres, em São Luís, que se encontra em situação de vulnerabilidade, contando com poucos recursos para sobreviver ou são dependentes da solidariedade de vizinhos e parentes. No que diz respeito, especificamente ao Bolsa Família, na capital, apesar do elevado número de beneficiários, existe uma demanda reprimida de famílias que, embora se enquadrem no perfil do Programa, não estão incluídos, além das famílias pobres que constam no banco de dados do Cadastro Único⁸¹, mas que também não conseguem inserção, no Bolsa Família, por não atenderem aos critérios estabelecidos baseados na renda, que é extremamente baixa.

Todavia, é incontestável a centralidade adquirida pelo Bolsa Família no âmbito das políticas sociais na contemporaneidade, com contribuição na redução da pobreza e desigualdade social, conforme apontam os estudos, ao permitir o acesso a uma renda a famílias que se encontram em situações de absoluta carência e pela abrangência do ponto de vista de sua cobertura, o que gera um impacto de extrema relevância. Como analisa Soares, ao fazer referência ao Bolsa Família, (2009, p.1) “É evidente que, para as famílias carentes, cujas condições de vida estão abaixo do limiar da sobrevivência, esse programa é fundamental”. Contudo, a autora adverte que os programas de transferência de renda, incluindo o Bolsa Família, devem permanecer, enquanto não forem substituídos por outras ações públicas que garantam efetivamente o acesso ao trabalho e à renda. Essa análise expressa, em certa medida, o pensamento de um número considerável dos entrevistados, como demonstram os relatos a seguir:

Se eu disser pra senhora que eu não preciso desse dinheiro do Bolsa Família eu vou tá mentindo pra senhora, ele é muito bom pra gente mesmo, porque ele tira a gente do sufoco muita hora. Mas é o tipo da coisa se a gente tivesse um salário, todo mês ali certinho era a melhor coisa, porque a gente ia viver ganhando nosso dinheiro pelo nosso trabalho. Agora eu já fico é pensando quando acabar o Programa e eu não tiver conseguido nada certo pra mim [...] eu não quero nem pensar. Eu queria mesmo é um trabalho pra poder sustentar os meninos, uma coisa mais certa pra mim, mas eu sei que tá difícil pra todo mundo, mas enquanto não arrumo coisa melhor que as faxinas que consigo fazer de vez em quando, tem que ir segurando as pontas mesmo com Bolsa Família, porque a necessidade é muita. (BENEFICIÁRIA PBF).

⁸¹ Dados do MDS (2009) informam, em São Luís, uma estimativa, de 98.644 famílias pobres com perfil no Bolsa Família e 145.338 famílias pobres com perfil no Cadastro Único.

Eu sempre digo: no dia que eu conseguir um trabalho eu dou minha vaga do Bolsa Família pra outro que vai tá precisando mais do que eu. Eu tenho lutado muito, às vezes, vou de loja em loja deixando meu currículo, às vezes até me chamam, mas eles exigem tanta coisa, tanto curso, tanto estudo que eu não tenho e acabo perdendo a vaga. Mas eu não perco as esperanças [...] eu quero ainda estudar pra me preparar e conseguir alguma coisa segura pra nós, porque eu acho bom receber o Bolsa Família, mas também eu não quero depender dele por muito tempo e um dia ele acaba. (BENEFICIÁRIA PBF).

Os relatos expressam, com relação ao caráter temporário do Bolsa Família, o anseio por permanecer no Programa até 'melhorar de vida', 'arrumar trabalho' e poder prescindir do Programa, tendo presente a expectativa centrada no trabalho, que traz intrínseco o desejo de superação das condições que determinam sua inclusão, dependência e permanência no Programa, alimentada por projetos que impulsionam suas vidas no sentido de buscar 'melhorias', como forma de romper com a fragilidade que permeia suas existências.

Em relação ao Bolsa Família, isso aponta para a necessidade da efetivação da articulação do Programa, considerado pelos beneficiários como 'uma renda certa, porém provisória' e que tem contribuído para minimizar a pobreza, com outras ações e políticas públicas, inclusive a do trabalho, se se pretende o fortalecimento familiar, que envolve programas e ações públicas movidas na perspectiva de garantia de direitos para atender às demandas das famílias dentre os quais os programas de transferência de renda, e particularmente o Bolsa Família, fazem parte.

A redução da pobreza, portanto, constitui-se num passo importante de uma jornada extensa para proteção integral às famílias pobres - sedimentada na participação equitativa do usufruto dos benefícios sociais, culturais, políticos e econômicos - na qual o trabalho é categoria central.

5.2.4 A Centralidade do Trabalho na Provisão do sustento Familiar

Para os beneficiários, a proteção à família inclui necessariamente o direito ao trabalho, entendido como instrumento central na provisão do sustento do núcleo familiar. Nos seus relatos, questionam a negação de acesso ao trabalho que marca suas vidas e que determina, em última instância, tornarem-se público alvo de programas sociais, como o Bolsa Família, conduzindo-os a uma dependência premida pela impossibilidade de sobreviver dignamente em decorrência do desemprego, atividades instáveis, falta de oportunidades, ausência ou insuficiência de qualificação profissional, fatores estes que os tornam dependentes de ações públicas voltadas para o enfrentamento à pobreza.

Estudo realizado por Araújo (2007), em São Luís, confirma a centralidade que adquire o trabalho nos depoimentos das beneficiárias do Programa Bolsa Família em São Luís, ressaltando também uma ambiguidade em relação ao Programa, visto por um lado como “ajuda” viável em face de situações caracterizadas como de “grande necessidade”; por outro concebido a partir de uma conotação de provisoriedade, que conduz as beneficiárias à compreensão de que o Bolsa Família não vai tirá-las da pobreza e, conseqüentemente, direcionam as expectativas de melhoria de vida à inserção no trabalho. Para a autora, o trabalho se destacou nos discursos das beneficiárias como “um instrumento essencial, que assegura não apenas a reprodução da sobrevivência, mas também o reconhecimento na sociedade”. (ARAÚJO, 2007, p. 219).

Referindo-se ao trabalho e seus sentidos, Antunes (2009, p. 18) adverte que, em alguma medida, a esfera fora do trabalho está maculada pela desefetivação que se dá no interior da vida laborativa, uma vez que “uma vida cheia de sentido fora do trabalho supõe uma vida dotada de sentido dentro do trabalho... e uma vida desprovida de sentido no trabalho é incompatível com uma vida cheia de sentido fora do trabalho”. Desse modo, de todas as formas de exclusão do indivíduo do mercado de trabalho, o desemprego aliado à precarização e instabilidade tem-se constituído a maior expressão, ao representar um problema que afeta o indivíduo e a família pobre de forma direta. Para a maioria dos entrevistados, que fazia ‘bicos’ e se enquadrava na condição de desempregados, a perda do emprego significa a redução do padrão de vida e angústia, por isso não raramente o desemprego aparece de forma frequente nos relatos dos entrevistados, como disposto a seguir:

Meu marido é até bom companheiro pra mim a gente sempre se virou pra sustentar os meninos eu prum lado vendendo os meus cosméticos de catálogo e ele pra outro, trabalhando como auxiliar de serviços gerais numa firmazinha [...] Mas, logo tiveram que tirar ele e, ele até os dias de hoje tem lutado pra arrumar outro serviço e não consegue, por isso ele vive chateado, só consegue fazer uns bicos como encanador que aparece de vez em quando, eu tô me virando praticamente só, o que pra mim é muito difícil porque tem que dá conta de casa e sair pra oferecer os produtos na rua. E agora na maior parte do tempo fica em casa bêbado reclamando da vida, antes era só no final de semana e agora não tem dia certo, então a coisa piorou quando ele ficou desempregado. (BENEFICIÁRIA – PBF).

O depoimento da beneficiária remete às análises efetuadas por Sarti (2003) e Woortman (1984) em relação ao que entendem como projeto coletivo familiar. Para os autores, tal projeto implica num valor moral que requisita dos membros da família o cumprimento de obrigações mútuas, ou seja, integra um compromisso, uma troca moral

que extrapola a dimensão econômica, ao conferir ao trabalho uma dimensão moral. Nessa linha de argumentação, Sarti enfatiza que os pobres, através do trabalho, constroem uma ideia de autonomia moral que atualiza e consolida valores historicamente atribuídos ao homem como a disposição para trabalhar. Nesta direção, para ser homem é necessário, não somente ter uma família, como também ser um pai/chefe de família, isto é, a moral do homem articula-se à moral do provedor, que sustenta a família, “que traz dinheiro pra dentro de casa, imbricando-se para definir a autoridade masculina e entrelaçando o sentido do trabalho à família”. (SARTI, 2003, p. 95).

As análises demonstram como a situação do desemprego, que intensifica a pobreza vivida por inúmeras famílias, provoca uma alteração no papel do provedor atribuído ao homem no âmbito familiar e provoca mudanças na estrutura da família com redefinições de papéis. Essa situação confirma o que Sarti (2003) considera como possibilidade de se estabelecer uma relação entre as condições socioeconômicas e estabilidade familiar, no sentido de que nas famílias economicamente mais instáveis, a possibilidade de complementariedade de papéis sexuais na provisão das necessidades da família torna-se mais tênue.

Nessa linha de análise, o trabalho é concebido como parte complementar das atribuições familiares, a partir de uma lógica de obrigações, estabelecidas num pacto familiar, que caracteriza as relações na família. Para o homem, o sentido do trabalho está na possibilidade de, “através dele, cumprir o papel familiar de provedor. Esse papel atribui um significado singular ao trabalho, associado ao destino de seus rendimentos: prover a família”. (SARTI, 2003, p. 96).

Autores como Telles (1992) e Sarti (1985) assinalam que, na impossibilidade de cumprir seu papel de provedor, o homem fracassa na provisão do sustento da família, provocando um rompimento do pacto familiar, tornando a família pobre vulnerável pelas expectativas não cumpridas por parte do homem, o que contribui para explicar separações constantes, autoridade masculina abalada, sobretudo pela não garantia de teto e alimento para sua família, funções masculinas reforçadas continuamente pelo papel de provedor. Trata-se de uma fragilização na complementação dos papéis na reprodução social da família que expõe principalmente os homens, à depressão, frustração, baixa autoestima, alcoolismo que conduz à perda de respeito na família e a iminência de dissolução de relações conjugais. Para a mulher, implica no fracasso da possibilidade de melhorar suas condições de vida e existência

mediante o projeto de constituição da família, como possibilidade de segurança associada à família organizada em seus papéis tradicionais.

Não por acaso, a questão do trabalho adquire ênfase nos relatos dos beneficiários ao refletirem sobre a centralidade da família no Programa Bolsa Família, como componente central para compreensão de suas condições de vida que as conduzem a participar, a 'precisar', e constituírem-se público alvo do Programa.

Para a maioria dos entrevistados, o trabalho constitui-se como um mecanismo fundamental para a reprodução da sobrevivência do grupo familiar, mas também como uma forma de reconhecimento do indivíduo na sociedade na qual se insere, de afirmação de identidade e como instrumento que tem possibilidade de viabilizar a construção de projetos de melhoria de vida.

O trabalho atribui-lhes uma identidade na sociedade, constituindo-se num valor moral. A busca por trabalho representa uma luta pelo reconhecimento social e pela construção de uma identidade de um indivíduo que provê suas necessidades e de sua família e constrói um padrão de vida com dignidade sem depender de assistência, denotando o entendimento de que os programas assistenciais, embora importantes, não dignificam o indivíduo. Portanto, por essa perspectiva, o que torna os indivíduos iguais no espaço público é o esforço empenhado mediante o trabalho, este não representa o valor mercadoria ou a razão do sustento, contudo se coloca como necessidade fundamental, levando-se em consideração que estar trabalhando desenvolve o sentimento de assegurar o próprio sustento lícitamente, imprimindo nos indivíduos autovalorização gerada pela capacidade de assegurar suas existências. (LIMA, 2003, p. 275).

As beneficiárias ao enfatizarem em seus relatos o anseio pelo trabalho expressam o que Lima (2003, p. 273) denomina de código de honra, configurado pela tentativa de fugir de estigmas negativos que em geral os pobres estão expostos: preguiçoso, marginal, malandro. O trabalho é a forma dos pobres dizerem-se pobres, porém virtuosos, conferindo ao indivíduo o estatuto da dignidade, posto que através dele devem ser reconhecidos pela riqueza interior expressa pela disposição ao trabalho, pela responsabilidade com a reprodução de sua família e pelos deveres cumpridos com honestidade e dignidade 'ganhando a vida com o suor do próprio rosto', como expressam vários depoimentos dos beneficiários.

Todavia, as formas de inserção no trabalho tal qual foi exposto pelos beneficiários, principalmente pelas mulheres, mostram diferentes formas de inserção, marcadas pela instabilidade, demarcada pela informalidade, pelo desemprego e baixa

renda. Suas condições de vida, de um modo geral, expressam-se como resultante das rendas auferidas mediante alternativas precárias de trabalho, em geral considerados como 'ganhos' insuficientes para alcançar os padrões de consumo necessários. Em contrapartida, consideram que um salário 'certo' obtido mediante vínculo empregatício, constitui-se numa alternativa segura que, embora limitado ante as demandas da família, tem a possibilidade de 'amenizar' as condições de pobreza, a insegurança quanto à sobrevivência e a incerteza do amanhã que permeiam suas vidas e que não raramente conduzem à instabilidade emocional. Portanto, a busca por segurança na reprodução familiar centra-se nos ganhos que podem ser auferidos mediante o trabalho, conforme apontam o depoimento a seguir:

A melhor coisa pra gente era ter um trabalho, com um salário todo mês pra gente poder contar, poder se organizar, mesmo sendo pouco pra não ficar como eu fico com a cabeça quente pensando sempre que eu tenho que me virar pra sustentar meus filhos. Eu me preocupo muito e digo sempre lá em casa que eu não posso adoecer senão todo mundo vai passar fome, porque eu lhe digo mesmo quem vive de bicos como a gente não tem sossego não [...] porque um dia tem, aparece alguma coisa pra faturar alguma grana, mas tem período que a gente se vê aperreado e recorre pra família, pros vizinhos e nem sempre eles tem pra socorrer nós. (BENEFICIÁRIA – PBF).

Os depoimentos, em geral, reafirmam o valor moral atribuído ao trabalho para os pobres, assim como expressam a vulnerabilidade de 'estar fora' do mercado de trabalho formal e, conseqüentemente, não ter asseguradas garantias trabalhistas, como a beneficiária expressa, no relato acima, a preocupação em ser acometida por problemas de saúde que a impossibilite garantir sua manutenção e de sua família. A relevância do emprego formal sobressai-se também nas falas dos entrevistados em razão da garantia dos direitos trabalhistas. Para Lima (2003, p. 266):

Para esses indivíduos, mergulhados na incerteza de um mercado de trabalho cada vez mais restritivo aos que não têm qualificação, numa constante rotatividade em diferentes ocupações, o contrato fixo é a afirmação da dignidade e a conquista de um direito social.

Nessa direção, segundo a autora, o trabalho para eles se identifica com a figura simbólica da carteira de trabalho, enquanto os bicos ou biscates são qualificados por eles, em geral, como serviços. Constituindo-se esses últimos nas formas de inserção possíveis, para a maioria, marcadas por instabilidades e fragilidades, cujo acesso a coberturas e garantias trabalhistas é inviabilizado.

Nos relatos, os entrevistados fazem uma distinção entre estar trabalhando, exercendo atividades informais e possuir um emprego 'estável'. Para a maioria, as

atividades exercidas caracterizam-se por sua provisoriedade, que garante a sobrevivência por pouco tempo 'que não se pode contar sempre', e pela possibilidade de desenvolver atividades diversas, desde que possibilite render algum dinheiro. Por outro lado, os depoimentos demonstram o entendimento de que, para os entrevistados, emprego significa a existência de um contrato de trabalho com vínculo empregatício que garanta direitos como: direito ao auxílio doença, ao décimo terceiro salário; direito a férias; a aposentadoria; significa enfim sair da insegurança e incerteza da informalidade.

A fragilidade de inserção revela a predominância de um setor da economia denominado setor informal, que se trata de um problema que coloca em evidência a questão da inserção e sobrevivência de amplos segmentos da sociedade brasileira. Revela, não obstante, a existência de uma lacuna imensa no mercado de trabalho, na distribuição da renda, no acesso às políticas sociais, evidenciando as condições de um contingente com possibilidades cada vez mais ínfimas de inserção na denominada economia moderna. (OLIVEIRA, 1988).

De um lado, a busca por um trabalho 'certo', regular com vínculo empregatício, carteira de trabalho assinada, constitui-se na aspiração principal dos entrevistados, consistindo na afirmação da dignidade e conquista de um direito social face às instabilidades e incertezas sobre 'o amanhã' que permeiam sua vida familiar. Por outro lado, dada suas limitações pessoais de qualificação e instrução veem restritas as possibilidades de alcançar um emprego, o que, segundo elas, não supere a situação de pobreza, pelo menos possibilitaria a sobrevivência de forma digna. A esse respeito Lima ressalta:

Num cotidiano marcado pela imprevisibilidade do dia seguinte e pela intermitência de atividades no mercado de trabalho formal, o chefe de família, que vê rareadas as chances de acesso a um emprego fixo, tem essa conquista, se não como a libertação da pobreza, pelo menos como a garantia de manter-se no limite da sobrevivência. (LIMA, 2003, p. 266).

A conquista do trabalho significa uma condição de cidadania, que se torna cada vez mais distante, segundo Santos (1979), uma vez que a grande maioria da população tem-se inserido no mercado informal, em geral, precarizado, que não possibilita o acesso a direitos e coberturas trabalhistas, como a situação no mercado de trabalho dos beneficiários entrevistados, confirma. Como visto, as principais atividades desenvolvidas pelas mulheres entrevistadas são: diarista, empregada doméstica, lavadeira, revendedora de cosméticos, costureira, vendedora ambulante, doceira e operadora de caixa. Dos dois homens que participaram das entrevistas, um faz 'bico'

como ajudante de pedreiro e o outro é feirante. O relato, a seguir, ilustra a situação de uma das entrevistadas em relação à atividade exercida:

Sou pobre porque não estudei [...] 'meu pai dizia que menino só estuda até escrever o nome' [...] porque nosso trabalho lá da família era de roça e ele achava que pra isso não precisava saber muito, ser doutor, e eu vim pra cidade assim mesmo sabendo pouquinho, mal sei assinar meu nome, e por isso eu sei que não consigo um trabalho bom pra ter um salário, vivo de faxina e por isso eu sei que tem uns que tem boa condição e eu não posso ficar no bem bom com meus filhos. (BENEFICIÁRIA - PBF).

