

O Bolsa Família contribui para formas mais positivas de integração social simbólica e material?

Maria Inês Caetano Ferreira¹

Este artigo discute os resultados de pesquisa realizada sobre os impactos do Programa Bolsa Família junto a beneficiários que habitam a periferia da zona sul paulistana, em uma área de vulnerabilidade². O objetivo foi investigar os impactos materiais e simbólicos do programa sobre as condições de vida dos beneficiários. Isso porque o modelo do sistema de proteção social desenvolvido e implementado no país entre as décadas de 30 até a promulgação da Constituição Federal de 1988 era limitado e desigual. Nesse longo período, apenas uma parte da população teve direito ao sistema de proteção. A maioria foi atendida por programas emergenciais, mal definidos legalmente e que podiam ser suspensos a qualquer momento. O acesso a tais programas não se ancorava no direito associado à condição de ser um cidadão brasileiro, mas sim ao fato de estar em situação de risco social, sob intensa vulnerabilidade, apontando para um modelo assistencialista. A desigualdade imposta pelo modelo do sistema de proteção do país reverteu numa situação em que a população em condições de vulnerabilidade não estava sujeita somente à destituição material, mas também a uma relação de frágil pertencimento social. Isso em virtude das diferenças impostas para o acesso aos direitos, enfim, para o exercício da cidadania.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e, como suposto, os seus fundamentos procedem na Carta de 1988, portanto, deveriam pautar-se por uma concepção mais democrática, igualitária e abrangente de proteção social. Desse modo, a pesquisa buscou analisar se o Programa Bolsa Família remete a um sistema mais democrático, abrangendo amplas parcelas da população. Para tanto, investigou-se se o programa contribui para a melhoria das condições materiais e, sobretudo, se favorece o sentimento de integração social dos beneficiários. Isso porque as desigualdades impostas pelos modelos anteriores de sistema de proteção provocaram a cisão entre os brasileiros com direito e os sem direito à proteção estatal. Nas sociedades modernas, o direito à proteção estatal se vincula à participação na comunidade política, ou seja, à condição de ser cidadão brasileiro. Porém, amplas parcelas da população do país não tinham acesso ao direito, sugerindo um grau de cidadania – de participação na comunidade política – inferior ao de outros grupos. Essa suposta inferioridade

¹ Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, da Universidade Católica do Salvador - UCSAL

² Este artigo é resultado de pesquisa de Pós-Doutoramento Júnior (PDJ) em Ciências Sociais Aplicadas, financiada pelo CNPq, processo 155380/2006-0.

seria agravada pelo fato de alguns benefícios se justificarem mais em virtude de os indivíduos estarem sob condição de risco social do que por serem cidadãos brasileiros. Uma diferença significativa do Programa Bolsa Família em relação aos seus antecessores é o fato de atender a uma massa da população brasileira. Essa ampla cobertura do programa, juntamente com outras características associadas às mudanças definidas na nova Constituição, contribui para que seus beneficiários se percebam atendidos pelo Estado, na perspectiva de cidadãos e não de pessoas pobres em situação de risco? O benefício poderia contribuir, simbolicamente, para que os beneficiários se percebessem mais bem integrados à sociedade brasileira? Essas questões orientaram a pesquisa e este artigo busca respondê-las.

Bolsa Família e as mudanças no sistema de proteção social no país

Todas as sociedades organizam sistemas sociais de proteção para seus integrantes. A sua institucionalização remete a modelos de solidariedade social, os quais derivam de disputas políticas entre diferentes grupos acerca de quem deve ser protegido e como deve ser a proteção (Silva et ali.: 2006). O Estado de Bem Estar é um modelo sofisticado que foi organizado somente após a II Grande Guerra. Draibe (1988: p. 8 e 9) explica que no modelo do Welfare o Estado passou a interferir nas relações com o mercado e com a sociedade em geral, desmercantilizando (ou não) os efeitos do primeiro sobre a segunda. A integração dos indivíduos nesse modelo é fundamentada pela condição civil como cidadão, daí, a proteção oferecida pelo Estado se associar ao direito e não à benevolência.

Evidenciar a diferença entre o acesso à proteção social como um direito em relação à benevolência é importante para iluminar as particularidades do processo brasileiro, desde sua implantação no Estado Novo. Vale destacar que por muitas décadas, somente os trabalhadores do mercado formal, com registro na carteira de trabalho, podiam ter acesso aos direitos sociais. Esse sistema provocou uma cisão entre os brasileiros com direito e os sem direito à proteção. Campos explica que a exclusão dos trabalhadores rurais e os do mercado informal urbano do sistema de proteção favoreceu os setores dominantes da produção do período dos possíveis custos da extensão dos direitos trabalhistas (2004, p. 22). A vinculação da proteção social ao trabalho no mercado formal operou como um prêmio para os que se sujeitavam à ordem produtiva. Isso porque, nessa época o modelo de produção capitalista estava em implantação no país, daí a proteção funcionar como um instrumento para fortalecer o engajamento dos indivíduos à disciplina do trabalho regular.

Ao longo das décadas e dos diferentes governos, o sistema de proteção foi sendo ampliado e institucionalizado. Mas Draibe destaca o aspecto assistencialista dos modelos que vigoraram

até a Constituição de 1988. Essa autora esclarece que, sobreposto ao sistema de proteção, desenvolveu-se no país um modelo assistencial para atender a população classificada como “grupo de risco”. Esse atendimento era residual, de caráter emergencial, sem definição legal consolidada, embora abrangesse uma massa de indivíduos, movimentando grande volume de recursos, explica Draibe (1988, p. 38).