Em linhas gerais, o desemprego, que marca a vida dos beneficiários entrevistados, revela a dificuldade de garantir a reprodução diária do grupo familiar, o que, para considerável número de beneficiárias, essa condição, por vezes imprime privações alimentares que fazem aflorar sentimentos de angústia, impotência, revolta, inconformismo com uma situação considerada por elas indigna, diante da necessidade de sustentar seus filhos, não raras vezes sem a presença do cônjuge, sem ter as condições efetivas para fazê-lo. Para a maioria dos entrevistados, o fato de não ter um trabalho representa um estado de letargia involuntária que delinea, de forma quase implacável, um presente e futuro de privações e necessidades com restritas possibilidades de mudança.

Isto posto, vale reforçar as considerações implícitas nos relatos dos beneficiários, no decorrer das entrevistas, sobre a centralidade do trabalho na provisão do sustento da família. Segundo estes, o Estado deve manter o Bolsa Família, e expressam em vários momentos o medo de perder o benefício 'de serem desligados do Programa' que, embora saibam que não 'resolve' a situação de pobreza das suas famílias, assume significado relevante pela intensidade com que a pobreza se apresenta em suas vidas. Conforme enfatiza Soares (2009), os programas de transferência de renda devem ser mantidos, até que o Estado garanta ações de acesso efetivo ao trabalho e à renda para então substituí-los. Todavia, embora considerem o Programa importante, as entrevistadas expressam a busca pela independência mediada pelo trabalho, como forma de assegurar o próprio sustento familiar, como demonstram os relatos a seguir:

A gente tá atrás de Bolsa Família não é porque a gente quer não senhora [...] a gente quer ter direito a emprego, trabalho pra que a gente ganhe nosso dinheiro com o suor do nosso rosto, agora se não tem trabalho pra gente o jeito é esse mesmo: ficar recebendo dinheiro do Governo até conseguir um trabalho certo. (BENEFICIÁRIA PBF).

Eu não vejo o Bolsa Família como uma esmola como muitos dizem por aí, mas eu sei também que ele não garante dignidade pra ninguém, porque o que garante mesmo é emprego, os 'bicos' que a gente consegue fazer é só pra ir passando [...]. (BENEFICIÁRIA PBF).

Hoje eu vendo cremosinho com dinheiro do Bolsa Família e tenho conseguido um bom dinheirinho que dá pra ir livrando, mas eu não quero viver a vida toda com a ajuda do Governo até porque eu sei que um dia vai acabar [...] e eu tô pensando agora investir em mim e tenho planos de fazer um curso de enfermagem pra ficar mais tranqüila [...]. (BENEFICIÁRIA PBF).

Esses depoimentos demonstram a dificuldade de acesso a um emprego no mercado de trabalho, restando-lhes os 'bicos' que fazem eventualmente e a participação no Bolsa Família que lhes propiciam alguma renda e, por esse motivo, constituem-se para os entrevistados formas alternativas de enfrentamento à pobreza. A aspiração ao trabalho com vínculo empregatício, faz parte dos projetos de vida da maioria dos entrevistados, apresentando-se como uma forma segura para consecução de melhores condições de vida, o que seria inviável conseguir, segundo os beneficiários, apenas com a participação no Bolsa Família e com 'bicos' que realizam esporadicamente.

Em geral, para os beneficiários a recorrência ao Programa foi impulsionada por condições de extrema vulnerabilidade, intensificada pelo desemprego, atividade exercida de forma instável (bicos), baixos rendimentos da família que caracterizam a vida do pobre no mundo do trabalho e se constituem em formas de negação de oportunidades para um indivíduo, violando sua condição como ser humano, posto que o homem se realiza pelo trabalho, onde tem a possibilidade de encontrar sua 'dignidade', garantindo bem-estar para ele e sua família.

Os entrevistados expressam nos seus depoimentos uma ambiguidade em relação ao Bolsa Família, visto por um lado como uma ajuda necessária para suprir de forma emergencial situações marcadas pela carência e destituição e, de outro, concebido como um Programa provisório 'que não é pra vida toda' evidenciando a compreensão, pelos beneficiários, de que o Bolsa Família não tem a capacidade de superar a situação de pobreza em que se encontram, mas de amenizá-las. Dito de outro modo, os beneficiários reconhecem a importância do Programa, pela necessidade de ajuda imprimida por condições de precariedade social, mas renunciam ao direito a esse tipo de 'ajuda certa' pelo direito a um emprego, a um 'trabalho certo', cuja renda auferida seja compatível com as necessidades de um padrão de vida digno e válido para todos os indivíduos em uma sociedade que se pretende justa e calcada em parâmetros de civilidade. (TELLES, 2001).

Trata-se, portanto, de ultrapassar o enfoque fortemente tutelar e assistencialista presente historicamente na política social brasileira "no lugar de uma política social movida pela compaixão, busca-se consolidar uma política movida pela

lógica do reconhecimento dos direitos sociais e, portanto, da justiça e da equidade”, como assinala Carvalho (2003, p. 20).

A maioria dos beneficiários demonstra a necessidade de o Estado propiciar a articulação da transferência de renda, que deve ser mantida até pela situação emergencial, com a geração de oportunidades de trabalho, inclusive com a oferta de ações que ocorram concomitantes ao recebimento do benefício, que possibilitem a promoção dos beneficiários, que ampliem as possibilidades ‘chances’ de inserção no mercado de trabalho formal ou de gerar renda de forma autônoma. Todavia, a maioria dos entrevistados informou não ter participado de cursos de qualificação ofertados pelo Programa Bolsa Família e que estão aguardando a promoção dos cursos a serem articulados pela coordenação local do Programa. Do total de entrevistados somente quatorze fizeram inscrição para participar de cursos, mas não foram chamados.

A seguir o esforço direcionou-se para a identificação dos significados da centralidade da família para técnicos e coordenadores do Bolsa Família, em São Luís, assim como da forma como as famílias vêm sendo alcançadas pelo Programa no seu processo de implementação, face o enfrentamento da situação de pobreza. Para tanto, foram entrevistados seis coordenadores do Programa das Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, além de seis técnicas (assistentes sociais) que realizam atendimento às famílias na SEMUS e, em cinco Centros de Referência de Assistência Social – CRAS da capital, conforme indicado na introdução desta tese.

5.2.5 A Família como público-alvo do Bolsa Família: percepções de coordenadores e técnicos do Programa em São Luís

O Maranhão assinou, em maio de 2005, o Termo de Adesão ao Processo de Atualização Cadastral, do Bolsa Família, tendo como norte as Portarias MDS nº 360/05 e 454/05, apresentando um Plano de Ação com atividades de capacitação para agentes sociais dos 217 municípios do Estado, sensibilização dos gestores municipais (prefeitos (as)) para aderirem ao Bolsa Família⁸² e Cadúnico, mediante Portaria MDS nº 246/05; além de constituir e formalizar a Coordenação Estadual Intersectorial (Assistência Social, Saúde e Educação).

⁸² O Programa Bolsa Família foi instituído, em Outubro de 2003, por Medida provisória nº 132, posteriormente convertida em Lei de nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, e regulamentado por Decretos e Normas do executivo Federal.

Em 2008, o Estado, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDES, efetivou a adesão ao Bolsa Família por meio da Portaria GM/MDS nº 76/08 que estabelece critérios e procedimentos, quais sejam: Assinatura do Pacto de Aprimoramento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Instituição de Coordenação Intersetorial (Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, Educação e Planejamento); Elaboração de um Plano de Ampliação da Documentação Básica, com foco no sub-registro civil.

Como requisito para a adesão ao Programa e ao CadÚnico, a SEDES⁸³, adotando o princípio constitucional em sua esfera de competência, coordena o referido Programa no Estado do Maranhão, e tem como competências: monitorar, orientar, capacitar técnicos⁸⁴ e gestores dos municípios, promover ações intersetoriais e articular outras políticas⁸⁵. Segundo a coordenadora estadual, o esforço tem-se dado para efetivação de uma ação intersetorial para implementação do Bolsa Família no Maranhão:

A busca de aprimoramento vem se dando mediante o fortalecimento da Coordenação Estadual Intersetorial, no acompanhamento, nas orientações às ações municipais com constantes assessoramentos diretos aos órgãos gestores das três políticas envolvidas. (COORDENADORA PBF – SEDES).

A Secretaria de Estado de Educação - SEDUC tem como competência o monitoramento dos municípios, apoio técnico, logístico, reuniões intersetoriais, disseminação de informações sobre a condicionalidade da educação, visando garantir a legitimidade das informações prestadas pelos municípios. Com relação a intersetorialidade prevista para o desenvolvimento do Programa em nível estadual, a coordenadora do PBF – SEDUC enfatiza que todo esforço está sendo feito para uma atuação integrada, mas ressenete-se da ausência de igual esforço, nos municípios em que realiza visita para monitoramento⁸⁶.

⁸³ Na estrutura da SEDES, o Bolsa Família está localizado na Superintendência de Ações de Proteção Social Básica, na Supervisão de Ações de Transferência de Renda.

⁸⁴ O Estado também realiza ações de Capacitação e de Apoio Técnico para os 217 municípios, direcionadas aos sistemas operacionais do aplicativo CadÚnico, sistema da frequência escolar e Sistema de Benefícios (SIBEC), mediante o qual gestores municipais têm autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de cancelamento de benefícios.

⁸⁵ Também constitui competência da SEDES a articulação junto à Caixa Econômica para atendimento às famílias beneficiárias e ampliação dos serviços através de correspondentes bancários: lotéricas, comércios e agências.

⁸⁶ As visitas realizadas objetivam o acompanhamento do desenvolvimento do Projeto Presença nos municípios maranhenses, que ocorre mediante alimentação do Sistema de Acompanhamento da frequência escolar do Ministério da Educação. O referido projeto constitui-se na institucionalização da frequência escolar do Programa Bolsa Família para o acompanhamento da condicionalidade da educação.

Às vezes a gente sente que as secretarias dos municípios estão com certa resistência e os gestores geralmente têm esse pensamento: ‘ah! Frequência é da educação, vacinação é com a saúde [...] cada qual no seu cada qual’ [...] E a gente tem certeza de que essa não é a forma correta, não se pode pensar um atendimento segmentado à família, até mesmo porque se trabalha a mesma família na educação, na saúde e na assistência social. Por isso, quando a gente chega ao município tem a preocupação em reunir com as três políticas: assistência social, educação e saúde, responsáveis pelo desenvolvimento do Bolsa Família, porque elas devem ter a sintonia necessária para que se tenha resultados positivos. Por exemplo, às vezes o aluno está com frequência em dia, mas com cadastro desatualizado o benefício é bloqueado. Então, é um trabalho de co-responsabilidade, de co-gestão. (COORDENADORA PBF – SEDUC).

No que diz respeito à competência da Secretaria Estadual de Saúde - SES no acompanhamento do Programa Bolsa Família, segundo a gestora, “limita-se ao apoio técnico aos municípios maranhenses, assessoramento e monitoramento das informações prestadas semestralmente sobre o acompanhamento da condicionalidade da saúde” (COORDENADORA PBF – SES). Dados do DATASUS⁸⁷ (2009) informam uma evolução no percentual de cobertura do acompanhamento de famílias beneficiárias do Bolsa Família pela atenção básica, no Maranhão. No segundo semestre de 2008, o Estado atingiu um percentual de 59,11%, elevando-se esse percentual no primeiro semestre de 2009 para 67,81%.

Em São Luís o Programa Bolsa Família é de responsabilidade de um Comitê Gestor Intersetorial constituído por representantes da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social - SEMCAS, Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS e Secretaria Municipal de Educação – SEMED. Entretanto, a coordenação geral cabe à SEMED por ser o órgão gestor que responde pelo Programa junto ao MDS.

O gestor do Bolsa Família aqui, em São Luís, é o Secretário Municipal de Educação, o que ao meu ver é o grande diferencial, é um ponto favorável, onde muita gente acha que é uma distorção. Nós temos uma Superintendência do Bolsa Escola⁸⁸ estruturada para receber as famílias, que dá suporte ao Programa. Um outro ponto positivo é: ao estar atrelado à educação o Programa está mais próximo das famílias que estão nos entornos das escolas e que são em quantidade muito grande, se comparado ao número de CRAS que são apenas 11. São escolas do estado, município e comunitárias. Então, nós temos um âmbito de atuação

⁸⁷ Departamento de Informações do Sistema Único de Saúde do Brasil.

⁸⁸ Na SEMED a Superintendência responsável pela gestão do Bolsa Família designa-se Superintendência do Bolsa Escola preservando sua denominação de origem quando criado o então Programa Bolsa Familiar para a Educação, programa de transferência de renda, por iniciativa da Prefeitura de São Luís, instituído pelo Prefeito Jackson Lago, através do Decreto Nº 17.555 de 19 de agosto de 1997 e regulamentado pela Portaria Nº 024 de 19 de setembro de 1997 da Secretaria Municipal de Educação – SEMED. (SILVA, 2003, p. 266). A partir da implementação do Bolsa Família, em São Luís, houve a integração com o Bolsa Familiar para a Educação, passando a existir paralelamente um outro Programa denominado Bolsa Parceria que, até dezembro de 2009, atendeu a 967 famílias. À esse respeito veja Silva, et al, 2008.

muito maior, muito mais abrangente e temos como chegar mais rápido na família institucionalmente. (COORDENADORA DO PBF – SEMED).

Embora a SEMED seja responsável pela coordenação geral do Bolsa Família, em São Luís, a operacionalização do Programa depende do envolvimento direto das três secretarias, mencionadas anteriormente, num sistema de co-gestão e de co-responsabilidade que incluem ações de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, acompanhamento das famílias beneficiárias, principalmente nos casos de maior vulnerabilidade social, estabelecimento de parcerias para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa, gestão do benefício (bloqueio, cancelamento, transferência, alteração no cadastro)⁸⁹ atualização cadastral, incentivo ao acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde e inscrição das famílias no Cadastro Único pode ser realizado pelas três secretarias, inclusive nos onze⁹⁰ CRAS de São Luís, que são órgãos vinculados à SEMCAS, distribuídos em áreas estratégicas da capital. Nesses centros, assistentes sociais são responsáveis pelo acompanhamento das famílias beneficiárias, bem como pelo preenchimento do cadastro das famílias que se enquadram nos critérios de inclusão do Programa.

À SEMED tem dentre outras competências o acompanhamento da condicionalidade da educação, como assinala a coordenadora:

Nós temos o sistema para fazer o acompanhamento da frequência escolar das crianças, imprimimos os relatórios, encaminhamos para as escolas que por sua vez preenchem e nos devolvem para que o sistema seja alimentado – é o Projeto Presença que faz a frequência das crianças das famílias beneficiárias bimestralmente. Quando a criança está infrequente automaticamente ele recebe um aviso, o benefício é bloqueado se persistir a situação de infrequência. (COORDENADORA DO PBF – SEMED).

Em relação à competência da Secretaria Municipal de Saúde é fazer o acompanhamento da condicionalidade da saúde do Programa. Conforme informações da coordenadora, a SEMUS teve que cumprir alguns requisitos para realizar essa ação: estruturar fisicamente o setor do Bolsa Família, adquirir computadores e contratar equipe de digitadores. Ademais, a gestão do Bolsa Família pela saúde dispõe de uma nutricionista e três assistentes sociais. “Acredito que nós estamos cumprindo com o nosso papel no Programa, mas com necessidade de melhorias para se dar conta da condicionalidade da saúde”. (COORDENADORA DO PBF – SEMUS).

⁸⁹ A gestão do benefício é feita a partir da operacionalização do Sistema de Gestão de Benefícios (SGB), também conhecido como Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), um sistema informatizado, com acesso via internet.

⁹⁰ Os CRAS são localizados no Centro e nos bairros do Anil, Cidade Operária, Itaqui-Bacanga, Coroadinho, São Francisco, São Raimundo, Vila Palmeira, Cidade Olímpica, Maracanã e Sol e Mar.

O município de São Luís, até março de 2010, apresentava uma cobertura expressiva, tendo 77.534 famílias atendidas pelo Bolsa Família, o correspondente a 78,5% de um total de 98.644 famílias consideradas pobres, segundo os critérios estabelecidos para inclusão no Bolsa Família. Face à realidade de pobreza, em São Luís, considerada a terceira capital mais pobre do país, como demonstram os estudos anteriormente mencionados nesta tese, esses dados são bastante significativos, sobretudo para as famílias beneficiárias que se constituem público-alvo do Programa. Para as coordenadoras do Programa, em São Luís, isto representa um avanço no enfrentamento à pobreza que assim se posicionam:

Quando a assistente social da SEMED vai lá na casa dessa família pobre e vê a importância desse benefício, que ela não pode perder de forma alguma [...] porque em muitas situações é o benefício que dá condições das crianças, daquela família se alimentarem, eu acho que isso faz a diferença. Não existe discussão intelectual que possa se sobrepor a isso. Eu vejo a importância do Programa para essas famílias pobres, mas eu também sei que isso não vai trazer a mudança do país e não é porta de saída da pobreza, mas no momento como essa família se encontra fragilizada, muitas vezes sem emprego, sem oportunidades, é um suporte. Sou defensora do Programa sob essa ótica, mas não acho que isso é que vai resolver o problema do país. (COORDENADORA DO PBF – SEMED).

O Bolsa Família tem uma resposta imediata para a necessidade de sobrevivência das famílias pobres, o ponto fundamental quando essa família acessa o benefício e passa a ter condições de se alimentar. O Bolsa Família vai muito além da transferência de renda, ele inclusive contribui para alterar a economia local de vários municípios, o que vai se reverter em alterações na qualidade de vida de todo um conjunto de famílias, de todo um território. (COORDENADORA DO PBF – SEMCAS).

Os relatos demonstram a intermediação do Programa Bolsa Família como mediação necessária para a sobrevivência das famílias pobres em São Luís. Ademais, evidencia-se a premência de se assegurar o atendimento das necessidades que determinam sua inserção no Programa, inserção apontada como alternativa principal, 'no momento em que essa família se encontra fragilizada', ante a situação de privação imposta pela falta de oportunidades e pelo desemprego como ressaltou uma das coordenadoras e vários beneficiários.

O atual quadro de marginalização, gerado pela degradação das condições de trabalho e fragilidade dos suportes de sociabilidade, tem concorrido para que amplas camadas da população sobrevivam em precárias condições de vida, como evidenciado em São Luís. Como adverte Castel (1997, p. 12): "esses processos de marginalização podem resultar em exclusão propriamente dita, ou seja, num tratamento discriminatório dessas populações".

Como visto anteriormente, a situação de precariedade social a que estão expostas inúmeras famílias, em São Luís, determina constituírem-se beneficiárias do Bolsa Família. A inclusão das famílias nos programas de transferência de renda tem gerado, desde o início de sua implantação, críticas sobre o desestímulo ao trabalho que esses programas podem suscitar, constituindo-se numa das questões que cercam esses tipos de programas num contexto que o mercado prescinde cada vez mais do trabalho. Ante as críticas identificadas no cotidiano, as coordenadoras e técnicas são unânimes em rebater tais posicionamentos:

Essa história de dizer que o homem não quer trabalhar ou que a mulher não quer trabalhar, que fica tendo milhões de filhos para poder receber o benefício [...] isso é balela de intelectual que não sabe o que é passar fome e vive confortavelmente. Eu vou pra rádio, vou pra televisão e digo isso. Isso é historinha de faz de conta 'depois desse programa ninguém quer mais trabalhar' como eu escuto muito isso. Eu acho que ninguém em sã consciência vai deixar de receber um salário mínimo ou mais e ter algumas garantias pra receber no máximo R\$ 200,00 do Bolsa Família. Ninguém se acomoda na miséria, ninguém está na miséria porque quer tá na miséria, tá porque não tem perspectiva e é difícil porque há no país desvios de toda ordem e, às vezes, o recurso não chega onde tem que chegar. (COORDENADORA DO PBF – SEMED).

Para os liberais transferir renda a alguém fora da esfera do trabalho é considerado um estímulo ao não trabalho, é um 'incentivo à vagabundagem, a preguiça'. A responsabilização da ociosidade ao indivíduo é um aspecto recorrente no polêmico debate entre direito à renda ou direito ao trabalho, que demarca o que Valladares (1991) aponta como oposição entre pobre e trabalhador. A acomodação com a pobreza é concebida como uma responsabilidade individual. Segundo a autora, trabalhador e ocioso são colocados em pólos opostos e pressupõe que as pessoas que trabalham sejam mais distanciadas da miséria. Nessa linha de argumentação, o desenvolvimento de estratégias informais para consecução de renda, para minimizar a situação de privação vivenciada é colocada como uma linha tênue de diferenciação entre pobreza e miséria, sendo a opção por sair da acomodação determinada pelo esforço pessoal. O posicionamento de uma técnica do CRAS parece apontar nessa direção:

A gente tem notado que as famílias têm permanecido nessa situação por muito tempo de estar precisando de acompanhamento não sei se por conta de estar recebendo o Bolsa Família [...] eu creio que não, mas existem situações em que elas recebem o benefício e se acomodam, não quer perder o benefício, mas não faz nada pra mudar essa situação. Tem famílias que a gente nota um esforço maior de sair da situação de pobreza, está tentando, tem a oportunidade e aproveitam outras nada, ficam sem perspectivas.

Em sociedades em que o primado do trabalho aparece como base para a ordem social, iniciativas de sustentação dos indivíduos por meio de programas de transferência de renda ou de outra natureza, são intensamente marcados por debates teóricos tensos e conflituosos, orientados por perspectivas políticas e ideológicas contrárias, por se debaterem basicamente com o primado do trabalho. (BOSCHETTI, 2003, p. 44).

Para Sposati (2001) um programa como o de transferência de renda, ao que se inclui na atualidade o Bolsa Família, à primeira impressão é que pode dar um sentido de esvaziamento da necessidade do trabalho como fonte de renda, ao destinar dinheiro a alguém fora do trabalho. Entretanto, segundo a autora, a transferência de renda não pode ser reduzida a um benefício [...] consistindo antes num “direito gerado pela sociedade que alcança um novo patamar civilizatório: no caso, a sociedade afiança o direito à sobrevivência e à vida digna”. (SPOSATI, 2001, p. 80).

Em relação ao Bolsa Família, especificamente, é consenso entre coordenadoras e técnicos envolvidos no processo de implementação do Programa, em São Luís, que a centralidade da família no Bolsa Família decorre do reconhecimento do dever do Estado em proteger a família, conforme determinado na Constituição Federal Brasileira de 1988. Segundo esses sujeitos, a proteção à família é um direito a ser garantido pelo Estado, em decorrência da sua responsabilidade face ao elevado número de famílias pobres no país vivendo no limite da subsistência. Trata-se, portanto de um Programa fundamentado no princípio do direito das famílias à transferência de renda e do dever do Estado em processar proteção.

Conforme disposto na Lei de criação do Bolsa Família, a família constitui-se unidade de atenção do Programa, ao definir a família e não a criança ou o adolescente como público alvo, ultrapassa o aspecto do acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola, extrapolando a intenção de mera formação escolar. Propõe um caráter de promoção das famílias para seu fortalecimento, através da inclusão destas em diversas políticas públicas, principalmente as de saúde, educação, assistência social e do trabalho, com estímulo à participação das famílias em programas de geração de trabalho e renda a serem ofertados de forma articulada ao Bolsa Família. Como assinala uma técnica do CRAS:

[...] eu vejo como forma de empoderamento da família, vem reforçar a família como uma unidade, como núcleo de socialização do ser humano que tem o papel fundamental de prover e cuidar dos seus membros e ela mesma precisa ter condições para garantir esse provimento. (TÉCNICA CRAS).

A centralidade da família no Bolsa Família significa, também, para os técnicos entrevistados (assistentes sociais) uma coerência com a própria política de assistência social, enquanto campo onde se situam os programas de transferência de renda, incluindo-se o Bolsa Família, que define, enquanto um dos eixos estruturantes do SUAS a matricialidade sociofamiliar, conferindo à família centralidade na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e reafirmando o compromisso dessa política com a família, desde a instituição da LOAS (Lei Nº 8.742/93). Cabe ao Estado, conforme o art. 4º, III da referida Lei, a responsabilidade de garantir a proteção social às famílias, na qual é incluída a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), conforme disposto na PNAS/2004, que deve ser estabelecida através de:

Benefícios continuados e eventuais que assegurem proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidade e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos. (PNAS, 2004, p. 40).

A centralidade da família definida, portanto, passa pelo reconhecimento, pela esfera pública, das pressões sofridas mediante os processos de exclusão, gerados sobre as famílias, acentuando fragilidades e desnudando precariedades sociais que se expressam nas condições de vida e de existência que permeiam a reprodução dos núcleos familiares. Na PNAS, a centralidade da família é apontada como primordial, considerada como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”. (PNAS, 2004, p. 41).

A assistência social, como as demais políticas sociais, garante proteções e “visa proteger as situações de ausência de renda, de autonomia e de convívio a todos os segmentos sociais, independente de sua caracterização como pobre, indigente, carente ou necessitado”. (JACCOUD, 2007, p. 27). Enquanto direito, a assistência social é entendida no contexto desta tese “como reapropriação, por parte dos setores populares, da riqueza previamente produzida que, como tal, lhes pertence, inalienavelmente e como direitos sociais desprezados”. (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 17).

O Bolsa Família, portanto, situa-se no campo da Política de Assistência Social, no escopo do que se identifica como políticas de garantia e segurança de renda, tendo a família em situação de vulnerabilidade social como centralidade. Segundo as coordenadoras, a centralidade da família no Programa se daria:

Em função da assistência social que a nível federal é quem vem na gestão desse programa. A Política de Assistência Social focalizou o trabalho na família. Então, hoje se tem um programa de transferência de renda com centralidade na família, que é o Bolsa Família. Deixou-se de focalizar o indivíduo isoladamente e se passou a focalizar a família. É melhor ser a família o público-alvo, porque não adianta eu trabalhar uma criança se ela vivencia uma realidade de risco social, ela vai para escola, quando volta pra casa não tem alimentação, não tem moradia digna, os pais estão excluídos do mercado de trabalho [...] Então a probabilidade da ação da escola, da assistência, da saúde de qualquer que seja a área ter êxito se não tiver respaldo na família cai consideravelmente. Ao passo que se você trabalha o segmento família a possibilidade de se ter um impacto positivo é bem maior, a probabilidade dessa família sair da situação de extrema pobreza é bem maior. (COORDENADORA PBF – SEMUS).

Como uma forma de garantia de renda a família pobre, garantindo relativa autonomia, poder de escolha e consumo de mercado para o núcleo familiar integralmente e não a membros da família individualmente, isoladamente. Portanto, supera a abordagem fragmentada de experiências anteriores como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação etc. (COORDENADORA PBF – SEDES).

Interessante notar nos depoimentos que a centralidade da família no Bolsa Família também significa uma forma de superar uma marca muito presente nas políticas públicas baseadas no trabalho por segmento, de forma setorializada. Aspecto ressaltado, também, nas colocações de outras entrevistadas:

O foco na família é uma forma de garantir uma visão da família na sua totalidade e buscar o atendimento a essa família de forma integralizada com todos os membros. Resgatando também o próprio sentido de família quando se fala que a partir também do Bolsa Família se busca fortalecer a estrutura familiar no cumprimento de suas funções dos seus papéis, dentro de uma concepção de família nas suas diversas configurações, superando aquela visão tradicional. Reconhecendo a família como espaço de referência de todo ser humano e reconhecendo como uma força presente na comunidade, que pode está contribuindo para alterar indicadores de vulnerabilidade, de riscos que possam superar essas situações. (COORDENADORA PBF – SEMCAS).

Mudou muito a perspectiva com a implantação do Programa Bolsa Família, porque não é só a mãe, não é só a criança, mas também o pai. Então, hoje com o Bolsa Família tem-se um programa de transferência de renda voltado para a família como um todo. Porque, por exemplo: às vezes o pai sofre com o alcoolismo, ou então é um caso de violência [...] que na história dele só foi visto violência [...] querendo ou não as pessoas trazem em sua história resquícios das relações vivenciadas no passado quando criança [...] e se a pessoa só viu violência a probabilidade de reproduzir um comportamento violento no seio familiar não são de todo descartadas. (COORDENADORA PBF – SEMED).

As assistentes sociais identificam, quando realizam as entrevistas com as (os) beneficiárias (os) casos de: violência doméstica, alcoolismo, frustração, depressão, muito baixa auto-estima. Então, quando o Programa tem como público a família ele não atende só a criança, não só a mãe, só o pai, ele

busca atender a todos, cuidar da família. (COORDENADORA PBF – SEMED).

Se por um lado, a definição da família, como unidade de atenção do Bolsa Família, apresenta-se para técnicas e coordenadoras como um aspecto positivo, por outro, expressa a complexidade que o atendimento à família envolve ao suscitar limites e desafios identificados na dinâmica de implementação do Programa em São Luís, somados a uma série de problemas de ordem estrutural como quadro reduzido de pessoal, excesso de atividades dentre outros.

É um universo muito grande de famílias pra dar conta, a gente está tentando trabalhar a família como o centro das ações, mesmo com a equipe pequena que se tem, com o volume de trabalho que se tem, mas a gente tem buscado a família e precisamos melhorar para ter esse alcance da família como um todo. (TÉCNICA CRAS).

Você identifica várias demandas naquela família e acaba tendo inúmeras dificuldades pra contribuir pra família melhorar a situação nos aspectos identificados, que depende não só de você, enquanto técnico, mas de outros profissionais, de outros órgãos, e da oferta de ações dentro da própria assistência social e das outras políticas vinculadas ao Bolsa Família [...]. (TÉCNICA CRAS).

Eu ainda não vejo isso como uma realidade concreta, nós temos muitas dificuldades pra colocar isso em prática. A gente tem buscado isso, trabalhar a família como centralidade, eu acredito que muitas dificuldades precisam ser superadas pra gente conseguir avançar nesse trabalho para atender a família de forma integral. (TÉCNICA CRAS).

A gente hoje trabalha tendo a família como foco central, embora a gente tenha algumas dificuldades pra colocar a família como centro das nossas atenções, embora a gente se esforce. Mas, a gente tem procurado atender a criança, atender o idoso, inserindo em grupos de convivência, em oficinas, o adolescente em atividades socioeducativas, os adultos em programas de geração de trabalho e renda. O que é um ponto positivo trabalhar os diferentes membros pertencentes aquela família, é diferente quando se trabalhava pensando somente no menino usuário de droga sem trabalhar a família, a contribuição que a família pode dar no acompanhamento, os vínculos a serem resgatados. (TÉCNICA CRAS).

Os depoimentos evidenciam alguns desafios enfrentados pelas técnicas dos CRAS no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa como: equipe de trabalho reduzida ante ao volume de trabalho, haja vista que o público atendido nos CRAS não se restringe às famílias do Bolsa Família, embora seja este seu público prioritário. Isso suscita demandas de diferentes ordens, ausência ou insuficiente oferta de ações por outras políticas públicas a serem articuladas às ações oferecidas aos beneficiários pela assistência social, via CRAS, e número bastante significativo de famílias para cada técnica acompanhar, como expressa o relato a seguir:

Foi criado por nós um Plano de Desenvolvimento Familiar, para destrinchar o que a gente tem que trabalhar com aquelas famílias do Bolsa Família que a gente está acompanhando nos CRAS, deve ser feito um Plano pra cada família acompanhada, no início eram cerca de 70 famílias pra cada técnico, depois se avaliou que um técnico não dava conta e reduzimos pra 20 famílias. (TÉCNICA CRAS).

A centralidade da família no Bolsa Família aparece estreitamente relacionada à questão da mulher como centralidade no Programa, merecendo destaque nos depoimentos de coordenadores e técnicos. Esse aspecto remete à consideração das transformações na composição da família que tem evidenciado o aumento de lares com chefia feminina. Para autores como Telles (1992), Sarti (2003) e Guimarães (2005), a incidência de domicílios chefiados por mulheres tem sido maior nas famílias em situação de pobreza. Enfatizam também que nos extratos sociais mais pobres, muitas famílias dependem do trabalho/renda das mulheres, mesmo quando há presença do homem, o que, segundo as autoras, pode conduzir para que essas famílias se tornem mais vulneráveis. Situação agravada pelo aumento do desemprego e do subemprego que afeta principalmente as mulheres, como consequência da recessão econômica e da instabilidade política associada ao processo de ajuste em todos os setores sociais. (SOARES, 2000, p. 51).

Para todas as entrevistadas o Programa tem contribuído para o fortalecimento e empoderamento da mulher em situação de pobreza, sobretudo aquelas chefes de família.

É um grande diferencial quando a mulher passa a ter uma posição melhor na família, ela começa a lidar com o sistema bancário, ela se percebe como sujeito nesse processo, na administração desse recurso, pode ser ao lado do companheiro, dos filhos, mas ela está ali numa posição bastante interessante. (COORDENADORA PBF - SEMCAS).

O fato dela administrar, ter o cartão, ser a pessoa de referência da família [...] de fato isso tem contribuído para fortalecer a mulher no contexto familiar. Isso é inegável e favorece de fato para que ela tenha o reconhecimento dela mesma como uma pessoa que pode estar contribuindo para que a família tenha melhores condições de vida. É uma estratégia muito significativa para fazer com que ela se perceba como cidadã. (COORDENADORA PBF - SEMCAS).

O Bolsa Família empodera a mulher, nós temos relatos de mulheres no CRAS que mostram que elas saem da dependência de tá pedindo pro marido, porque ela sabe que tal dia ela vai ter aquele dinheiro garantido [...] então, deixa de ter aquela relação de dependência do mínimo, dá uma certa autonomia pra elas. (TÉCNICA CRAS).

Eu acho que traz para mulher o empoderamento, porque não só o poder do saber, mas o poder financeiro ele termina tendo um impacto muito grande não só no empoderamento, mas até mesmo na questão da auto-estima. No atendimento a gente ouve alguns relatos de situações em que mulheres

melhoram sua auto-estima com o Bolsa Família, porque elas conseguem a partir daquela renda, mesmo pequena, melhorar a questão da alimentação, melhorar o acesso dos filhos a vestuário, calçado, melhorar até a estrutura física da casa. Então, eu acredito que traz o empoderamento que está diretamente relacionado à auto-estima dessas pessoas e da mulher em especial. (COORDENADORA PBF - SEMUS).

Cabe assinalar, a partir dos relatos dos sujeitos entrevistados (coordenadoras, técnicas e beneficiárias), que as mulheres estão vivenciando, com a participação no Programa, uma experiência de acréscimo de poder que ao mesmo tempo em que é induzido pelo Bolsa Família é conquistado por elas pela efetiva ocupação nos espaços públicos, em busca de melhores condições de vida para suas famílias, 'lutando de alguma forma para garantir o atendimento das necessidades básicas de seus dependentes'. Todavia, esse acréscimo de poder possibilitado pelo Programa, identificado pelas entrevistadas, constitui-se apenas numa forma de empoderamento que, na sua completude, deve ocorrer como alerta Friedmann (1996, p. 8) em três esferas: social - que inclui o acesso a recursos financeiros - política, através da efetiva participação - e pessoal, que envolve o desenvolvimento da consciência em relação à autonomia e autoestima.

Essa forma de empoderamento das mulheres, ressaltada nos depoimentos das entrevistadas, aponta para situações que se apresentam no atendimento às famílias beneficiárias do Programa, sinalizando mudanças nas relações intrafamiliares e extrafamiliares, em decorrência da centralidade da mulher no Programa. Segundo elas, as 'falas' dos beneficiários (as) constantemente deixam explícitas que a designação da mulher como representante da família junto ao Bolsa Família tem 'mexido' com valores, crenças, hábitos inerentes ao modelo de família nuclear, baseado no padrão tradicional de família, no qual o espaço público é reconhecidamente o lugar a ser ocupado pelo homem e a casa, espaço privado destinado à mulher para cuidar da casa, marido e filhos, apresentando-se como o jeito 'certo' de se viver em família, como assinala Szymanski (2003, p. 25).