Um aspecto a ser ressaltado é que a principal justificativa para o acesso a benefícios emergenciais e indefinidos legalmente não foi o status de cidadão brasileiro, mas o fato de o indivíduo estar sujeito à situação de extrema vulnerabilidade, tanto assim que tais benefícios não eram comuns a todos os brasileiros.

A caracterização do modelo de proteção até então desenvolvido no país pode ser mais bem esclarecida a partir da definição e contextualização do assistencialismo por Castel (1998, p. 47). Esse autor aponta os vínculos do assistencialismo com a concepção de caridade cristã na Idade Média, a qual buscava salvar os inaptos para o trabalho e também as almas dos assistentes. Ainda segundo o autor, os vínculos do assistencialismo se assentavam no pertencimento territorial – assistentes e assistidos pertenciam à mesma comunidade. Castel denomina de “primária” a sociabilidade que emerge desse modelo, a qual se estruturava por meio de regras morais e costumes compartilhados por indivíduos de um mesmo território, vizinhança, família e trabalho (*Op.Cit.*, p.81). Deve-se realçar que a organização desses vínculos não se orientava pela isonomia, ao contrário, se ancoravam na desigualdade hierárquica.

É possível verificar nos modelos de proteção do país, anteriores à Constituição de 1988, muitos aspectos que remetem ao assistencialismo, apontados por Castel. Um ponto a destacar é a indefinição legal de alguns benefícios emergenciais que podiam ser suspensos a qualquer instante, sem nenhum constrangimento, patenteando uma situação clientelística. Ou seja, o beneficiário não estaria exercendo os seus direitos, mas recebendo um “favor” do Estado.

Esse modelo foi sendo modificado ao longo do tempo. Draibe informa que o sistema de proteção foi expandido durante o regime militar, a partir da metade da década de 60 até o início dos anos 70, quando um conjunto de medidas legislativas transformou a armação institucional e financeira do sistema. Nesse período, foi organizado um sistema nacional público para promover a oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e habitação popular. Segundo essa autora, o sistema passou a atender uma população bem mais ampla, superando, assim, a forma fragmentada e seletiva do período anterior (1989, p. 31). Henrique (apud. CAMPOS, 2004, p. 62) destaca a elevação do volume de recursos investidos no sistema de proteção, isso em virtude das transformações

socioeconômicas transcorridas no período, as quais tornaram a organização social mais complexa. Todavia, esse autor conclui que a elevação de recursos não foi suficiente para corrigir as distorções sociais até então vigentes.

Mas a grande transformação no sistema deu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual expressa, entre muitos interesses, as conquistas dos movimentos sociais na disputa por uma sociedade mais democrática. A nova Constituição aperfeiçoa o sistema, amplia os direitos sociais, introduz a noção de seguridade social, universalizando o acesso aos direitos, abre canais de participação popular e define princípios para a definição da política social não contributiva, integrando-a a saúde na seguridade social (DRAIBE, 2006, p. 5). Segundo essa autora, a consolidação dos avanços ocorreu com a aprovação da Lei de Organização de Assistência Social – Loas – em 1993, quando a política de assistência passou a ser financiada pela Previdência e por recursos da União, estados e municípios. Essa mesma lei descentralizou o sistema e asseverou a participação popular.

Na década de 90 foram implantados na América Latina programas de transferência direta de renda, alguns deles apoiados do Banco Mundial, o qual buscou desenvolver mecanismos visando romper as práticas clientelísticas e descontínuas, comuns na região, explica Rawlings (2004, p. 6). Segundo Rocha (2005, p.12), esse tipo de benefício se ajusta às necessidades econômicas modernas e monetizadas, onde a maior parte das necessidades é atendida pela troca mercantil. Em 1997 foi aprovado no Congresso o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), visando assegurar rendimento mínimo a todos os brasileiros com renda inferior a um determinado padrão. Em 1998, o governo federal instituiu o Programa Bolsa Escola e outros programas de transferência de renda com amplitude limitada do universo de atendidos, considerando-se o total da população em situação de vulnerabilidade. Em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família, centralizado no Ministério do Desenvolvimento Social, reunindo vários programas de transferência da gestão anterior, mantendo as suas condicionalidades, como a frequência escolar, a vacinação infantil e o acompanhamento médico da gestante. Um dos méritos do PBF em relação a todos os programas sociais que o antecederam é a sua ampla cobertura. Pela primeira vez no país um programa social atende uma massa populacional em condições de vulnerabilidade. O principal objetivo do Bolsa Família é o alívio imediato da pobreza, focando o atendimento à população em situação de pobreza e de extrema pobreza, boa parte da qual não era coberta por outros programas sociais. A massa de beneficiários indica que, no caso brasileiro, a focalização não implica, necessariamente, na restrição do atendimento público.

A pesquisa sobre o Bolsa Família buscou investigar se o programa responde efetivamente às transformações legais operadas no sistema de proteção do país, voltadas para uma proteção mais democrática e inclusiva. Para tanto, foram entrevistadas quatro famílias beneficiárias, residentes no bairro Cantinho do Céu, no Grajaú, área da subprefeitura da Capela do Socorro, região com altos índices de vulnerabilidade. Os entrevistados relataram suas experiências com o programa, permitindo refletir se ele favorece ou não processos mais positivos de integração social e se remete a um direito ou a um “favor” do governo.

Campo de Pesquisa

O objetivo de avaliar os impactos do Bolsa Família sobre as condições de vida e de integração social dos beneficiários impôs algumas questões, contempladas no roteiro de entrevista, a saber:

- As condições de ocupação e renda dos integrantes do grupo, aspecto que possibilita reconhecer as condições de integração social, tanto material quanto simbólica;
- Os efeitos do programa sobre o orçamento, se contribui ou não para melhorar o conforto cotidiano;
- A experiência dos beneficiários em relação ao exercício da cidadania, destacando os possíveis obstáculos para tal exercício;
- A avaliação dos beneficiários sobre o programa, se ele é percebido (ou não) um direito, os motivos para a criação do programa;

Foram realizadas entrevistas abertas, com duração de aproximadamente duas horas, quando os beneficiários foram convocados a refletir sobre os temas norteadores. As experiências de cada família em relação a cada um dos temas do roteiro de entrevista são diferentes. Por isso mesmo a profundidade na abordagem de cada um dos temas variou, segundo a experiência do grupo familiar. Desse modo, cada família desenvolveu mais alguns temas do que outros. Tal situação resultou em um quadro não uniforme de abordagem de todos os temas. Por tratar-se de pesquisa qualitativa, essa uniformidade não se revela um problema metodológico. Ao contrário, ela era esperada, na medida em que as experiências são diversificadas. Além disso, foi possível atender ao principal objetivo da pesquisa qualitativa, que é conhecer de forma aprofundada a realidade social, sem se preocupar com a generalização dos resultados.

Nas famílias com chefia feminina, apenas as beneficiárias foram entrevistadas, mas, nas famílias compostas por casal, marido e mulher participaram da pesquisa individualmente.

A seleção das famílias abordadas pela pesquisa levou considerou o perfil da composição dos integrantes do grupo, já que ele se relaciona com as condições de vulnerabilidade do grupo. O perfil considerado é apresentado a seguir:

Famílias com crianças entre zero e seis anos de idade: por compor-se geralmente de casais jovens, ainda em fase de consolidação da trajetória ocupacional, empregados em postos de trabalho mais simples, portanto mais sujeitos à vulnerabilidade;

Famílias com chefia feminina: sujeitas à vulnerabilidade em virtude das dificuldades de ingresso feminino no mercado de trabalho a necessidade de a mãe ter que administrar sozinha os problemas da casa e da família.;

Famílias com chefia masculina: observar possíveis diferenças em relação à situação da chefia feminina;

Vale justificar o fato de apenas quatro famílias terem sido selecionadas para a pesquisa. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de tratar-se de um estudo qualitativo, cujas preocupações se diferenciam do quantitativo, o qual privilegia a representatividade, ou seja, a possibilidade de generalização dos resultados (MARTINS, 2004, p. 293). Na pesquisa qualitativa essa generalização não é fundamental. Como explica essa autora, na pesquisa qualitativa trabalha-se com estudo de casos e que “do ponto de vista estatístico, restarão sempre dúvidas acerca da representatividade” (Op.Cit.). Martins esclarece que o estudo qualitativo não se caracteriza pela possibilidade de generalização dos resultados, mas, sobretudo, pela “amplitude e profundidade” da investigação (Idem, p. 295). Assim, embora a investigação tenha sido efetuada somente a partir de entrevistas com integrantes de quatro famílias, foi possível abordar intensamente os efeitos do programa para eles. O pequeno grupo de entrevistados, todos estabelecidos em uma mesma região da cidade, esclareceu os vínculos entre as características do lugar de moradia com os efeitos do programa, desvendando detalhes que comumente escapam aos processos de avaliação das políticas públicas, necessariamente organizadas para abordar um amplo universo de beneficiários. A comparação dos resultados dessa pesquisa com os de avaliações gerais do BF permite reconhecer a multiplicidade de impactos de um mesmo programa em diferentes pontos do país, em virtude das características das condições de vida em cada localidade. A opção por um número maior de famílias não permitiria a investigação aprofundada de cada uma das famílias e, conseqüentemente, a descoberta das diferentes articulações possíveis no uso do benefício e de suas inumeráveis formas de impacto.

Descrição das famílias entrevistadas³:

Família de Cira: *O grupo se compunha da esposa (Cira, 35 anos), do marido (Robério, 47 anos) e de mais sete filhos (10, 12, 13, 14, 18, 20 e 21 anos). A família migrou para São Paulo, oriunda de Jequié/Ba, em 1994. A casa tinha apenas um cômodo para abrigar a todos.*

³ Os nomes apresentados dos entrevistados são todos fictícios.

O quarto era separado da sala/cozinha por uma cortina fina de tecido. O cômodo fora construído abaixo do nível da rua, porque o terreno era inclinado. A casa ficava bem próxima da represa, numa rua estreita de terra, onde não era possível a entrada de nenhum automóvel. A construção não tinha acabamento e o espaço limitado obrigava o empilhamento de móveis e objetos. O banheiro era simples e escuro, a iluminação e ventilação entravam por um pequeno buraco na parede. No vaso sanitário, folhas de jornal ocupavam o lugar do papel higiênico, a cor da água era, indicando a insalubridade, que se associa às ligações irregulares, relacionadas ao fato de ser proibida a oferta de serviços de infra-estrutura básica no local, por tratar-se de zona de proteção ambiental.