Muitas mulheres se separaram dos seus maridos, porque eu lembro no início que tinham que abrir uma conta no banco para poder receber esse dinheiro, alguns maridos vinham junto dizendo: 'minha mulher nunca teve conta em banco, nunca teve cartão' [...] achando aquilo um absurdo, porque eles são os homens da casa e as mulheres iriam ter autonomia. Essa é uma questão cultural, machista, mas eu acho que isso é a grande sacada desse governo quando põe a mulher na ponta, só vai pro homem se a mãe não tiver no domicílio tomando conta das crianças, tiver falecido, separada e o homem tem a guarda da criança [...] mas a mulher é a prioridade. E isso tem mexido nas relações intrafamiliares. É o empoderamento da mulher, ela se empodera, ela passa a ter uma auto-estima mais elevada, que ela é que vai pro banco, saca o dinheiro, diz o que vai ser feito. (COORDENADORA PBF - SEMED).

Há casos no CRAS que os pais têm resistência quando sabem que a mulher vai ficar como responsável legal da família, que vão administrar o dinheiro e até denunciam a mulher dizendo que não sabem usar direito o recurso, com posturas machistas. (TÉCNICA CRAS).

[...] um outro marido disse: 'como vai ser, eu é que resolvo, eu é que vou pra banco, eu é que saio pra fazer as coisas na rua'. (TÉCNICA CRAS).

A desmistificação da visão tradicional de família nuclear e a consideração da existência de diferentes composições familiares são apontadas como aspectos positivos por técnicos e coordenadores. O Programa, ao definir como centro de atenção a família, possibilita principalmente para os técnicos, um enriquecimento profissional, ao suscitar possibilidades de trabalho com diferentes tipos de família e, ao mesmo tempo, constitui-se num desafio imposto com as transformações verificadas nas famílias na contemporaneidade, inclusive nas de São Luís, contexto deste estudo.

A gente consegue trabalhar diferentes arranjos familiares como elas se apresentam pra nós: mãe e filhos, pai e filhos, pai, mãe e filhos, avós e netos dentre outros tipos. (TÉCNICA CRAS).

Hoje se tem vários formatos de família, são constituições bem diferenciadas. Existe a família com aquele formato tradicional: pai, mãe e filhos. Existe a família em que a mãe assume todas as responsabilidades e tarefas, ela é a mãe, mas faz também papel de pai, porque assume tudo, existe aquela família que é constituída por vários núcleos familiares 'porque é o filho que arranhou a companheira e por questões financeiras não pôde sair e fica no mesmo teto. (COORDENADORA PBF - SEMUS).

Também se constitui proposição desta tese identificar a forma como as famílias, consideradas nos seus diferentes tipos e formatos como os assinalados acima, vêm sendo alcançadas pelo Programa Bolsa Família no seu processo de implementação, em São Luís, face ao enfrentamento da situação de pobreza. Proposição esta intimamente vinculada à questão da centralidade da família, onde se busca se aproximar da forma como a família é atingida pelo Programa, a partir das ações propostas. Para tanto, buscou-se dimensionar o atendimento das famílias, a partir de um esforço de análise acerca dos aspectos institucionais que envolvem a dinâmica do Programa na capital. Assim, foi considerado o acompanhamento das condicionalidades, realizado através das SEMCAS, SEMUS e SEMED e a realização de programas complementares ao Bolsa Família que visam a geração de trabalho e renda.

A Nota Técnica nº 15 MDS/SENARC define que o objetivo de inclusão social de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, explícito na proposta do Programa Bolsa Família, para ser alcançado, deve efetivar necessariamente

a vinculação da transferência de recursos financeiros às famílias ao cumprimento de condicionalidades impostas por lei e a promoção do acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos de saúde e educação. (NOTA TÉCNICA Nº 15 MDS/SENARC)

Essa definição evidencia a proposição do Bolsa Família, por um lado, possibilitar o atendimento a uma situação emergencial para permitir a subsistência da família e, por outro, propõe-se incentivar o acesso a políticas universais. Como assinala Silva et al (2004, p. 132):

Esses programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.

Nessa direção, alguns depoimentos de técnicos e coordenadores do Programa, em São Luís, alertam que o Bolsa Família é um programa cuja proposta aponta para 'ir além da transferência de renda', segundo as entrevistadas:

É um programa que vai além da transferência de renda, é um programa que vem para suprir uma situação de extrema pobreza, de forma emergencial, mas que tem uma proposta mais abrangente. Ele tem esse caráter intersetorial que busca a garantia de direitos, de fortalecê-los na área da saúde, educação, assistência social. Ele trabalha a questão da renda da família para poder, a partir daí, termos as condições de fazer um trabalho direcionado para inclusão social dessa família. (COORDENADORA PBF – SEMCAS).

É um Programa de transferência de renda aliada a uma proposta de acesso a outras políticas públicas. Pelo menos essa é a proposta, esse é o esforço que a gente vem observando e, quando a gente reúne com a família, a gente deixa isso claro que o Bolsa Família não se limita ao benefício que elas recebem. (TÉCNICA CRAS).

A esse respeito o desafio que se impôs no processo investigativo foi o de identificar no processo de implementação do Programa em São Luís, a partir das ações direcionadas às famílias beneficiárias, as possibilidades de o Bolsa Família 'ir além da transferência do benefício'. Desse modo, a análise do acompanhamento das condicionalidades sociais⁹¹, na capital, coloca-se como necessária pela relevância que aparece com frequência no discurso oficial do Programa.

⁹¹ O cumprimento de condicionalidades por parte da família é disciplinado pela Portaria GM/MDS nº 551 de 09/11/2005 que regulamenta a gestão das condicionalidades.

O Bolsa Família, buscando romper com o viés assistencialista que permeia as políticas sociais, atribui grande ênfase às condicionalidades ‘impostas por lei’ que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias, como visto: manutenção de filhos com faixa etária entre seis e dezessete anos na escola, cumprindo a frequência escolar mínima exigida pelo MEC de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes até 15 anos e 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos; frequência regular de crianças e gestantes nos postos de saúde, com cartão de vacinação atualizados. No caso de gestantes e nutrizes precisam cumprir uma agenda de saúde e nutrição, exames de pré-natal, acompanhamento do estado nutricional das crianças e participação das famílias em ações sócio-educativas.

Diversos significados assumem as condicionalidades para técnicos e coordenadores do Programa em São Luís, dentre eles adquiriu ênfase o caráter obrigatório, que condiciona o recebimento do benefício ao cumprimento das exigências do Programa, como os depoimentos a seguir ressaltam:

São compromissos assumidos pelas famílias que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Programa. A meu ver, as condicionalidades fazem com que as famílias se responsabilizem pelo desenvolvimento de seus membros, assim também como o poder público em proteger e garantir os meios para que a família cumpra as condicionalidades. (TÉCNICA CRAS).

Você vai receber o benefício se você cumprir aquela função que você tem que cumprir, se não cumpriu o benefício é bloqueado [...] por isso eu não vejo esse Programa como assistencialista. Entendo que o beneficiário recebe o benefício, mas tem que dá uma contrapartida disso. A condicionalidade da educação é uma forma de fortalecer a escola e a própria família. (COORDENADORA PBF - SEMED).

O relato da Coordenadora do PBF – SEMED parece apontar para uma discussão das condicionalidades que tem como pano de fundo, conforme Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 14) questões políticas e juízos de valor, posto que em parte elas atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência de renda do Estado, sem prestar alguma contrapartida em troca. Nesse sentido, “as condicionalidades seriam algo equivalente ao ‘suor do trabalho’”.

As condicionalidades também são compreendidas como um incentivo de caráter educativo, como um estímulo para a família acessar direitos sociais a serem assegurados pelo poder público. Entretanto, sem desconsiderar sua obrigatoriedade, como afirma a coordenadora no seu relato,

Essa condicionalidade significa que o poder público tem que garantir a oferta dos serviços, a vaga na escola, o ensino de qualidade, atender às necessidades das crianças, se a saúde disponibiliza serviços na qualidade mínima desejada para o público, porque no acompanhamento do descumprimento da condicionalidade os técnicos da assistência social vão verificar o porquê do descumprimento. E sob o ponto de vista da família trabalhar pra que ela perceba a importância e a necessidade de garantir os direitos dos seus membros. No caso do trabalho infantil, fazer com que essa criança esteja na escola e nas atividades sócioeducativas ofertadas pelo PETI na rede disponibilizada, através de parcerias com diversas organizações e entidades de assistência social nos territórios dos CRAS. Trabalha-se a criança e a família sobre a questão dos direitos que é uma forma dela ter a cidadania garantida. (COORDENADORA PBF - SEMCAS).

Além desses significados, as condicionalidades foram colocadas como desnecessárias ante a responsabilidade da família com a educação e saúde dos seus membros e ao dever do Estado em garantir a oferta de tais serviços.

Não era necessário a gente ter um programa que tivesse essas condições, porque a família tem que assumir a responsabilidade de manter a criança na escola, manter a saúde em dia de seus membros. Ao poder público cabe assegurar serviços sociais básicos de qualidade e acessíveis [...] deveria somente ser incentivado o acesso. (TÉCNICA CRAS).

A família chega com uma visão que a criança precisa estar na escola e acompanhar a saúde para manter o benefício [...] e a família não se dá conta das questões mais subjetivas. A gente não consegue trabalhar isso com a família, só faz a atualização para a família não perder o benefício, mas eu acho que o trabalho com as famílias deveria ser no sentido de sensibilizá-las para a importância da educação e da saúde e não obrigá-las, porque já é uma responsabilidade da família cuidar de seus membros, assim como é dever do Estado garantir direitos. (TÉCNICA CRAS).

O debate em torno das condicionalidades impostas pelos Programas de Transferência de Renda tem levantado polêmicas, constituindo-se num debate controverso. Para seus formuladores, as condicionalidades induzem à demanda por serviços de saúde e de educação nos municípios e, conseqüentemente, a oferta desses serviços. Desse modo, funcionam como mecanismo para propiciar a efetivação de direitos sociais. O Estado, ao estabelecer as condicionalidades que as famílias devem cumprir no Bolsa Família, assume o compromisso de assegurar as condições, para que os serviços públicos de saúde e educação estejam disponíveis, asseguradas pelas três esferas de governo, e estimular o acesso a esses direitos pelas famílias pobres, como parece apontar o depoimento da Coordenadora do PBF da SEMCAS.

Para os propositores do Bolsa Família as condicionalidades são entendidas, também, como forma de enfrentar a transmissão intergeracional da pobreza, mediante medidas que permitem e incentivam o acesso das famílias aos cuidados básicos de

saúde e à educação. Nesta direção, consta no Manual de Gestão das Condicionalidades a tendência de reprodução da situação de pobreza e a necessidade de interromper sua reprodução mediante o cumprimento das condicionalidades:

[...] A tendência dessa situação é se repetir entre gerações. Famílias que se constituem sobre estruturas precárias, potencialmente reproduzem essa prática aos filhos, constituindo o que chamamos de ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para romper esse ciclo vicioso é necessário quebrar a continuidade dessa situação, abrindo novas oportunidades e possibilitando a inclusão social. (Manual de Gestão das Condicionalidades, 2006, p. 10).

Por outro lado, as condicionalidades apresentam desafios a serem considerados, conforme Silva (2007):

Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão de ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativamente e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda. Nesse sentido, as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias, visto que implicam e demandam a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. (SILVA, 2007, p. 143).

Corroborando o entendimento anteriormente mencionado, Soares (2009, p. 2) afirma que o acesso aos serviços de saúde e de educação se dará naturalmente na medida em que as famílias tenham boas escolas e bons serviços de saúde próximos de suas casas, além de condições, que incluem a renda que possibilite seus filhos deixarem de trabalhar em vez de estudar. A autora adverte que a preocupação maior deve ser deixar de fora do Programa os que precisam, não havendo necessidade de:

[...] 'controles' cruzados. Cabe às escolas e aos serviços de saúde continuarem com seus registros e seus próprios controles internos de frequência. Menos ainda se coloca a necessidade de 'punição', com exclusão do Programa, daqueles que não cumprirem com as 'contrapartidas'. (SOARES, 2009, p. 2).

Reafirmando o entendimento expresso, nesta tese, sobre as condicionalidades, compartilho do posicionamento de Silva (2007) e Soares (2009), ao considerar que o acesso ao benefício não deve estar condicionado à obrigatoriedade de acesso aos serviços de saúde e à educação como condição para permanência da família no Programa. Entendo ser necessário superar visões baseadas no entendimento

das famílias como negligentes ou incapazes, voltando-se esforços e atenções para a atuação do Estado que deve incentivar, mediante medidas educativas, a participação das famílias nos serviços públicos e disponibilizá-los em quantidade e qualidade suficientes a toda a população, o que ainda não é efetivado na sociedade brasileira.

A precariedade dos serviços públicos tem incidência direta nas condições de vida das famílias que, em função da ausência de salários ou baixos rendimentos, se veem obrigadas a uma dependência dos serviços públicos. Para Buarque (1999, p. 65) é visível a degradação a que tanto a educação como a saúde pública vêm sendo submetidas, ao passo que os custos da educação e saúde privadas se tornam cada vez mais elevados, suscitando apoio público para sua manutenção. O autor ressalta a diferença na qualidade do atendimento de órgãos de serviços sociais para a maioria, como hospitais e escolas públicas e os órgãos de maior circulação de minorias.

Depreendo que esta é uma questão de desigualdade que se expressa no atendimento das famílias pobres, caracterizando-se como uma forma de injustiça social, ao impossibilitar a igualdade de acesso a oportunidades, aos bens e serviços sociais, em decorrência da forma como a sociedade é organizada que inviabiliza o usufruto igualitário dos direitos sociais.

Em relação à gestão e acompanhamento das condicionalidades, em São Luís, em termos da saúde, a coordenadora do Bolsa Família da SEMUS relatou que a informação é prestada semestralmente ao Ministério que disponibiliza no sistema o Mapa Diário de Acompanhamento do Bolsa Família⁹², sendo estes encaminhados pelo setor do SISVAN para todas as unidades de saúde, por bairro e com os nomes dos beneficiários. Em geral, a unidade de saúde solicita a presença dos beneficiários do Programa, para possibilitar o preenchimento do Mapa que retorna para o SISVAN processar a inclusão das informações. Todavia, ressalta que “as unidades têm autonomia para definir os procedimentos de trabalho para o acompanhamento da condicionalidade: seja através de mutirão, atendimento individual ou domiciliar”. (COORDENADORA DO PBF – SEMUS).

O depoimento da Coordenadora do Bolsa Família da SEMUS à respeito das condicionalidades, demonstra a compreensão acerca da necessidade de sensibilizar as famílias para a importância do Programa para “se ter um retorno não só financeiro, mas o retorno da saúde, da educação, do desenvolvimento pessoal”. As condicionalidades, segundo a coordenadora, deveriam perder seu caráter punitivo e pautar-se no incentivo

⁹² Para o acompanhamento da condicionalidade na saúde, a SEMUS realizou, do dia 09 a 11 de Novembro de 2009, o Seminário sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família na Saúde/SISVAN com o objetivo de capacitar enfermeiros e profissionais de Saúde da Atenção Básica.

para que a família beneficiária tenha acesso às políticas sociais básicas, visto como uma das formas de enfrentamento da pobreza, uma vez que esta consiste não somente na ausência ou insuficiência de renda, incluindo a ausência ou acesso precário aos direitos sociais básicos como: saúde, alimentação, educação, dentre outros.

Estudo realizado em São Luís e nos cinco municípios mais populosos do Maranhão⁹³ (SILVA et al, 2009, p. 39), baseado em inquérito domiciliar, no período de 2006 a 2007, apresenta, dentre outras informações, dados que apontam para a melhoria da cobertura de atendimento e da assistência a crianças e gestantes nos aspectos considerados nas condicionalidades do Bolsa Família: vacinação e pré-natal.

As informações sobre a vacinação de crianças menores de cinco anos demonstram um avanço da cobertura vacinal⁹⁴, embora seja ressaltado que algumas metas ainda não tenham sido alcançadas. Os dados mostram que a meta definida pelo Ministério da Saúde de vacinar 90% das crianças menores de cinco anos com BCG e DTP, foi alcançada ultrapassando a meta estabelecida com um percentual de 98,9% de cobertura. Mas, para DTP somente 86,7% das crianças completaram o esquema de três doses da vacina. Para imunização contra poliomielite, hepatite B, sarampo, rubéola e caxumba (tríplice viral), a meta estabelecida era de 95%, sendo alcançado o percentual de 95,5% no caso da vacina contra poliomielite, 92,4% para hepatite B e 77,6% para a vacina tríplice viral. (SILVA et al, 2009).

No que diz respeito à assistência pré-natal, o mesmo estudo (SILVA et al, 2009) mostra avanços. O percentual de mulheres pesquisadas que tiveram atendimento pré-natal era de 97,3% e 82,1% realizaram cinco ou mais consultas, cuja média ficou em torno de 6,5 consultas. A pesquisa identificou que 78,9% dos atendimentos⁹⁵ se iniciaram nos primeiros três meses da gravidez. No que se refere à vacinação das mulheres, 84,7% já eram imunizadas ou receberam as doses de vacina antitetânica durante a gravidez, superando assim o percentual encontrado no Maranhão, no ano de 1996, que era de 59,4%.

⁹³ O estudo sobre a situação da saúde da criança nos seis municípios mais populosos do Maranhão abrangeu a capital além dos municípios de São José de Ribamar, Imperatriz, Caxias, Codó e Timon.

⁹⁴ Dados de um estudo realizado no Estado do Maranhão, em 1996, intitulado Saúde, nutrição e mortalidade infantil no Maranhão, considerando crianças de igual faixa etária, apontam percentuais consideravelmente inferiores em relação ao estudo em referência. As informações demonstram que apenas 44,9% das crianças receberam a vacina BCG, 32,6% receberam a vacina tríplice e 33,8% foram imunizadas contra a poliomielite. (TONIAL; SILVA, 1997).

⁹⁵ O SUS foi responsável por 83,5% dos atendimentos, sendo 83,1% no setor público e 0,4% no setor contratado. Os atendimentos pré-natais feitos na rede particular foram de apenas 6,5%. (SILVA et al, 2009).

Ao comparar esses dados com as informações obtidas através de pesquisa realizada no Maranhão, em 1996, (TONIAL; SILVA, 1997) observa-se um avanço na atenção pré-natal no Estado, inclusive na capital.

A não realização de pré-natal em 2006/2007 foi menor (2,7%) do que a obtida em 1996 (28,7%). Também a média de consultas de 3,7 em 1996 foi menor que a de 6,5 em 2006/7 e superior à média nacional que é de 5,5. O percentual de mães que iniciaram precocemente o pré-natal foi de 69,8% em 1996 e de 78,9% em 2006/7. (SILVA et al, 2009, p. 48).

O estudo identificou que apenas 7,2% das crianças nasceram com baixo peso, inferior a 2,5 kg, percentual inferior ao encontrado em 1996 de 11,8%. (SILVA et al, 2009). Para os pesquisadores esse fato possivelmente se deve às melhores condições sócio-econômicas das famílias nos municípios pesquisados, inclusive em São Luís.

A realização de um estudo sobre a desnutrição infantil realizado no país, no mesmo período - 2006/2007 (MONTEIRO, 2009), também destaca, dentre os fatores⁹⁶ que contribuíram para sua redução em cerca de 50%, o aumento do poder aquisitivo das famílias, sobretudo das mais pobres, como resultado da melhoria na distribuição da renda nacional e redução da pobreza, no Brasil, como consequência da reativação do crescimento econômico, diminuição do desemprego, reajustes do salário mínimo e da forte expansão da cobertura dos programas de transferência de renda, dentre os quais se situa o Programa Bolsa Família.

Com base nessas informações sobre a saúde, constata-se que houve avanço em São Luís nos itens considerados nas condicionalidades do Programa Bolsa Família, vacinação e pré-natal. Essas melhorias nos percentuais coincidem com a implementação, na capital, do Bolsa Família que estimula o acesso de crianças e gestantes aos serviços de saúde, como condição para permanência no Programa, como visto, o que parece apontar para uma possível contribuição do Bolsa Família na saúde desses segmentos. Como ressalta uma das entrevistadas “as condicionalidades repercutem positivamente no indivíduo ter acesso a outros serviços e isso vai interferir na sua saúde, na sua educação e na sua condição social” e acrescenta:

[...] essas condicionalidades acabam forçando as pessoas estarem inseridas nos serviços públicos. Isso repercute, de uma certa forma, a

⁹⁶ O estudo sobre as causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil destaca também como fatores que influenciaram positivamente para a redução da desnutrição a melhoria do acesso à assistência à saúde e melhoria na escolaridade das mães.

médio e longo prazos no nosso país. A desnutrição tem-se reduzido gradativamente. Uma das causas da redução da desnutrição está associada ao acesso aos serviços de saúde, além da melhoria no poder aquisitivo das famílias, maior acesso a água potável, melhoria na alimentação que interferem na redução da mortalidade infantil. (COORDENADORA PBF – SES).

Todavia, informações do PNUD⁹⁷ (2009) demonstram que o Programa Bolsa Família deixou os pobres menos pobres e diminuiu a desigualdade, mas teve pouco impacto na saúde, segundo o estudo realizado com beneficiários do Programa:

O resultado do Bolsa Família é pequeno ou inexistente. Ao contrário do que ocorre no programa mexicano, no chileno e mesmo em um programa da Colômbia (Famílias em Acción), no Brasil não foram encontradas evidências de que as famílias beneficiadas pela transferência de renda estejam cumprindo, por isso, melhor o calendário de vacinação [...] o Programa não teve impacto algum sobre a desnutrição das crianças na faixa dos 12 aos 36 meses. Isso aconteceu apesar de o Bolsa Família ter aumentado o consumo de alimentos dos domicílios atendidos [...]. Isso não depende somente das famílias, mas também do sistema de saúde [...]. (PNUD, 2009).

Nessa direção, importa ressaltar que a qualidade dos serviços públicos de saúde ofertados exerce indiscutível influência na determinação da qualidade de vida das famílias, não dependendo somente delas. Em São Luís, o atendimento à saúde das famílias pobres, de um modo geral, é marcado por condições precárias, inacessibilidade, morosidade, descaso dentre outros problemas identificados que demonstram a necessidade de efetivo funcionamento da saúde e contrariam críticas que atribuem problemas de saúde à ‘suposta negligência’ das famílias.

Ao lado do compromisso da família é preciso que seja assegurado o compromisso do poder público em prover serviços básicos principalmente sobre as políticas obrigatórias da agenda do Programa Bolsa Família. O poder público também, nas três esferas de governo, deve estabelecer estratégias para identificar as famílias em descumprimento de condicionalidades e fortalecer a rede de proteção social. (COORDENADORA PBF – SEDES).

A precariedade da saúde e dos serviços públicos em geral, em São Luís, em parte é explicada pela migração que se estabelece, a partir dos anos de 1970, estendendo-se até os anos 1980, pelo contingente de pessoas que consolidaram o êxodo rural, num contexto em que as cidades simbolizavam a melhoria do padrão de vida. (FEITOSA, 1998). A migração para a capital, tem dentre outras consequências, uma grande concentração urbana, segundo dados do IBGE (2004) a população de São

⁹⁷ A conclusão é de um estudo intitulado “Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência de renda condicionada de renda de outros países”, do Centro Internacional de Pobreza, do PNUD, resultado de uma parceria com o IPEA.

Luís sofre um considerável crescimento, passando de 870.028 habitantes, em 2002, para 978.824. Esse fato configurou à capital maranhense, a partir de julho de 2005, como a 16ª metrópole brasileira. Dados, de 2002, demonstraram que 837.584 pessoas residiam na área urbana do município e 32.444 na área rural, o que denota concentração urbana e, como consequência, isso implica no crescimento de demandas e reivindicações em torno de ações públicas que respondam às necessidades da população, relacionadas à saúde, educação, moradia, segurança, dentre outros.

No que se refere à gestão e acompanhamento da condicionalidade da educação, em São Luís, como visto, a SEMED é o órgão responsável para informar bimestralmente ao Ministério da Educação, através da implementação do Projeto Presença, a frequência escolar das crianças, adolescentes e jovens beneficiários do Bolsa Família.

Segundo informações da coordenadora, a SEMED viabiliza a gestão da frequência escolar do município, do estado, de escolas comunitárias, filantrópicas totalizando 719 escolas que disponibilizam as informações. No entanto, as dificuldades são grandes em virtude da escassez de recurso para realização das ações necessárias. Face às limitações encontradas a coordenadora alerta:

Pra fazer isso, é caro, é dispendioso, é complicado. E a gente tá fazendo tudo isso com recurso próprio, não tem nada, nem papel, nem tonner [...] Quando a gente percebe distorções em algumas escolas, por exemplo quando existe muita evasão a gente tem que fazer um trabalho com essas escolas. Eu não tenho recurso para fazer capacitação, porque o recurso vai todo pros CRAS. (COORDENADORA DO PBF – SEMED).

Entretanto, ressalta que a frequência dos alunos beneficiários do Bolsa Família se elevou em São Luís, conforme indicam os dados referentes a outubro e novembro de 2009 do Projeto Presença e é considerada satisfatória, conforme percentuais estabelecidos pelo MEC. A frequência de 88.218 alunos (outubro) e 88.363 alunos (novembro) crianças e adolescentes de até 15 anos, foi respectivamente de 85,7% e 85,8%. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos, a frequência dos 13.069 alunos (outubro) e 13.082 alunos (novembro), foi respectivamente 72,9% e 73%, embora essa faixa etária não tenha atingido o percentual de 75% exigido, é considerado pela Coordenadora do Bolsa Família da SEMED um resultado satisfatório, visto que esse percentual continuamente vem se elevando. Essas informações demonstram que a capital maranhense segue a tendência nacional de elevação dos percentuais de frequência escolar:

O monitoramento realizado pelo Ministério da Educação, dos alunos beneficiados pelo Bolsa Família apontou no bimestre outubro/novembro de 2009 que 88% dos 17,7 milhões de crianças e adolescentes, de 6 a 17 anos, tiveram a presença na escola registrada no sistema do MEC. (MEC, 2009).⁹⁸

Estudo do PNUD (2009) sobre os impactos do Bolsa Família, concluiu que o Programa conseguiu aumentar a frequência escolar em comparação a crianças pobres que não recebiam o benefício, as beneficiárias faltavam menos, uma percentual de 3,6% e abandonavam menos cerca de 1,6%. Todavia, a repetência constatada era maior entre os alunos, cuja família estava cadastrada no Programa. O estudo ressalta que “estes impactos educacionais, negativos à primeira vista, não devem ser tomados como tal [...] é possível que o sistema de ensino não esteja adequadamente preparado para receber esses alunos”.

Para a Coordenadora do Bolsa Família da SEMED, a condicionalidade da educação incentiva a frequência escolar, mas enfatiza sobre a necessidade de orientação da família sobre a importância da educação.

Talvez essa coisa atrelada benefício e educação é uma ferramenta que faz com que esse aluno seja menos infrequente, se evada. Se os gestores tivessem a noção da importância disso [...] porque a família sabe se o menino parar de ir para a escola o benefício pode vir a ser bloqueado. Não é o ideal, porque isso tem que ser uma consciência da família, mas a gente não tá trabalhando com o ideal, a gente tá trabalhando com o real. De uma certa forma a gente tem que orientar e fortalecer essa família com relação à importância da educação [...] com uma política dessa ordem, não é o ideal, mas isso é bom [...] diminuiu a infrequência em São Luís, tem dado bons frutos e toda vez que a criança está infrequente a gente chama a mãe pra conversar com o setor pedagógico. (COORDENADORA PBF – SEMED).

Os depoimentos dos beneficiários, no geral, sobre as contribuições do Bolsa Família para a educação das crianças e adolescentes limitaram-se a destacar a aquisição de bens materiais: material escolar, farda, lanche, pagar passagem para ir à escola etc. Identificaram-se poucos relatos de mulheres que veem no Programa a possibilidade de no futuro, a atual participação vir a contribuir para que essa criança e esse adolescente possam estar melhor preparados para concorrer no mercado de trabalho e ter mais oportunidades.

⁹⁸ São mais de 15,7 milhões de estudantes da população de baixa renda com acompanhamento individual em todas as cidades brasileiras. Segundo informações do Ministério, contribuíram para esse resultado a atualização, em 2009, do cadastro de 2,4 milhões de famílias atendidas pelo programa, o bloqueio de 401.354 benefícios em setembro por falta de informação de frequência neste ano e a integração entre o gestor local do Bolsa Família e a área de educação de Estados e Municípios. (MEC, 2009).

É indiscutível que o desenvolvimento pessoal do educando, depende não só da frequência regular à escola, principalmente para garantir uma qualificação profissional futura que possibilite interromper o ciclo intergeracional da pobreza, depende também da qualidade da educação ofertada. De acordo com depoimentos das beneficiárias a educação oferecida para os alunos de famílias pobres, geralmente os coloca em posição de desvantagem numa sociedade dinamizada pela competitividade.

As informações sobre o acompanhamento da condicionalidade da educação, em São Luís, conduzem ao entendimento de que o caráter punitivo das condicionalidades do Programa Bolsa Família contribuem para a elevação nos índices de frequência escolar, ao impelir crianças e adolescentes a 'ir para escola' pelo medo de perder o benefício. Contudo, a assiduidade escolar isoladamente não promoverá esse aluno, nem assegurará uma qualificação de qualidade. Esse aspecto reafirma o entendimento anteriormente expresso de priorização de ações de caráter educativo, de estímulo contínuo das famílias participantes do Programa para acessar as políticas sociais, não porque correm o risco de perder o benefício, mas pela assimilação sobre sua importância para o desenvolvimento dos seus membros e principalmente das crianças, no caso da saúde e educação.

Ademais, o acompanhamento da saúde e educação, a partir do Bolsa Família, pode ser visto, segundo a Coordenadora do Bolsa Família da SEDUC, como uma forma de sinalizar problemas, e necessidade de dar apoio, de dispensar proteção maior às famílias. A infrequência escolar e o não acesso aos serviços saúde podem indicar problemas no âmbito familiar que vão requisitar uma atuação articulada de diferentes políticas públicas.

Na co-responsabilidade pelo desenvolvimento do Programa, a assistência social tem como atribuição principal o acompanhamento da família, considerada público prioritário a ser acompanhado pelos CRAS, principalmente aquela em situação de descumprimento de condicionalidade da saúde e da educação, inclusive nos casos de descumprimento por famílias com crianças e adolescentes vítimas do trabalho infantil. Para a coordenadora, essa priorização ocorre devido a "essas famílias apresentarem, sob o ponto de vista da assistência social, um índice maior de vulnerabilidade social".

O atendimento à família se expressa nas ações de acompanhamento da família em situação de descumprimento de condicionalidade que ocorre, segundo a coordenadora, através de busca ativa, visita domiciliar para identificar suas causas.

Aí caracteriza bem a proposta de trabalhar intersetorialmente, pois esse público que não está cumprindo é um público que precisa ser melhor

acompanhado, identificado pelas equipes dos CRAS e eles estarem acompanhados através do Plano de Atenção Integral à Família - PAIF⁹⁹. A partir do que são realizados atendimentos, por assistentes sociais e psicólogos, individuais e com grupos específicos dessas famílias que não cumprem condicionalidades. (COORDENADORA PBF – SEMCAS).

O objetivo central desse trabalho da assistência social, para a coordenadora e técnicas dos CRAS entrevistadas, é assegurar o direito à renda. É fazer com que as famílias cumpram as condicionalidades para não ser penalizadas com o desligamento do Programa. Esse trabalho é considerado pelas técnicas, complexo, pelas dificuldades em termos de pessoal, de estrutura, de transporte e, por ser “um público mais difícil de alcançar, exatamente pela situação de vulnerabilidade, pra se identificar e fazer um trabalho de convencimento para participar das ações oferecidas nos CRAS”. (TÉCNICA CRAS).

Dentro da proposta de trabalho junto às famílias beneficiárias do Bolsa Família é desenvolvido nos CRAS o PAIF que oferece diversos serviços, benefícios e ações. Em linhas gerais, os trabalhos com as famílias baseiam-se na oferta de serviços de convivência, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, encaminhamento para diversas políticas, aos diversos serviços disponíveis no território, na área de abrangência do CRAS, conforme relatou a coordenadora.

Todavia, para a maioria das técnicas entrevistadas a efetivação desse trabalho apresenta dificuldades de diferentes ordens: número elevado de famílias a serem acompanhadas, problemas de infra-estrutura, falta de materiais, dificuldades para convocar as famílias para as atividades planejadas, assegurar a participação da família, não disponibilidade de recursos para a execução das atividades, transporte, dentre outros. Os depoimentos a seguir demonstram o posicionamento das técnicas a esse respeito:

O papel da assistência junto ao Bolsa Família é fazer o acompanhamento das famílias beneficiárias, mas não se tem condições de fazer esse acompanhamento de todo mundo, é um público muito grande, a gente tem que fazer cortes, porque a gente não dá conta. (TÉCNICA CRAS).

A gente sente dificuldade de acompanhar aquela família do Bolsa Família [...] a gente faz o cadastro daquela família, encaminha para a central do Bolsa e perde o vínculo com ela [...] é uma perda muito grande pro nosso trabalho com a família [...] ela vem no CRAS faz inscrição e eu não consigo fazer nenhum acompanhamento dela [...] limita-se ao cadastro e recadastro, não há um acompanhamento sistemático para se trabalhar outras questões. (TÉCNICA CRAS).

⁹⁹ Com a tipificação dos serviços sócio-assistenciais o PAIF está com uma nova denominação Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família, para enquadrar essa atenção integral enquanto serviço.

Eu falo da minha experiência, eu não consegui trabalhar com as famílias beneficiárias do Bolsa Família, não foram dadas as condições pra isso [...] Pra você ter uma idéia nós fizemos uma reunião no mês passado com muita dificuldade [...] a gente conseguiu 6 famílias, a gente tentou explicar o que é o CRAS e nem chegou no Bolsa Família [...] Isso pra mim é uma coisa muito falha, não há recursos, a gente não tem espaço pra trabalhar com as famílias, não tem carro sempre disponível para o trabalho. Então, são vários problemas, eu não considero ser feito o acompanhamento da família. (TÉCNICA CRAS).

Para a maioria das técnicas existe o contato inicial com a família para sua inclusão no Cadúnico, momento em que ocorre o atendimento social, mediante entrevista com assistente social, para verificar se a família atende aos critérios estabelecidos para inclusão no Programa. Dá-se, também o atendimento psicológico para avaliar a situação da família em relação à existência de conflitos, questões de afetividade e relações familiares. Mas o acompanhamento da família ainda não se efetiva de acordo com a competência atribuída à assistência social, enquanto uma co-responsabilidade com o Bolsa Família.

Por outro lado, uma das entrevistadas, ressaltou que no CRAS, onde atua, tem a prática de realizar reuniões, oficinas, palestras, atividades de lazer com as famílias, de acompanhamento dos grupos de famílias do Bolsa Família. Segundo afirmou:

Nós chegamos a criar um Fórum de Família com o objetivo de ter representantes de famílias em cada território dos CRAS, de São Luís, para participarem de conferências, conselhos, para participarem da tomada de decisões, o que é importante porque a gente sabe que o usuário é o que menos participa. (TÉCNICA CRAS).

O esforço dos profissionais dos CRAS para garantir a participação da família em instâncias de deliberação, com a criação do Fórum de Família, aponta para uma das formas de se pensar a família como centralidade. Nesse sentido, a participação é incentivada como uma dimensão importante para o empoderamento familiar, necessária para se considerar possibilidades de construção de autonomia.

A partir das entrevistas constatou-se que o atendimento às famílias beneficiárias do Bolsa Família tem sido feito com um número bastante reduzido ante o contingente de beneficiários de São Luís. A maioria das famílias beneficiárias não vem sendo acompanhada pela equipe técnica dos CRAS. Ademais, o acompanhamento dispensado às famílias, de um modo geral, de acordo com as técnicas, vem ocorrendo de forma fragmentada, por vezes descontínua, aliado a problemas de estrutura,

insuficiência de recursos humanos e de materiais, marcado por dificuldade de articulação com outras políticas para poder atender integralmente às famílias.

Esse aspecto representa uma perda muito significativa do contato com as famílias, reduzindo as possibilidades de trabalho para fortalecimento da família, a partir do âmbito dos CRAS, o que parece restringir o trabalho dos CRAS, em relação ao Bolsa Família, a identificação de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades para regularizar 'a situação' e assegurar o benefício. Perde-se, com isso, o foco da família como centralidade, como foco para se trabalhar questões que objetivem o alcance de autonomia e possibilitem um atendimento integral, a partir das diferentes necessidades apresentadas.

A deficiência no acompanhamento das famílias, pelos limites apresentados, restringe a relação profissional/beneficiário ao mesmo tempo em que reduz as possibilidades de contribuir para o fortalecimento da família.