Família de Chico: *O grupo se compunha do marido Chico (41 anos, nasceu em MG, mas mudou para o RJ com um ano de idade), da esposa Elisete (35 anos, MG) e de três filhos (9 meses, 4 e 7 anos). Ambos migraram para São Paulo em 1995, porém, nessa época ainda não conheciam. A casa era a última da rua, na margem da represa, no grande e florido terreno havia um forno à lenha, com o qual Elisete contornava a dificuldade de alimentar a família quando não havia dinheiro para comprar gás de cozinha. A casa tinha somente um cômodo, sem acabamento, cujo teto de amianto não isolava o calor nem o frio. Os comentários das crianças ensinaram que o gato, comum a quase todas as casas, tinha, entre outros possíveis objetivos, perseguir os ratos que invadiam a residência. A beleza do terreno onde vivia a família de Chico era contraditória, pois remetia à precariedade das condições de vida de quem só conseguiu se abrigar praticamente dentro da represa.*

Família de Conceição: *o grupo se compunha de Conceição (38 anos, Jequié/Ba), que migrou para São Paulo em 1996, e de sua filha de oito anos. A residência estava construída em um terreno que abrigava vários cômodos, de diferentes famílias, distribuídos em um corredor tortuoso e curto. A casa era muito simples, com apenas um cômodo grande, sem acabamento, escuro, pouco ventilado, onde se amontoavam móveis e utensílios. O banheiro ficava em área externa.*

Família de Iraci: *A família se compunha de Iraci (37 anos, Assis/SP), que migrou para Capital em 1995, e mais sete filhos (entre 5 e 16 anos). A casa, com dois cômodos, localizava-se num terreno que abrigava também a casa de um irmão e a do padrasto de Iraci. Na época da entrevista o telhado de amianto estava furado, no período de chuva forte a casa ficava alagada. Iraci era portadora do vírus HIV, problema que provocou a morte de seu ex-*

marido. Essa condição, embora a expusesse à vulnerabilidade, contraditoriamente, garantia, a ela e aos filhos, melhor acesso à saúde pública. Com a morte do marido, Iraci passou a receber a pensão do marido para o filho menor, fato que garantia condição material menos instável do que a dos outros entrevistados.

Perfil do local

A seleção da região do Grajaú, na subprefeitura da Capela do Socorro justifica-se pelos altos índices de vulnerabilidade, indicando condições precária de vida. A Fundação Seade desenvolve o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), composto por muitas variáveis, classifica as regiões segundo sua vulnerabilidade. Segundo instruções do manual do IPVS, o conceito de vulnerabilidade considerado na elaboração desses índices considera a capacidade de os indivíduos controlarem elementos que atuam no bem estar, ou seja, a possibilidade de manipular recursos oferecidos pelo Estado, pela sociedade ou pelo mercado para alcançar uma situação de bem estar. O estudo que levou à construção do IPVS não considerou somente a privação da renda, mas também a composição da família, o acesso a serviços médicos, o acesso e a qualidade do sistema de educação, assim como as possibilidades de obter emprego e remuneração adequados.

A variação do Índice é de zero a seis. Segundo o IPVS, o Grajaú apresenta territórios classificados com índices cinco e seis. O Cantinho do Céu se localiza num distrito com classificação seis, com vulnerabilidade mais elevada. O manual do IPVS esclarece que a classificação seis implica em baixa dimensão socioeconômica e nível de renda, com significativa presença de crianças⁴.

Merece destaque que a definição do Cantinho do Céu como campo de pesquisa explica-se pelo fato de tratar-se de área de alta vulnerabilidade e também em razão da facilidade de acesso à população local associada a contatos com movimentos sociais da região. Isso porque, de modo geral, os beneficiários do Bolsa Família desconfiam de pesquisadores desconhecidos por temerem que esses possam ser agentes governamentais que buscam investigar se as condições de vida se ajustam ou não às características impostas pelo programa. Desse modo, para que o beneficiário concordasse em participar da pesquisa foi necessário estabelecer relação de confiança, assegurando-o de que o uso do conteúdo das entrevistas não os prejudicaria. A facilidade de acesso a movimentos sociais da região foi imprescindível para a realização da pesquisa nessa região.

⁴ As informações sobre o IPVS, sua metodologia e orientações estão disponíveis no sítio da Fundação Seade, a saber: <http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/pdf/oipvs.pdf> acessado em 24 de junho de 2010.

A ocupação no Cantinho do Céu se iniciou na década de 90, época em que a região era pouco povoada e sem infra-estrutura. Os novos moradores foram atraídos pelo baixo preço do terreno – quanto mais próximo da represa, menor o valor -, sem que tivessem sido informados de que a ocupação no local era irregular. Segundo um dos primeiros moradores, a facilidade para a compra deveu-se ao fato de os vendedores não exigirem nenhum valor como entrada, mas apenas as prestações. Isso facilitou a aquisição por pessoas que, como ele, não tinham nenhuma poupança e recebiam baixos rendimentos.

Segundo esse morador, até o meio da década de 90 não havia água, luz, calçamento nem comércio, e tinha-se que conviver com criminosos que ali se abrigavam, já que a polícia quase nunca rondava o local. Em 1996 foram instaladas água e luz nas ruas distantes à represa e os que moravam ao lado da represa fizeram ligações irregulares, estendendo o acesso aos serviços. A oferta de infra-estrutura atraiu novos moradores. O governador do Estado – que na época era Mário Covas - visitou o local, informando tratar-se de área de proteção ambiental, cuja ocupação era irregular, com possibilidade de futura remoção. Desde então, os moradores convivem com a insegurança de perderem todo seu investimento, sem saberem para onde irão nem como viverão.

É importante destacar que as características desse território incidem sobre os possíveis impactos do benefício. Pois, o acesso irregular a serviços de infra-estrutura permite a economia com as taxas e, assim, elevar os gastos com alimentação e outros itens. Em caso de ocupação regular, talvez parte do benefício tivesse que ser aplicado no pagamento dessas taxas, diminuindo a opção de consumo e, conseqüentemente, os seus impactos sobre o grupo.

Resultados

Como exposto acima, a pesquisa se orientou por algumas questões, relacionadas com as suas preocupações teórico-metodológicas. O quadro abaixo apresenta o conteúdo do material das entrevistas de cada uma das famílias sobre os temas abordados.

Família de Cira

Cira era promotora de produtos de beleza de uma marca popular, o que lhe rendia entre 80 a 100 reais por mês. Ela se ocupava com esse trabalho desde que morava em Jequié. O seu marido, Robério, começou a trabalhar de forma irregular com doze anos idade, em uma olaria em Jequié. Aos quinze anos atuou como auxiliar em atividades no setor de construção, posição que ocupava até a época da entrevista. Desde a migração para São Paulo, Robério só teve um emprego com registro na carteira de trabalho, nesse mesmo setor de construção.

Porém, como ele permaneceu curto período, não recebeu nenhum direito trabalhista. Na trajetória de uma década na capital paulista, as ocupações de Robério se caracterizavam pela instabilidade. Em curtos períodos ele trabalhava mais intensamente e era mais bem remunerado, mas na maior parte do tempo ele fazia bicos mal-remunerados ou permanecia desocupado. Segundo Cira, não era possível contar com o dinheiro do marido para comprar o pão para os filhos. Além da instabilidade econômica do marido, os seus três filhos jovens estavam desempregados.

Em virtude da precariedade material do grupo e da situação de instabilidade, o Bolsa Família é muito importante para a sobrevivência cotidiana, auxiliando na compra de alimentos e produtos de limpeza. O benefício representa fonte elementar de estabilidade. Robério contou que toda a família esperava ansiosamente pelo dia do pagamento. Provavelmente, por causa da elevada importância do benefício para a manutenção do grupo, os seus integrantes tenham uma imagem bastante positiva do programa.

Em relação ao exercício da cidadania e o consequente exercício de direitos, as experiências da família apontam sérios obstáculos. Um exemplo é o modo de inserção precária no mercado de trabalho que Robério, esposa e filhos estão sujeitos, comumente no mercado informal, sem usufruírem proteção legal e de direitos trabalhistas. A dificuldade para concretizar direitos também se manifesta no sistema público de saúde. Segundo o casal, o tempo mínimo para conseguir uma consulta médica na unidade de saúde não era inferior a seis meses, independente da gravidade do problema de saúde. No hospital público do Grajaú a oferta de serviços é insuficiente em relação à demanda da população.

O grupo também reclamou da qualidade do ensino público, com destaque para o fraco conteúdo transmitido pelos professores e pela desatenção dos funcionários da escola para com os filhos e os pais.

Mas a moradia é a faceta que mais bem exterioriza a vulnerabilidade dessa família que habita um único cômodo. O maior sonho de todos os integrantes do grupo é morar em uma casa mais espaçosa e confortável, que ofereça um mínimo de dignidade. Além do espaço exíguo, que limita a liberdade de todos, merece destaque a precariedade da construção, incapaz de isolar o calor, o frio e a umidade, podendo interferir negativamente a saúde dos moradores.

O valor do benefício contribui para melhorar o padrão de alimentação da família, mas não é suficiente para investir em melhorias mínimas na casa. Vale lembrar que, caso houvesse condições de se investir na melhoria da moradia – situação inviável na época da entrevista – o grupo permaneceria inseguro em relação à futura manutenção no local, já que a ameaça de remoção é um fato com o qual os indivíduos convivem cotidianamente.

Todos os integrantes avaliaram positivamente o BF. Segundo o casal, o programa foi criado para oferecer uma vida melhor para as pessoas e esse objetivo vinha sendo atendido. O acesso ao programa não foi complicado, em contraste com o que ocorreu, tempos atrás, com o municipal Renda Mínima, para o qual Robério se inscreveu, mas nunca recebeu nenhuma resposta sobre a (re) aprovação.