Para os técnicos a centralidade da família deveria se expressar:

Com um atendimento que viesse melhorar a vida da família, um atendimento digno, respeitoso, buscando formas de proteção pra aquela família. Quando a necessidade daquela família sai do âmbito da assistência social a gente tenta fazer as articulações que, na maioria das vezes, são difíceis se concretizar, mas pelo menos há um esforço porque a gente sabe que pra família sair de uma situação de vulnerabilidade só transferir renda não resolve, existem problemas que exigem outras formas de atendimento. (TÉCNICA CRAS).

Na busca de colocar sempre a família como centro de nossas ações como ela realmente é [...] o nosso foco prioritário é a família do Bolsa Família, mas nem sempre são dadas condições. Vou dar um exemplo simples: a gente quer fazer uma reunião ou oficinas com o público do Bolsa, a gente sabe que nossos usuários têm muitas vezes uma alimentação insuficiente [...] então a gente, enquanto técnico, quer fazer a atividade, mas quer servir um lanche, que às vezes o usuário vem de longe, vem sem se alimentar [...] mas não tem o lanche, aí nós suspendemos esses tipos de atividades até ter condições de atender as famílias adequadamente e com a qualidade que elas merecem. (TÉCNICA CRAS).

A centralidade da família se expressa, segundo os técnicos, de diferentes formas, quando há condições de realizar o trabalho e com o número possível de famílias: na relação do profissional com as famílias, na implementação do Plano Familiar, na busca de garantia de participação das famílias, na escuta, nos encaminhamentos, nas visitas, nas atividades para geração de trabalho e renda, no esforço de inclusão em projetos e na forma de atendimento, como apontam as técnicas,

Quando a família é bem atendida, quando a gente ouve, dá atenção [...] você pode até não resolver de imediato aquela situação, mas você orienta,

encaminha, você se torna uma referência praquela família, passam a confiar no trabalho da gente. (TÉCNICA CRAS).

Cada família apresenta sua individualidade e particularidade. Focar na centralidade da família é perceber e apreender a dinâmica e convívio de cada uma, sob pena de não gerar situações de preconceito e desrespeito a essa particularidade. Perceber a família como um todo e não a cada um de seus membros por si só, pois a dinâmica dessa família reflete em seus membros. (TÉCNICA/CRAS).

As entrevistadas (coordenadoras e técnicas), de um modo geral, destacam como preocupação e também como desafio a ser enfrentado, a dificuldade de articulação intersetorial no processo de implementação do Bolsa Família em São Luís. Isso considerando que, os beneficiários do Programa têm necessidades em diferentes áreas da vida social e, em diferentes faixas etárias e suas propostas pautam-se na atenção às famílias de forma integral. Assim, o fato de o Programa Bolsa Família propor-se a possibilitar o acesso das famílias aos serviços sociais básicos aponta para a necessidade de gestores, coordenadores e técnicos buscarem a articulação intersetorial mediante o estabelecimento de interfaces com os demais programas existentes e políticas sociais, de modo a atender a família integralmente nas diferentes demandas que se expressam. Os depoimentos a seguir confirmam os posicionamentos das entrevistadas a esse respeito:

A articulação intersetorial está sendo construída na dinâmica de implementação do Programa em São Luís. Encontra-se em processo de construção através das relações profissionais, institucionais que vão se estabelecendo. Mas, esse processo é permeado por limites diversos: recursos, dificuldade de disponibilidade dos profissionais para planejar, avaliar, implementar e corrigir/ajustar. Mas, também com avanços. A gente sempre trabalhou na área social muito na intersetorialidade, até pro público poder garantir o atendimento integral, das diversas demandas, mas a gente sabe as dificuldades. Mas, o Bolsa Família ele de fato criou as condições, porque ele exige que cada política exerça seu papel e há um controle, inclusive, dos conselhos, além de outros órgãos que obrigam as políticas a cumprirem o seu papel. Mas, encontramos dificuldades para fazer a articulação, porque hoje já temos uma incapacidade de atender a demanda, nós temos uma demanda reprimida constituída por um público muito grande que a gente entende que necessariamente teria que estar sendo inserido nessa rede. Então, tem que associar o benefício com o acesso a diversos serviços, para essas pessoas estarem incluídas nesta rede e ter então possibilidade de aquisições variadas para de fato possibilitar uma vida mais digna. (COORDENADORA SEMCAS).

Para as técnicas, a articulação intersetorial é condição para a efetivação do trabalho junto às famílias beneficiárias, conforme apontam os relatos a seguir:

Precisa ser trabalhada a articulação entre as políticas que estão envolvidas na execução do Programa [...] estreitar o relacionamento pra estar

planejando [...] falta articulação pra que realmente a intersetorialidade aconteça na prática [...] a gente só ouve dizer que os gestores da saúde, educação e assistência social se reuniram, mas quem vai colocar isso em prática nos territórios dos CRAS? Nós técnicos da assistência nunca nos reunimos para pensar esse trabalho integrado com a saúde e educação [...] está faltando essa articulação local [...] a gente tem dificuldade pra isso. (TÉCNICA CRAS).

Às vezes por não haver essa interlocução a gente acaba penalizando a família, que vai para um lado e para o outro sem ser atendida [...] se trabalha de forma muito distante assistência social e demais políticas, o que demonstra clara dessintonia, descompasso, deficiência ou ausência de articulação entre as políticas envolvidas na implementação do Programa Bolsa Família em São Luís. (TÉCNICA CRAS).

Os encaminhamentos de famílias do Bolsa Família para as diferentes políticas acontecem de forma informal, não existe uma forma estabelecida, acordada de como devem ser feitos esses encaminhamentos [...] se detecto um problema de saúde em uma visita domiciliar eu ligo ou encaminho a família pra unidade de saúde, mas eu não tenho certeza se a solicitação vai ser aceita ou não. Se a gente tivesse um relacionamento mais próximo, isso já estaria estabelecido e seria mais fácil dar uma resposta para a família e garantir um atendimento integral. (TÉCNICA CRAS).

Eu nunca vi a rede funcionar, eu sempre tive dificuldade de visualizar a rede, as articulações funcionando de forma adequada [...] a gente que tá na prática não vivencia isso, é a assistência social aqui, a saúde lá, a educação idem, desarticuladas [...] quando deveria se garantir esse trabalho conjunto, quando necessário, porque o nosso público é o mesmo: famílias. (TÉCNICA CRAS).

A implementação do Programa Bolsa Família, em São Luís, parece apontar para a existência de um esforço de articulação intersetorial entre as políticas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar principalmente. A unificação dos programas de transferência de renda tem como um de seus aspectos a articulação de ações de ministérios distintos (MDS, MEC e MS) para implementação do Bolsa Família. A necessidade de co-gestão, de co-responsabilidade para desenvolvimento do Programa exigiu dos municípios, inclusive de São Luís, um esforço de ação intersetorial, o que tem conduzido gestores e técnicos a vivenciar uma experiência de esforço de articulação entre diversas políticas públicas na sua dinâmica de implementação do Bolsa Família. É uma construção. Considero um crédito do Programa provocar a intersetorialidade no atendimento integral à família, vista como centralidade. A transferência monetária é importante sob o ponto de vista da carência da urgência das necessidades básicas, mas outras políticas podem estar articuladas para o atendimento da família, além da educação, saúde, assistência social e segurança alimentar.

No que se refere aos encaminhamentos, adquire ênfase nos depoimentos dos técnicos, a necessidade de legitimação da ação do CRAS, enquanto órgão da assistência social que precisa ser reconhecido nos territórios, enquanto instância que

deve ter o respaldo para encaminhar e solicitar o atendimento às famílias, quando necessário. Alguns relatos chamam a atenção para a questão da necessidade de institucionalizar, de maneira formal, os encaminhamentos para dar legitimidade às ações – “o que falta é uma institucionalização dessa articulação, ela é necessária. Quando você encaminha a família para um determinado órgão de outra política e esse seu encaminhamento não é aceito, demonstra a falta de articulação, de interlocução e o trabalho cai no descrédito perante aquela família”. (TÉCNICA CRAS).

No que se refere à implementação das ações complementares, previstas na proposta do Bolsa Família, voltadas para as famílias beneficiárias, em São Luís, as ações, em geral, apresentam-se de forma restrita e de alcance bastante reduzido. As ações complementares são entendidas pela coordenadora do Bolsa Família da SEMCAS como “ações que visam o poder familiar e, também visam proporcionar às famílias a geração de trabalho e renda e trabalhar a questão que vai desde a auto-estima até o protagonismo social”.

O Plano Nacional de Qualificação Setorial - é uma proposta do Governo Federal – PLANSEQ¹⁰⁰ articulada ao Programa Bolsa Família, direcionado para os beneficiários do Bolsa Família. Em São Luís, segundo informações da SEMCAS, 121 pessoas foram encaminhadas pelos CRAS do Centro, Anil, Cidade Olímpica, Vila Palmeira e Itaqui-Bacanga, para os Cursos de Cozinheiro/PLANSEQ/TURISMO. Pelo PLANSEQ/Bolsa Família-Turismo e Construção Civil, foram capacitadas um total de 678 pessoas. Foram capacitadas também 432 pessoas para atuarem como recepcionista, porteiro/mensageiro, camareira, garçom, cozinheiro; 246 pessoas foram capacitadas para atuar como pedreiro reparador, azulejista reparador, gesseiro, pintor, encanador e eletricitista predial e mais 20 famílias participaram, dos cursos do PLANSEQ/TURISMO nas áreas de recepção e culinária/cozinheiro. Foi encaminhado ao mercado de trabalho um total de 56 pessoas, sendo: 22 pessoas na área de construção civil, 34 pessoas na área de Turismo.

O PLANSEQ para a coordenadora, embora apareça como uma proposta ‘muito interessante’ articulada ao Bolsa Família, apresenta problemas para poder alcançar o objetivo proposto de fortalecer a família no que diz respeito à qualificação profissional visando a inserção no mercado de trabalho em setores que apresentam crescimento em São Luís.

¹⁰⁰ É uma iniciativa do Governo Federal para aumentar as possibilidades de emprego nos setores da economia que mais apresentam crescimento. Inicialmente a oferta é prevista para a área de construção civil. (CARTILHA PLANSEQ, 2009).

[...] a gente percebe que a empresa responsável pelos cursos de qualificação profissional e que deveria fazer a interação com as obras do PAC¹⁰¹, ofertou um número muito reduzido de cursos e um número muito baixo de beneficiários do Bolsa Família. Então, para o universo de beneficiários do Programa, está muito aquém. A família foi ao SINE, um número grande foi inscrito, mas o problema está nas empresas contratadas pelo SINE para viabilizar os cursos. (COORDENADORA PBF – SEMCAS).

Na área de geração de trabalho e renda, a SEMCAS implementa o Projeto Receita de Vida, envolvendo 40 mulheres culinárias. Desse total, 20 mulheres atualmente estão trabalhando na produção de alimentos, no Núcleo do Projeto. Outra ação nessa área, desenvolvido pela secretaria é o Projeto Comunitária Fashion que atende a 30 mulheres na área de corte e costura, todavia atualmente o projeto está desativado.

A SEMCAS mantém Grupos de Produção com 30 mulheres atendidas divididas em seis (06) grupos de produção de artesanato, cada um com cinco (05) mulheres, que participam das Feiras da Criatividade de São Luís, eventos no Salão de Turismo, III Feira da Economia Solidária do Maranhão e da Agricultura Familiar do Maranhão e Círio de Nazaré - COHATRAC.

As informações sobre as ações complementares ao Bolsa Família, levantadas junto à SEMCAS, dão conta que do total de capacitados um número restrito, apenas 56 pessoas, foi efetivamente encaminhado ao mercado de trabalho. Esse reduzido alcance das ações complementares parece limitar a ação do Programa, em São Luís, diante da grande demanda por qualificação e inserção no mercado formal de trabalho, advinda do seu público-alvo. Ademais, segundo a proposta do Programa Bolsa Família, a efetivação da articulação com outras políticas públicas se faz necessária, no sentido de potencializar sua capacidade de minimizar a pobreza.

¹⁰¹ Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

6 CONCLUSÃO

O estudo sobre a centralidade adquirida pela família no Programa Bolsa Família objetivou a apreensão dos significados atribuídos a essa centralidade pelos sujeitos sociais envolvidos no desenvolvimento do Programa em São Luís do Maranhão. O estudo possibilitou também a identificação da forma como a família vem sendo alcançada pelo Programa, visto que o Bolsa Família se constitui numa das alternativas de enfrentamento à pobreza no Brasil a que considerável número de famílias tem recorrido.

O desenvolvimento da pesquisa realizado para elaboração da presente tese possibilitou desvelar como os sujeitos beneficiários, participantes do estudo, percebem a centralidade da família no Bolsa Família, ou seja, os significados da designação da família como público-alvo do Programa para aqueles que vivenciam a experiência comum de estar na condição de beneficiário por se encontrarem na situação de pobreza, que os impele a buscar na esfera pública formas de enfrentamento desse problema.

As informações sobre o perfil socioeconômico das famílias colocaram em evidência uma realidade em que adquire relevo a luta diária contra situações de precariedade social haja vista a necessidade premente de reprodução da família. Os depoimentos, em geral, apontam o desemprego que permeia o cotidiano das famílias e como consequência enfatizam a busca constante pelo desenvolvimento de atividades que geralmente exigem pouca ou nenhuma qualificação, os 'bicos', como forma de assegurar alguma renda para possibilitar a sobrevivência. São famílias que em sua maioria carregam experiências do trabalho infantil e da migração vivenciada do interior do Maranhão para a capital que concorreram para o aprofundamento da situação de pobreza em que se encontram.

Verificou-se o tamanho reduzido das famílias participantes do estudo, que eram constituídas por três a quatro membros, confirmando a tendência nacional, maranhense e ludovisense de redução do tamanho das famílias. O tipo predominante entre as famílias entrevistadas monoparental feminina, por um lado, reafirma a tendência que vem se consolidando cada vez mais na sociedade brasileira da ocupação do lugar de chefe de família pela mulher. De outro lado pode denotar, quando na impossibilidade de partilhar responsabilidades com um cônjuge, aumento das dificuldades de enfrentar sozinha a pobreza ao assumir a responsabilidade da sobrevivência da família. Além desse tipo de composição familiar, o estudo mostrou a

coexistência de outras estruturas familiares possíveis, inclusive do modelo hegemônico nuclear, colocando em evidência o permanente processo de mudanças a que está sujeita a família por conter as determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida.

Independente do tipo de família, os entrevistados em seus depoimentos, enquanto beneficiários do Bolsa Família, expressaram sua compreensão e atribuíram significados acerca do lugar ocupado pela família no Programa. A pesquisa mostrou que os responsáveis das famílias beneficiárias, que representaram, nesse estudo, os sujeitos beneficiários do Programa, na sua maioria mulheres, manifestaram diferentes percepções, expressando o entendimento majoritário de que a centralidade da família ocorre como uma forma de 'ajuda', em decorrência do reconhecimento do Governo da existência de inúmeras famílias 'passando necessidade'. Entendem que essa situação demanda ajuda para a família toda e não somente para determinados membros, como é preconizado pelo Bolsa Família.

A centralidade da família, ao ser visualizada desse modo, coloca-se no campo do não-direito, situando-se no campo do mérito da necessidade, das concessões viabilizadas para famílias carentes, desamparadas, constituindo-se num ato ético, moral e humanitário destituído, portanto, da dimensão econômico-política pela qual a sociedade se organiza, o que exclui, em última instância, a condição de cidadãos detentores do direito de usufruir da riqueza, de bens e serviços socialmente produzidos.

O estudo também evidenciou que para a maioria dos entrevistados a definição da família como centro do Programa significa uma forma de o Governo elevar o valor do benefício transferido para as famílias. Por outro lado, esse aspecto pode relacionar-se ao processo de racionalização da gestão dos programas sociais que priorizou, dentre outros aspectos, a redução de gastos com atividades meio como forma de aumentar o valor do benefício. Como consequência desse processo de racionalização ocorre não somente a unificação da gestão dos programas e do orçamento como também do público a ser atendido.

O reconhecimento pelo poder público das potencialidades protetivas aportadas pela família, como lugar, cujo interior se articulam estratégias de sobrevivência, também se configura como um dos significados apontados pelos beneficiários. Considero a partir desse entendimento, expresso sobre a centralidade da família pelos sujeitos beneficiários, que a família é apontada como lugar de proteção onde se articulam mecanismos para garantia da reprodução do grupo familiar, a partir de obrigações mútuas para sua viabilização. Depreendo que esse significado, para os

entrevistados, não exclui a responsabilização pública, direcionando-se para a compreensão da necessidade de partilha de responsabilidades, cuja família deve ser considerada pelo Estado como instância a ser fortalecida, não significando recuo na proteção social destinada por ele.

Esse significado vincula-se à perspectiva apontada por Mioto (2004), no âmbito do debate sobre a centralidade da família nas políticas públicas, que repousa no pressuposto de que para a família proteger necessita de condições de sustentabilidade, asseguradas pelo Estado para a proteção dos seus membros.

A centralidade da família no Programa Bolsa Família também significa para os sujeitos beneficiários uma forma de reconhecimento do dever do Estado de proteção à família em face da situação de pobreza em que se encontram. Penso que esse entendimento encontra-se alicerçado no direito a uma vida digna negada pela insuficiente oferta de postos de trabalho que deixa à margem, do mercado de trabalho formal, considerável número de indivíduos, conduzindo estes e suas famílias a vivenciarem condições de vida permeadas pela precariedade e destituição. Essa compreensão constitui-se num ponto convergente entre os sujeitos entrevistados expresso também por coordenadores e técnicos envolvidos no processo de implementação do Programa em São Luís.

Além dessa convergência, foi possível identificar, a partir deste estudo, nos depoimentos dos entrevistados outros pontos relacionados à centralidade da família no Programa dentre os quais: a importância conferida ao Bolsa Família ante à necessidade premente de enfrentamento da pobreza; o entendimento de que a mulher adquire com o Bolsa Família mais autonomia, por meio de maior inserção social e poder de compra, mais afirmação no espaço doméstico e ampliação do acesso ao serviço de saúde, apontando para mudanças nos âmbitos intra e extra familiares; a consideração da centralidade do trabalho para a provisão do sustento familiar, configurando-se o Bolsa Família como uma alternativa ante à ausência de um salário 'certo' conseguido mediante trabalho; a consideração da pobreza como fenômeno de múltiplas dimensões, o que requer a intersectorialidade entre as políticas públicas para seu enfrentamento.