Embora fossem bastante favoráveis ao BF, eles também tinham críticas, sobretudo em relação ao como os benefícios são distribuídos. O casal e os filhos informaram que a insatisfação de todos contra a indefinição na forma de distribuição dos recursos era discutido por todo o bairro, nos mais diversos espaços (fila de ônibus, mercado, feira etc.). O principal problema é o fato de eles não compreenderem o motivo para as famílias receberem valores diferentes. Os integrantes da família de Cira, assim como quase todas as pessoas do bairro contatadas durante a pesquisa, reclamaram do fato de que muitas famílias com boas condições financeiras recebiam o BF, em detrimento de outros, com poucos recursos, que não eram beneficiários ou recebiam menos do que muitos com boas condições materiais. O desconhecimento dos indivíduos sobre os critérios para a fixação dos valores juntamente com a sensação de que pessoas que não necessitam recebem o benefício contribui para provocar sentimento de injustiça entre os beneficiários, instigando a desconfiança entre vizinhos.

Em relação à imagem dos beneficiários para a sociedade em geral, o casal criticou o fato de muitos não-beneficiários do programa os avaliarem como pessoas que estão “morrendo de fome” e incapazes de conseguir o que eles (não beneficiários) haviam conseguido. Cira argumentou que era, sim, perfeitamente possível conseguir o mesmo que os não beneficiários, desde que se tivesse confiança e coragem. Desse modo, é possível observar que o casal rejeita a imagem de que os beneficiários são coitados, incapazes (como sugere a perspectiva do assistencialismo, definida por Castel). Pelo contrário, consideram-se capazes de ter uma vida melhor e que o benefício é uma ação justa para aliviar a vulnerabilidade a que estão sujeitos. Ou seja, ser beneficiário não é sinônimo de incapacidade, mas um direito para quem vive sujeito sob uma situação injusta.

Família de Chico

Chico relatou suas experiências de trabalho no Rio de Janeiro, a partir dos 16 anos, ele foi office-boy, depois se empregou em um salão de cabeleireiro, mais tarde, em uma gráfica e em uma marmoraria, onde permaneceu por dez anos. Chico era profissional com qualificação, porém, ao migrar para São Paulo, nunca mais ocupou postos de trabalho qualificado. Ele foi ambulante e fez bicos com reciclagem de lixo. Poucos meses antes da entrevista, Chico fora

contratado para uma empresa atuante em uma grande obra pública do governo do Estado. Ele era registrado, porém, o valor da remuneração era inferior ao que realmente recebia. Embora satisfeito com a oportunidade de trabalho, que promoveu melhores condições de vida para a família, Chico tinha consciência da fragilidade do vínculo que se encerraria com o final das obras, quando ele a instabilidade de sempre.

Elisete começou a trabalhar ainda criança. Os seus pais não tinham condições de criá-la e a entregaram para uma família que morava na roça, para quem ela fazia o roçado e mais todo o trabalho doméstico. Inconformada com a exploração intensa de trabalho e os maus-tratos dos patrões, aos 17 anos ela fugiu para a cidade, onde trabalhou como doméstica até migrar para São Paulo, onde também trabalhou com doméstica, sempre sem registro na Carteira de Trabalho. Desde do casamento com Chico, Elisete fazia bicos e comércio ambulante.

As condições materiais do grupo eram bem precárias. A instalação na casa era recente. Alguns meses antes da entrevista, o casal pagava 50 reais de aluguel em um cômodo na mesma região. Embora esse valor pudesse ser considerado baixo em relação ao custo de vida na cidade de São Paulo, para o curto orçamento do casal, era elevado. O orçamento era tão restrito que a família chegou ao extremo de passar fome.

As relações precárias de trabalho, que, no caso de Elisete, iniciaram-se ainda na infância, informam a fragilidade das relações do casal com as agências estatais e o acesso ao exercício dos direitos. Assim como outros moradores, eles reclamaram do transporte público. O local não era servido por linhas de ônibus, apenas lotações, cujo serviço era ruim. Ainda destacaram o trânsito nas avenidas, o que fazia com que uma viagem para o centro de Santo Amaro e para o centro da cidade de São Paulo demorasse uma eternidade. O longo tempo das viagens fazia com que muitos moradores fossem preteridos por empregadores.

As condições de moradia também indicam dificuldades para acesso aos direitos. Ocupando irregularmente uma área de proteção ambiental, a família estava sujeita à vulnerabilidade de não contar com a proteção legal e estatal, muito pelo contrário. Por isso, a família vivia com a incerteza de não saber até quando poderia permanecer no local, sob a ameaça de perder todo o investimento realizado.

O primeiro programa de transferência do qual a família participou foi o municipal Renda Mínima. O benefício do BF foi consequência de Chico já fazer parte do cadastro do Renda Mínima. O BF era avaliado positivamente pelo casal, pois com ele era possível comprar itens fundamentais, como alimento, remédios e frada para a filha menor.

Elisete contou que pouco antes de passarem a receber o BF, a família enfrentou situações difíceis. Ela chegou a pedir comida para conhecidos, alguns dos quais se recusaram a ajudar.

Em uma oportunidade, Elisete pediu e recebeu alimento de um conhecido e a vizinhança comentou sobre um possível envolvimento sexual entre os dois, criando embaraço para o casal. Assim, Elisete era muito feliz por receber o BF, com o qual podia comprar alimentos para os filhos, sem depender de ninguém. Com o benefício, ela conquistou crédito junto aos comerciantes locais, que vendiam mercadoria mesmo quando ela não tinha dinheiro no ato, pois eles sabiam que, com o BF, ela teria posteriormente condições de pagar.