A pesquisa mostrou também que a centralidade da família no Programa, para os técnicos entrevistados, decorre de uma coerência com a Política de Assistência Social, que confere à família grande relevância, enquanto campo onde se situam os programas de transferência de renda, incluindo-se o Bolsa Família. Ademais, essa centralidade aponta para uma tendência de superação do trabalho por segmento, ao

definir a família como centro das ações, como enfatizado, também, pelas coordenadoras do Programa.

A partir do esforço de desvendamento dos significados atribuídos à centralidade da família pelos sujeitos sociais, assim como a forma de alcance da família pelo Programa Bolsa Família, adquiriram relevância aspectos relacionados ao objeto desse estudo, que remeteram à análise de temas correlatos como: empoderamento, trabalho, ações complementares, condicionalidades e articulação intersetorial.

O estudo evidenciou que a centralidade da família no Bolsa Família aparece estreitamente relacionada à questão da mulher como centralidade no Programa. Segundo os depoimentos, a designação da mulher prioritariamente como responsável legal da família junto ao Bolsa Família tem contribuído para seu fortalecimento e empoderamento ao adquirir maior visibilidade nos âmbitos intra e extra familiares. Todavia, em relação a esse aspecto algumas considerações são pertinentes, como o que o próprio termo empoderamento quer significar, visto que a concepção adotada, nesta tese, é de que este se refere a todo acréscimo de poder que permita aos indivíduos ou unidades familiares aumentarem a eficácia do exercício de cidadania. Inclui, portanto a capacidade de os indivíduos decidirem sobre questões que lhes dizem respeito devendo ocorrer nas esferas social, política e psicológica.

Entendo que o acréscimo de poder viabilizado pelo Bolsa Família, enfatizado pelas entrevistadas, constitui-se apenas numa forma de empoderamento em processo de construção e sua aquisição na plenitude do termo ultrapassa os limites da participação em um programa social, posto que a partir da perspectiva adotada, neste estudo, o empoderamento deve resultar no efetivo exercício da cidadania, significando protagonismo, autonomia, aumento da visão crítica da realidade social, acesso a bens e serviços sociais, que possibilitem a melhoria de suas existências. O entendimento é de que a pobreza é uma condição que desempodera os indivíduos e suas famílias ao lhes retirar a possibilidade de usufruir substantivamente os direitos de cidadania. Reafirmando a compreensão expressa anteriormente, nessa tese, penso que o alcance da cidadania depende, em grande medida, do empoderamento do indivíduo e suas famílias, considerando o social, o político e o psicológico, enquanto esferas que não podem ser pensadas dissociadas, mas ao contrário, pressupõe articulação e complementariedade, considerando a complexidade que envolve a satisfação das necessidades humanas.

O trabalho constituiu-se em outro tema que se revelou com grande centralidade nos depoimentos dos entrevistados, sendo destacado como mediação

principal para a provisão do sustento familiar. O trabalho como mediação para a aquisição de renda numa sociedade capitalista é o recurso principal no atendimento das necessidades fundamentais para a garantia da sobrevivência. A negação constante ao trabalho que marca suas vidas, o fato de a maioria dos entrevistados está desempregada e vivendo de 'bicos', foi assinalada como o determinante principal para recorrência ao Programa Bolsa Família, o que situa as famílias na condição de beneficiários.

O estudo mostrou que, para os entrevistados, a proteção à família inclui, necessariamente, o direito ao trabalho, sendo nele depositadas as expectativas de melhoria de vida. Os beneficiários reconhecem a importância do Bolsa Família, considerado como uma renda 'certa', mas ressaltam sua provisoriedade e almejam um trabalho 'certo'. O entendimento que permeia os depoimentos é o de que só com um trabalho garantido, é possível se enfrentar a situação de pobreza com dignidade e manter a esperança de um dia melhorar de vida. Esperança esta constantemente ameaçada pelo desânimo diante das parcas rendas auferidas mediante o exercício de atividades laborativas instáveis, do esforço não recompensado por trabalhos por vezes extenuantes, da falta de reconhecimento público, enquanto trabalhador, enfim de condições inadequadas para propiciar uma vida familiar digna.

Não por acaso, a questão do trabalho adquire ênfase nos relatos dos beneficiários ao refletirem sobre a centralidade da família no Programa Bolsa Família, como componente fundamental para compreensão de suas condições de vida que os conduzem a participar e constituírem-se público alvo do Programa. Destacam o desemprego, as atividades instáveis, a falta de oportunidades, a ausência ou insuficiência de qualificação profissional, como fatores que os tornam dependentes de ações públicas voltadas para o enfrentamento à pobreza.

Trata-se de uma aspiração ao trabalho entendido como instrumento essencial, que assegura não apenas a reprodução da sobrevivência, mas também o reconhecimento na sociedade e afirmação de identidade. Por essas razões o anseio da maioria dos beneficiários é ingressar numa forma de sociabilidade do trabalho com direitos trabalhistas assegurados, podendo, assim 'escapar' da fragilidade que permeia o exercício de atividades informais.

No que se refere à promoção da família por meio de ações de capacitação para geração de trabalho e renda, que deveria ser possibilitada, em parte através das ações complementares e dos cursos a ser ofertados pelos CRAS, a constatação é de que a oferta desses cursos é insuficiente, atendendo a um número de beneficiários

pouco significativo, face à demanda existente. Assim, o resultado não sinaliza a construção de possibilidades para a geração de autonomia das famílias beneficiárias em relação ao Programa, como apontado pelas entrevistadas. Ademais, as ações dos CRAS voltadas para o público beneficiário do Bolsa Família, de um modo geral, caracterizam-se, segundo as técnicas entrevistadas, por serem assistemáticas, tópicas, fragmentadas e permeadas por dificuldades impostas, principalmente por uma racionalidade administrativa marcada pela burocratização e precarização do serviço público 'que emperra o trabalho' e reduz consideravelmente as possibilidades desses órgãos públicos constituírem-se em espaços de fortalecimento da família.

As ações complementares foram destacadas nesta tese, pela sua vinculação ao Programa Bolsa Família e pela expectativa gerada nas famílias, a partir de sua proposta, de promoção de autonomia das mesmas. Todavia, a pesquisa demonstrou que a oferta dessas ações, no município de São Luís, tem-se limitado a iniciativas pontuais, com resultados pouco expressivos, sobretudo na qualificação profissional e encaminhamento para o mercado formal de trabalho, como almejam os beneficiários.

As condicionalidades sociais, como parte integrante da proposta do Bolsa Família e, por se constituírem formas de atendimento à família beneficiária, foram destacadas neste estudo. A análise do acompanhamento das condicionalidades, em São Luís, possibilitou a reafirmação do entendimento de que se trata de um tema controverso que permeia a implementação do Programa, o que fica evidenciado no estudo realizado, a partir dos posicionamentos dos sujeitos sociais. Dentre os significados das condicionalidades adquiriu ênfase o caráter obrigatório, que condiciona o recebimento do benefício ao cumprimento das exigências do Programa; a compreensão de constituírem-se num incentivo de caráter educativo, como um estímulo para acesso às políticas de saúde e educação a serem asseguradas pelo poder público; além de serem consideradas desnecessárias ante à responsabilidade da família com a educação e saúde dos seus membros e ao dever do Estado em garantir a oferta de tais serviços.

Rearfirmado o entendimento anteriormente mencionado, penso que o benefício não deve estar condicionado à obrigatoriedade de acesso aos serviços de saúde e à educação como condição para permanência da família no Programa. Além disso, é necessária a superação de visões baseadas no entendimento das famílias como negligentes, devendo as atenções ser voltadas para a atuação do Estado que deve incentivar, mediante medidas educativas, a participação das famílias nos serviços públicos e disponibilizá-los em quantidade e qualidade suficientes a toda a população.

De todo modo, no que se refere aos aspectos considerados no acompanhamento das condicionalidades: vacinação de crianças, pré-natal, matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes, as informações demonstraram que em São Luís a situação é considerada satisfatória para as coordenadoras entrevistadas. Os dados disponíveis sobre saúde e educação apresentados, nesta tese, apontam para a melhoria dos percentuais nos itens considerados nas condicionalidades do Bolsa Família, o que parece sugerir uma possível contribuição do Programa mediante a obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades pelas famílias.

A articulação intersetorial entre políticas, programas e ações se relevou com grande ênfase nos relatos de técnicas e coordenadoras, enquanto desafio, constituindo-se, porém num processo em construção. Há que considerar que a proposta do Bolsa Família inclui associar transferência de renda à garantia do acesso das famílias aos serviços sociais, o que impõe a articulação entre as políticas públicas mediante o estabelecimento de interfaces com ações, programas, projetos, serviços e benefícios de modo a atender a família integralmente em suas demandas. Essa consideração remete à compreensão da família como grupo social portador de necessidades de diferentes ordens que não são dissociadas entre si e sim complementares. Em decorrência, o entendimento da família pobre como centralidade pressupõe considerar a pobreza nas suas multidimensões, ultrapassando ações baseadas na concepção de pobreza absoluta sedimentada tão somente na ausência ou insuficiência de renda para manter uma reprodução mínima de vida, que privilegia mínimos de sobrevivência, em oposição aos mínimos de cidadania.

O estudo mostrou um frágil acompanhamento das famílias beneficiárias, apresentando-se esse aspecto como fator limitante da ação do Bolsa Família, em São Luís. Essa deficiência reduz as possibilidades de contribuir para o fortalecimento da família como expressaram as técnicas dos CRAS. Possibilidades estas minimizadas pelos limites apresentados como a dificuldade de articulação intersetorial e que, de um modo geral, caracteriza o atendimento como fragmentado e descontínuo aliado aos problemas de estrutura e insuficiência de recursos humanos e materiais que limitam o atendimento integral às famílias. Esse aspecto representa, para as técnicas, uma perda significativa por restringir o contato com as famílias, tendo em vista a necessidade de desenvolver ações para seu fortalecimento, o que parece limitar a ação do CRAS ao acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Perde-se, portanto a família como centro de atenções direcionadas ao alcance de

autonomia em relação ao Programa sedimentadas nas diferentes necessidades apresentadas por elas.

Acresce-se a essa consideração outra de igual relevância que limita a ação do Programa Bolsa Família, em São Luís, o restrito alcance das ações complementares previstas na proposta do Programa. As ações, em geral, se apresentam de forma restrita e com alcance bastante reduzido diante da demanda de beneficiários por qualificação profissional e, posterior inserção no mercado de trabalho local. As informações levantadas junto à SEMCAS, órgão responsável em São Luís pela promoção das ações complementares, dão conta que do total de capacitados apenas 56 pessoas foram efetivamente encaminhadas ao mercado de trabalho, um dado pouco expressivo ante à demanda por trabalho do público atendido.

O acompanhamento das famílias beneficiárias de forma limitada e descontínua, aliado a uma ação de baixo impacto no que diz respeito à implementação das ações complementares, parece apontar para uma centralidade da família praticamente restrita ao repasse monetário que contribui para satisfação de necessidades imediatas, com reduzidas possibilidades de transmutar-se em ações que promovam o empoderamento, o fortalecimento familiar, tendo em vista a consecução de autonomia em relação ao Bolsa Família pelas famílias beneficiárias.

Por conseguinte, entre os limites do Programa Bolsa Família, além do deficiente acompanhamento das famílias, pode-se destacar a dificuldade de garantia de oferta, na capital, de ações complementares voltadas para autonomização da família em relação ao Programa, de um modo geral, o baixo valor transferido às famílias ante o atendimento de necessidades diversas e os critérios restritivos para inclusão das famílias no Bolsa Família, que inviabiliza o acesso de famílias que vivenciam situações de pobreza e de extrema pobreza e que pelo fato de não atenderem aos requisitos definidos em sua proposta encontram-se fora dele.

Assim, o Programa Bolsa Família tem poucas possibilidades de 'ir além da transferência do benefício' e de contribuir para que as famílias ultrapassem a linha de pobreza, reforçando tão somente a manutenção de sua sobrevivência. Nessa linha de análise, entendo que o Bolsa Família tem sido capaz de melhorar a situação de necessidades imediatas de vida das famílias beneficiárias, no entanto sem retirá-las da pobreza, consistindo num Programa que favorece a sua reprodução e não a sua superação.

Desse modo, o estudo realizado evidenciou que a centralidade da família tem se restringido, sobretudo, ao repasse do benefício financeiro. Todavia, as percepções

dos sujeitos entrevistados, apontam a necessidade de articulação efetiva com outras ações como as direcionadas à capacitação profissional, geração de trabalho e renda, alfabetização, microcrédito, apoio à agricultura familiar, inclusive do acesso aos serviços sociais de qualidade e compatível com a demanda como forma de atender a diferentes necessidades que envolvem a existência do ser humano. Só assim, haveria o fortalecimento das famílias pobres, tendo em vista o caráter estrutural e multidimensional da pobreza.

Todavia, não se pode desconsiderar o significado que adquire essa complementação de renda para as famílias pobres, inclusive as ludovicenses, em face da pobreza, desemprego, insegurança, imprevisibilidade e dificuldade de sair da informalidade e de inserção no mercado de trabalho formal, que as impele a condição de beneficiárias como forma de viabilizar a reprodução dos seus membros. Portanto, na impossibilidade do trabalho, o Bolsa Família se apresenta para as famílias como alternativa aceitável enquanto forma de acesso a uma renda 'certa' diante de condições de vida profundamente marcadas pela incerteza.

Para além da mera reprodução, os sujeitos beneficiários almejam compartilhar dos benefícios e serviços produzidos socialmente, ou melhor, anseiam pelo direito, constantemente negado, a participar da produção da riqueza social pelo trabalho, tendo em vista não somente a subsistência, mas o reconhecimento social enquanto cidadãos que possam ter a liberdade de escolher entre vidas possíveis.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. et al. Violência e vulnerabilidade social. In: FRAERMAN, Alícia. **Inclusión social y Desarrollo: presente y futuro de la comunidad IberoAmericana**. Madri: Comunica, 2003.

ALAYÒN, Norberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinario, et al. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. As ações da sociedade civil e do estado diante da Pobreza. In: **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

ALTIMIR, Oscar. La pobreza em América Latina. Um examen de conceptos y datos. **Revista de la CEPAL**, 1981.

AMARAL, C.C.G. **Família às avessas: gênero nas relações familiares de adolescentes**. Fortaleza: UFC, 2001.

ANANIAS, Patrus. Fome Zero reduz déficit social. In: **EM QUESTÃO**. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, n. 2, Brasília, julho, 2004.

_____. Bolsa Família cumpre metas. Imprensa – Artigos. Jornal do Commercio (RJ) - 21/07/2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez/ Unicamp, 1995.

_____. **Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**), Ed. Boitempo, São Paulo, 1999.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados**. Tese de Doutorado. São Luís, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Kaco, 2003.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Lei orgânica da assistência social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *DOU*, Brasília, 8 dez.1993.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei N. 8.069/1990.

_____. PNUD. **Bolsa Família eleva renda, mas falha na área da saúde.** Notícias, 2009.

_____. Projeto presença/MEC Informação de frequência por município. Informações de São Luís - MA, out. e nov. de 2009.

_____. Projeto presença/MEC Informação de frequência nacional. Informações de out. e nov. de 2009.

_____. Cartilha Planseq. MDS/MT, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência social (PNAS) 2004. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma operacional básica/sistema único de assistência social. Brasília, 2005.

_____. Lei n. 10.836 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, 2004.

_____. Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, 2004.

_____. Portaria interministerial n. 2.509 de 18 de novembro de 2004, Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias do Programa Bolsa Família, 2004.

_____. Portaria n. 551 de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, 2005.

_____. Portaria n. 246 de 20 de maio de 2005. Aprova instrumentos para Termo de Adesão com os municípios, 2005.

_____. Portaria GM/MDS n. 666 de 28 de dezembro de 2005. Integra o PETI ao Programa Bolsa Família, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SENARC. Nota técnica n. 15.

_____. Ministério da Saúde. **Manual de orientações sobre o Bolsa Família na saúde.**

_____. IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais.** Censo 2000. Rio de Janeiro, 2001.

_____. IBGE/PNAD 2008. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** Rio de Janeiro, 2009.

_____. IPEA. **Radar Social 2005,** Brasília: IPEA, 2005.

_____. IPEA. **Desigualdade de Renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Ricardo Paes de Barros, et al. – Brasília: 2006.

_____. IPEA. **Pobreza e mudança social.** Comunicado da Presidência n. 9, 2008.

_____. IPEA. **Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano durante a crise internacional**: primeiros resultados. Comunicado da Presidência n. 25, 2009.

_____. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, e dá outras providências.

_____. Fundação Getúlio Vargas. **Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda**: o Real do Lula, 2006.

_____. Fundação Getúlio Vargas. **Atlas do bolso dos brasileiros**, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Ministério do Trabalho e Emprego. **Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família**: mais brasileiros construindo uma vida melhor. Cartilha. Brasília, 2009.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2008. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Síntese de Indicadores 2008/PNAD**. Rio de Janeiro, 2009.

_____. Presidência da república. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

_____. **CIDADANIA**: o principal ingrediente do Fome Zero. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, Brasília, 2006.

_____. Bolsa Família. **A evolução dos programas de complementação de renda no Brasil**, MDS, Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria de Imprensa. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei de Renda Básica de Cidadania**. Palácio do Planalto, 08 de janeiro de 2004.

_____. Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília, 2002 (mimeo).

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família, 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família, Benefícios, 2010.

_____. Perguntas sobre o Programa Saúde da Família. Ministério da Saúde, 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família, Programas Complementares, 2008.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família – Manual de Gestão das Condicionalidades, Brasília/DF, 2006.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BRASÍLIA. **A experiência Brasileira na proteção a pessoas idosas e a Política Nacional de Assistência Social**. MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2009.

BRUSCHINI, Cristina. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas e persistência da discriminação. In: ROCHA, M. I. B. (org.). **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. São Paulo: Editora, 2000. p. 34.

CALDEIRA, José de Ribamar. Estabilidade social e crise política: o caso do Maranhão. In: **Revista brasileira de estudos políticos**, [S.l.], n. 46, jan. 1978.

CARNEIRO, Annova Miriam Ferreira. **O enfrentamento do trabalho infantil no Estado do Maranhão**: análise do processo de implementação e de impactos do Programa de erradicação do Trabalho Infantil. São Luís, 2003 (Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão).