Segundo Elisete, o BF foi criado para dar “uma ajuda” para quem precisa. Porém, no seu discurso esse termo “ajuda” não remete à ideia de doação, de clientelismo. A “ajuda” que ela pediu para conhecidos se associa, sim, à ideia de favor, de doação, ancorada em princípios morais, segundo os quais os próximos se ajudam mutuamente em virtude de compromissos da vida pessoal. Já a “ajuda” do programa governamental possibilitou à Elisete escapar dos vínculos morais e conquistar o respeito entre seus iguais.

Apesar dos aspectos positivos do programa, o casal destacou alguns negativos, como a falta de informação sobre o critério para estabelecer valores diferentes para cada família. Assim como seus vizinhos, eles questionaram o fato de haver beneficiários com bom padrão de vida, indicando injustiça na forma como se dá a distribuição do benefício.

Um aspecto a ser ressaltado, a partir da entrevista com a família, é o obstáculo dos beneficiários para obter informação sobre o programa junto às agências estatais. Chico informou que nunca teve problemas para se informar sobre o BF porque compreendia o que os servidores informam e sabe fazia-se entender por eles. Segundo Elisete, a facilidade de comunicação do marido devia-se à sua elevada escolaridade (ensino médio completo).

A informação de Chico elucida um problema que afeta a grande maioria dos beneficiários em geral: a dificuldade de comunicação com os servidores públicos. Os poucos anos de escolaridade, a prática frequente da linguagem coloquial, em contraste com o pouco contato com a linguagem culta, cria obstáculo para o acesso dessa população ao exercício de direitos. Não raramente, essas pessoas podem ser apontadas como responsáveis por essa condição, em virtude de sua incapacidade para comunicar e solicitar direitos. Porém, os entrevistados confirmaram não compreender o que os servidores informam e, muitas vezes, têm receio ou falta de interesse de procurar os seus direitos por causa desse problema de comunicação.

Segundo o casal, os não beneficiários avaliam o programa como uma esmola para os necessitados. Porém, como beneficiários, eles não sentiam que se tratava de uma esmola e que eles não precisavam de esmola. Eles só precisavam de um auxílio que lhes possibilitasse melhorar e administrar suas próprias vidas. Ou seja, eles não concordam que o benefício possa remeter à ideia de assistencialismo para incapacitados. Eles se consideram capazes.

Chico discorreu sobre as diferenças dos efeitos do BF no Nordeste em relação a São Paulo. Segundo ele, no Nordeste os beneficiários não tinham outras oportunidades econômicas e o valor seria suficiente para cobrir as despesas ao longo do mês. Ao contrário, em São Paulo, o valor era insuficiente por causa do alto custo de vida da cidade. Porém, na capital era possível multiplicar o efeito do benefício. Por exemplo, podia-se comprar produtos no Ceasa, fazer tempero e vender. O benefício auxiliava nas despesas da família porque ele e a esposa o multiplicavam por meio de vários expedientes. Assim, Chico anunciou a sua capacidade e a da esposa, beneficiários de um programa de transferência de renda, mas, nem por isso, incapazes de cuidar de suas vidas.

Família de Conceição

Ela começou trabalhar ainda na infância, ajudando o pai na roça. A partir da juventude, executou serviços domésticos, em sua cidade natal e também em São Paulo, como mensalista e fazendo bicos. Na capital, ela também trabalhou em um bingo, depois foi ser copeira em uma empresa. Em nenhum desses trabalhos ela se beneficiou de garantias trabalhistas. No único caso em que foi registrada, a firma faliu e não pagou nenhum direito. O registro na carteira era um sonho de Conceição, por causa da estabilidade e dos salários indiretos, como décimo terceiro salário e fundo de garantia.

Conceição reclamou da saúde pública, contando ser quase impossível agendar uma consulta. Segundo Conceição, somente as gestantes conseguiam agendar um ginecologista. Ela ainda reclamou do transporte público: caro, desconfortável e demorado.

Assim como os outros entrevistados, a moradia era o aspecto mais vulnerável de sua vida. Conceição não suportava mais viver em um cômodo desconfortável, sem acabamento. Se pudesse, investiria na melhoria da casa, mas além da falta de recursos, a insegurança sobre a possibilidade da remoção dos moradores obrigava-a a viver um dia de cada vez, sem poder organizar planos de futuro.

A exemplo dos outros entrevistados, muitas das experiências da vida de Conceição pareciam escapar da regularidade, do controle estatal, a exemplo de suas relações de trabalho e de moradia, lançando-a na instabilidade.

Com os recursos do Bolsa Família Conceição comprava material escolar para sua filha, alimentação e outros itens fundamentais. Tão importante quanto o valor material, o BF tinha um valor simbólico especial para Conceição, pois ele foi o primeiro programa ao qual ela teve acesso. Conceição contou que se cadastrara sem sucesso no Renda Mínima, daí o desânimo para inscrever-se no BF, mas, seus vizinhos insistiram, alegando que o BF era diferente

porque “todo mundo conseguia”. Então, Conceição enfrentou uma longa fila, onde permaneceu boa parte do dia, mas o formulário para inscrição acabou exatamente quando ela foi atendida e o agente anotou os dados no verso de uma outra, informando que transferiria as informações para um formulário novo no escritório. Desconfiada, Conceição descreditou de que seria atendida, assim, ao receber o aviso da aprovação, ela se emocionou.