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da família na política social. In: SILVA, Luiz A. Palma e. et al. **Uma proposta de intervenção baseada na família**. In: Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: FUNDAP, 1998.

_____. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant. et al. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/ Cortez, 2003.

_____. A priorização da família na agenda da política social. In: **Família Brasileira a base de tudo**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

CASTEL, Robert. **Las metamorfoses de La cuestion social**. Buenos Aries: Paidós, 1997.

_____. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. As transformações da questão social. In: **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2004.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CIAMPONE, Maria Helena Trench. Uma proposta de intervenção baseada na família. SILVA, Luiz A. Palma et al. **Famílias**: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: FUNDAP, 1998.

COIMBRA, Liberata Campos. **Programa Saúde da Família: uma estratégia em (des) construção?**. Tese de Doutorado. São Luís, 2005.

CUNHA, Rosani. **No caminho certo**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 12 de out. 2009.

DIAS, Claudia Augusto. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. **Informação & Sociedade: estudos**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 141-158, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectiva. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**. Prioridades e perspectivas de políticas públicas, v.4. Políticas Sociais do Trabalho. Brasília, 1990.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

ESPING-ANDERSON, Gösta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua nova**, n. 24. São Paulo: 1991.

EUZEBY, Chantal. **Le revenu minimum garanti**. Paris: La Decouvert, 1991.

FALCÃO, Maria do Carmo. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **Tendências da economia mundial e ajustes nacionais e regionais**. São Luís: Mestrado em Políticas Públicas da UFMA, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo, Cortez, 2001.

FONSECA, Cláudia. **Olhares antropológicos sobre a família contemporânea**. Comunicação apresentada no Congresso Internacional Pesquisando a família. Florianópolis. 2002.

FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade I: A Vontade de Saber. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004.

FRIEDMANN, John. **Empowerment**: uma política de desenvolvimento alternativo, Oeiras, Celta Editora, 1996.

GIOVANNI, Geraldo di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: FOGAÇA, Azuete, et al. **Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

GOMES, Mônica Araújo. et al. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 10, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2005.

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

GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. Feminização da pobreza e religiosidade. In: VALLA, Victor Vincent et al (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto/Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas**: banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades em Marx**. Barcelona: Península, 1986.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. v. 2, n.3. jan./jun., 2001.

_____.et al. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 15. ed. São Paulo: Cortez: CELATS, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais 2008. Rio de Janeiro, 2008.

_____. IPEA. Indicadores Sociais. Brasil, 2002.

JACCOUD, Luciana. Garantia de renda na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In: **Cadernos de textos**. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF/ MDS, CNAS, 2007.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 56, v. 19, mar./ 1998.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. FERRARI, Mário. Introdução. **Família Brasileira a base de tudo**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

LAURELL, Asa Cristina. et. al. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LAVINAS, Lena. **Pobreza, desigualdade e exclusão**: Contextos atuais. Documento de Base URB-AI 10. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2003. Relatório de Pesquisa (versão preliminar).

LIMA. Antônia Jesuíta de. **As multifaces da pobreza**: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos. Teresina: Halley, 2003.

LIMA, Terezinha Moreira et al (Coord.). **Mapa do Trabalho Infantil no Maranhão**: construção dos indicadores sobre a exploração do trabalho infanto-juvenil. São Luís: FORUMMA, 2002.

_____. Trabalho infantil: reflexos da nova ordem social e da barbárie capitalista. **Caderno de Práticas de Pesquisa**. São Luís, 1997.

LIMA, Marcos Costa. Raízes da Miséria no Brasil, da senzala à favela. In: **Extrema pobreza no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2002.

LISBOA, Teresa Kleba. O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. **Fazendo Gênero**, n. 8, Corpo, violência e poder. Florianópolis, ago./2008.

MACHADO, Hilka Vier. Reflexões sobre concepções de família e empresas familiares. **Revista Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 10, n. 2, p. 317-323, maio./ago. 2005.

MACHADO, Lia Zanotta. Famílias e individualismo: tendências contemporâneas no Brasil. **Série Antropologia**, n. 291. Brasília, 2001.

MARTIN, Claude. Os limites da proteção da família. **Revista de Ciências Sociais**, n. 42. Coimbra, 1995.

MARTINS, José de Souza (org.). **O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1993.

_____. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MARX, Karl. Introdução a Crítica da Economia Política. In: **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974, p. 107-138.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

_____. **Sociologia**. Org. Octavio Ianni. 3. ed. São Paulo: Ática, 1982.

_____. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1997.

MEDEIROS, Marcelo. et al. Transferência de renda no Brasil. In: **Novos Estudos**, n. 79, Cebrap: São Paulo, nov./2007.

MELLO, Sylvia Leser de. Família: perspectiva teórica e observação factual. In: **A Família Contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

MÉSZÁROS, István. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. In: **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002. Cap. 2, parte I.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. et al. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. In: **Revista Ser Social**, Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 1, n. 1. UnB, 1998.

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione Apolinario, et al. **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. et al. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas?: contribuição ao debate sobre o papel da família na provisão de Bem-Estar social. **Revista de Políticas Públicas**, v.10, n. 1, jan./jun., 2006.

_____. A relevância da família no atual contexto das políticas públicas: a política de assistência social e a política antidrogas. In: **Revista de Políticas Públicas/UFMA**, v.11, n. 2, julho/dezembro. 2007. São Luís.

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. In: **Revista Saúde Pública**, nº 43. 2009.

Movimento Sindical no Brasil Balanço histórico. Disponível em: <www.ligaoperaria.org.br>.

NAHAS, Jorge R. **Políticas de transferência de renda**. Pensar BH/Política Social. n. 15, abr./jun. 2006.

NERI, Marcelo. Crônica de uma crise anunciada. **Conjuntura social**, n. 50, FGV, mar./2009.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. v. 2, n.3. jan./jun., 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. **Os sentidos da democracia, políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes/FAPESP/NEDIC, 1999.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a pobreza. São Paulo: Cortez editora/EDUC, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. A **Política Social no contexto da seguridade e do Welfare State**: a particularidade da assistência social. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. v. 2, n.3. jan./jun., 2001.

_____. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. SALES, Mione Apolinario, et al. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

RIBEIRO, Rosa Maria. et. al. Estrutura familiar, trabalho e renda. **Família Brasileira a base de tudo**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: parâmetros básicos e resultados empíricos**. Rio de Janeiro, IPEA, v. 22, n.3, 1992.

_____. Renda e pobreza: os impactos do Plano real. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas. v. 13, n. 2, jul./dez. 1996, p.117-133.

ROMANELLI, Geraldo. **Autoridade e poder na família**. A Família Contemporânea em debate. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU Blandine. **O tamanho da pobreza**. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

SAMARA, Eni de Mesquita. **A família brasileira**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SAMARA, Eni de Mesquita. **O que mudou na família brasileira?: da Colônia à Atualidade**. Psicol. USP, São Paulo, v.13, n. 2, 2002.

SANTOS, José Vicente Tavares. A construção da viagem inversa: ensaio sobre a investigação nas ciências sociais. Cadernos de Sociologia. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Vol 1. Porto Alegre/UFRGS, 1989.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. Campus, Rio de Janeiro, 1979.

SARTI, Cynthia Andersen. Família e individualidade: um problema moderno. CARVALHO, Maria do Carmo Brant. et al. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/ Cortez, 2003.

_____. **A Família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SAWAIA, Bader (org.) **Análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SEN, Amartya Kumar. O desenvolvimento como expansão das capacidades. In: **Revista Lua Nova**, n. 28/29. São Paulo: CEDEC, 1993.

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

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, Antônio Augusto Moura da. et al. Situação de saúde da criança nos seis municípios mais populosos do Maranhão. In: **Atenção à Saúde do adulto e da criança no Maranhão**. Maria Teresa Seabra Soares de Britto e Alves, Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Liberata Campos Coimbra (organizadores). – São Luís: EDUFMA: FAPEMA, 2009.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso no lançamento do Programa Bolsa Família**, Folha de São Paulo, out./2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O padrão de proteção Social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**/Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v.1, n. 1, São Luís: EDUFMA, 1995.

_____. **Renda Mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. et al. **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A Política Pública de Renda Mínima no Brasil: perfil e tendências**. Texto mimeo. São Luís: 2002.

_____. **O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais**. In: Revista de Políticas Públicas/Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v.1, n. 1. São Luís: EDUFMA, 2002.

_____. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, jul/dez, 2003.

_____. et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez editora, 2004.

_____. **A inclusão vs. exclusão social na perspectiva das políticas públicas: o caso brasileiro**. Texto mimeo. Setembro, 2007.

_____.(coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. Do Welfare State ao Welfare Family a reforma da assistência social na Itália. In: **Revista Ser Social**. Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 1, n. 1. UnB, 1998.

SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS/ IBGE. Informação Demográfica e Socioeconômica. N. 17. Rio de Janeiro: 2006.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei. Bolsa Família não é um incentivo à preguiça. **Jornal Valor Econômico**. 30/01/2006.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez, 2000.

_____. **O desastre social**. Rio de Janeiro: 2003, Record.

_____. Entrevista Informe Bolsa Família. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2009.

SPADA, Bruno. **Lei Orgânica de Assistência Social completa 15 anos com avanços significativos**. MDS, 2009.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. A inclusão social e o Programa de Renda Mínima. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 66, jul. 2001.

_____. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SUPLICY, Eduardo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 2. ed. Ver. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.

SZYMANSKI, Heloísa. Teorias e “teorias” de famílias. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant. et al. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/ Cortez, 2003.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: **Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo, Pólis, 1998.

_____. **A cidadania inexistente, incivilidade e pobreza: um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo**. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1992.

THÉRET, Bruno. O Neoliberalismo como retórica econômica e como ação política: uma clivagem esquerda/direita a uma fratura social: o caso francês. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 24. São Paulo.

TONIAL, S R; SILVA A A. **Saúde, nutrição e mortalidade infantil no Maranhão**. São Luís: UFMA/UNICEF/SES. 1997, 112 p.

URANI, André. Renda Mínima: uma avaliação das propostas em debate. In: **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

VALLA, Vicent. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

VALLADARES, Lígia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade**: a construção do espeaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo, IUPERJ, 1991.

VIVARTA, Veet. **Que país é este?**: pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano & social no foco da imprensa brasileira. São Paulo: Cortez, 2003.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2004.

WIDHOLZER, Nara. **Publicidade e modelo de família patriarcal**: unidos até que a morte os separe. *Corpos Discursivos: Gênero na Literatura e na Mídia – ST 4*. UFRGS – UCPel. 2006.

WOORTMANN, Klass. A família trabalhadora. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Cortez, 1984.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. v. 2, n.3. jan./jun., 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. Prefácio. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Comunidade Solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**RESPONSÁVEIS/FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS**

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Significado de ser uma família participante de um programa de transferência de renda;
- 4) Significado de ser a família o público-alvo do Programa;
- 5) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 6) Mudanças verificadas nas relações intra e extra familiares;
- 7) Participação da família em ações, programas e projetos oferecidos pelo Bolsa Família, inclusive os que visam a geração de trabalho e renda;
- 8) Atendimento da família pela rede bancária responsável pelo pagamento do benefício;
Relações estabelecidas;
- 9) Atendimento da família pelos técnicos dos órgãos responsáveis pelo Bolsa Família;
Relações estabelecidas entre a família beneficiária e técnicos, inclusive do CRAS;
- 10) Relações da família com as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde;
- 11) Significados das condicionalidades sociais para as famílias;
- 12) Participação da família nos serviços públicos de saúde, educação, assistência social;
- 13) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 14) Melhoria das condições socioeconômicas da família com a participação no Programa;
- 15) Significados do benefício financeiro recebido;
- 16) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 17) A vida da família após o desligamento do Programa;
- 18) Sugestões que a família daria para melhorar o seu atendimento no Programa.

ANEXO B - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
MUNICIPAL DA CRIANÇA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (SEMCAS)

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Histórico da implantação do Programa no Município;
- 4) Significado de a família ser público-alvo do Programa;
- 5) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 6) Tipo e qualidade das ações, programas e projetos com foco na família oferecidos pelo Bolsa Família, inclusive os que visam a geração de trabalho e renda;
- 7) Importância do Programa Bolsa Família para o enfrentamento à pobreza;
- 8) Forma de gestão do Programa pela Secretaria Municipal;
- 9) Significados das condicionalidades sociais;
- 10) Articulação da transferência de renda com a viabilização do acesso as demais políticas públicas – articulação intersetorial;
- 11) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 12) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 13) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 14) Formas de acompanhamento da família do Bolsa Família pela Secretaria Municipal;
- 15) Relações estabelecidas entre a secretaria municipal com as famílias beneficiárias;
- 16) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa municipal visando esta finalidade;
- 17) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO C - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED)

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Significado de a família ser público-alvo do Programa;
- 4) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 5) Importância do Programa Bolsa Família para a educação;
- 6) Co-responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação na gestão do Bolsa Família;
- 7) Significados das condicionalidades sociais;
- 8) Significado da articulação intersetorial para atendimento às famílias;
- 9) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 10) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 11) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 12) Formas de acompanhamento da família do Bolsa Família pela Secretaria Municipal de Educação;
- 13) Relações estabelecidas entre a secretaria municipal com as famílias beneficiárias;
- 14) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa municipal visando esta finalidade;
- 15) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO D - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
MUNICIPAL DE SAÚDE (SEMUS)

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Significado de a família ser o público-alvo do Programa;
- 4) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 5) Importância do Programa Bolsa Família para a saúde;
- 6) Co-responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde na gestão do Bolsa Família;
- 7) Significados das condicionalidades sociais;
- 8) Significado da articulação intersetorial para atendimento às famílias;
- 9) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 10) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 11) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 12) Formas de acompanhamento da família do Bolsa Família pela Secretaria Municipal de Saúde;
- 13) Relações estabelecidas entre a secretaria municipal com as famílias beneficiárias;
- 14) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa municipal visando esta finalidade;
- 15) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO E - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NO GRUPO FOCAL

TÉCNICOS REPRESENTANTES DO BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Significado de a família ser o público-alvo do Programa;
- 4) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 5) Significados das condicionalidades sociais;
- 6) Significado da articulação intersetorial para atendimento às famílias;
- 7) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 8) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 9) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 10) Formas de acompanhamento da família beneficiária do Bolsa Família por profissionais do CRAS, da saúde e da educação;
- 11) Ações voltadas diretamente para as famílias beneficiárias desenvolvidas por órgãos da assistência social, educação e saúde;
- 12) Como se expressa a centralidade da família nas relações estabelecidas com as famílias beneficiárias;
- 13) Atendimento da família pelos técnicos dos órgãos responsáveis pelo Bolsa Família; Relações estabelecidas entre a família beneficiária e técnicos da assistência social, educação e saúde;
- 14) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa municipal visando esta finalidade;
- 15) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO F - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEDES

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Histórico da implantação do Programa no Estado;
- 4) Significado de a família ser o público-alvo do Programa;
- 5) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 6) Tipo e qualidade das ações, programas e projetos com foco na família oferecidos pelo Bolsa Família, inclusive os que visam a geração de trabalho e renda;
- 7) Importância do Programa Bolsa Família para o enfrentamento à pobreza;
- 8) Forma de gestão do Programa pela Secretaria Estadual;
- 9) Significados das condicionalidades sociais;
- 10) Articulação da transferência de renda com a viabilização do acesso as demais políticas públicas – articulação intersetorial;
- 11) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 12) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 13) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 14) Formas de acompanhamento da família no Programa;
- 15) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa estadual visando esta finalidade;
- 16) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO G - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
ESTADUAL DE SAÚDE - SES

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Histórico da implantação do Programa no Estado;
- 4) Significado de a família ser o público-alvo do Programa;
- 5) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 6) Importância do Programa Bolsa Família para a saúde;
- 7) Co-responsabilidade da Secretaria Estadual de Saúde na gestão do Bolsa Família;
- 8) Tipo e qualidade das ações, programas e projetos com foco na família oferecidos pelo Bolsa Família, inclusive os que visam a geração de trabalho e renda;
- 9) Importância do Programa Bolsa Família para o enfrentamento à pobreza;
- 10) Forma de gestão do Programa pela Secretaria Estadual de Saúde;
- 11) Significados das condicionalidades sociais;
- 12) Significado da articulação intersetorial para atendimento às famílias;
- 13) Articulação da transferência de renda com a viabilização do acesso as demais políticas públicas – articulação intersetorial;
- 14) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 15) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 16) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 17) Formas de acompanhamento da família no Programa e especificamente pela Secretaria de Saúde;
- 18) Relações estabelecidas entre a Secretaria de Saúde com as famílias beneficiárias;
- 19) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa estadual visando esta finalidade;
- 20) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

ANEXO H - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**ASPECTOS CONSIDERADOS NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS
RESPONSÁVEL/COORDENADORA DO BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA
ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - SEDUC**

- 1) Significado do Programa Bolsa Família;
- 2) Concepção de pobreza;
- 3) Histórico da implantação do Programa no Estado;
- 4) Significado de a família ser o público-alvo do Programa;
- 5) A mulher como representante/responsável da família junto ao Bolsa Família;
- 6) Importância do Programa Bolsa Família para a educação;
- 7) Co-responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação na gestão do Programa;
- 8) Tipo e qualidade das ações, programas e projetos com foco na família oferecidos pelo Bolsa Família, inclusive os que visam a geração de trabalho e renda;
- 9) Importância do Programa Bolsa Família para o enfrentamento à pobreza;
- 10) Forma de gestão do Programa pela Secretaria Estadual de Educação;
- 11) Significados das condicionalidades sociais;
- 12) Significado da articulação intersetorial para atendimento às famílias;
- 13) Articulação da transferência de renda com a viabilização do acesso as demais políticas públicas – articulação intersetorial;
- 14) Adequabilidade dos critérios de seleção das famílias para inclusão no Programa;
- 15) Significados do benefício financeiro recebido pelas famílias;
- 16) Possíveis contribuições do Programa para a educação das crianças, adolescentes e jovens, para a saúde da família como um todo e para geração de renda de forma autônoma;
- 17) Formas de acompanhamento da família no Programa e especificamente pela Secretaria de Educação;
- 18) Relações estabelecidas entre a Secretaria de Educação com as famílias beneficiárias;
- 19) Possibilidade de o Programa contribuir para a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Ações em curso de iniciativa estadual visando esta finalidade;
- 20) Sugestões para melhorar o atendimento as famílias.