Para Conceição o BF fora criado para “ajudar” os necessitados e vinha cumprindo seu objetivo, pois, no caso dela, essa era a única renda estável da família.

Família de Iraci

Aos nove anos ela já trabalhava na roça com sua avó. Aos doze anos, era doméstica em casa de família. Iraci não gostava de cuidar dos filhos pequenos dos outros, quando ela mesma ainda sentia necessidade de viver sua infância. Aos quinze anos, ela migrou para São Paulo, onde sua mãe estava morando. Ela trabalhou pouco tempo numa padaria, depois, trabalhou como doméstica. Iraci trabalhou em duas firmas de limpeza, com registro na carteira. Porém, em nenhuma dessas oportunidades se beneficiou dos direitos trabalhistas, porque os vínculos foram muito curtos. Na época da primeira firma, Iraci foi vítima de violência perto de casa e acabou faltando no trabalho, sendo demitida por justa causa. Iraci não sabia como deveria comportar-se nem como se informar sobre seus direitos. Na outra firma, Iraci também faltou porque teve que acompanhar a mãe, que ficou internada em um hospital por longo período, concomitante à experiência de um violento processo de remoção da família na favela onde morava. Novamente, ela não sabia o que deveria fazer nem como procurar seus direitos.

Pouco antes da entrevista, Iraci fora demitida de uma casa de família. Segundo ela, as relações com a patroa vinham se deteriorando desde a descoberta de sua contaminação pelo vírus HIV. A história de Iraci aponta a fragilidade das condições de quem está sujeita a relações pouco reguladas e intermediadas pelo Estado, como é o caso de suas experiências no mercado informal de trabalho, da moradia em ocupações irregulares, as quais resultaram em remoções e em ocorrências violentas.

A contaminação pelo vírus HIV criou uma situação ambígua na vida de Iraci, pois ao mesmo tempo em que ela se tornou mais vulnerável, passou a contar com atendimento médico e acesso a medicação gratuita, em contraste com os vizinhos. Além do acesso ao atendimento público de saúde, o orçamento da família foi engrossado com a pensão do filho mais novo, em virtude da morte do pai, provocada pelas complicações da doença.

O impacto do benefício no orçamento dessa família era menor do que era para as outras três entrevistadas, isso porque, além da pensão, Iraci contava com rendimentos trabalho doméstico

(a entrevista ocorreu imediatamente após a demissão, quando ainda não se faziam sentir os efeitos da falta desse rendimento), e também com a contribuição de um dos filhos que trabalhava. Desse modo, o BF era apenas um complemento na renda familiar.

A pequena participação do benefício no orçamento familiar incidia na avaliação de Iraci sobre o programa. Ela criticou o programa, destacando a distribuição injusta, que favorecia famílias com bons rendimentos e prejudicava as mais necessitadas. Iraci se incomodava com a falta de informação sobre as regras do programa, isso porque duas que foram desligadas do BF, sem terem sido perfeitamente informadas sobre as justificadas.

A entrevista de Iraci esclareceu que o apoio e a valorização do BF é maior pelos beneficiários em condições muito vulneráveis, para quem o benefício representa a única fonte de estabilidade, embora mínima. Além disso, a falta de informação e seus efeitos negativos sobre os beneficiários incidem na avaliação e nos limites da proteção que o programa pode oferecer.

Conclusão

Todos os entrevistados eram migrantes recentes, que se instalaram em São Paulo na segunda metade da década de 90, quando já se faziam sentir os efeitos das transformações na economia, como a reestruturação e o menor crescimento econômico, os quais resultaram em desemprego e precarização das relações de trabalho. Exceto Chico, todos os entrevistados tinham pouca qualificação e poucos anos de escolaridade. Todos eles, inclusive Chico, estavam sujeitos às condições precárias de ocupação, comuns à essa população, com destaque para o desemprego e a ocupação no mercado informal. Desse modo, os entrevistados não tinham acesso aos benefícios da legislação trabalhista, situação que os lançava à instabilidade. A exemplo das condições de ocupação, as de moradia também eram precárias e instáveis. Vale ressaltar a mesma situação irregular, que amplifica a instabilidade já experimentada no mundo do trabalho. Ao ocupar irregularmente uma área protegida, mais do que cidadãos, os entrevistados podem ser apontados como indivíduos que desobedecem as normas jurídicas, inclusive prejudicando o meio ambiente. Porém, a moradia no Cantinho do Céu não foi propriamente uma opção, mas a alternativa possível, para quem não tinha condições de pagar um imóvel em condição regular. Ao lado da economia com os custos da moradia regular, esses indivíduos têm que administrar a incerteza sobre o futuro, quando poderão estar desalojados, assim como conviver com o desconforto e a insegurança de uma casa sem infraestrutura para acomodar os moradores.

O fato é que os integrantes dessas famílias têm que criar mecanismos que lhes garantam a sobrevivência, seja com a moradia irregular, seja com os bicos e o comércio ambulante.

O benefício do BF impacta positivamente sobre a vida material dessas famílias. O mais aparente deles é o investimento na alimentação e em outros itens fundamentais, como medicamentos.

Ele também exerce efeito simbólico sobre os beneficiários. Destaca-se o fato de os indivíduos entrevistados perceberem que a maioria – inclusive eles – pode ser um beneficiário, contrastando com a experiência anterior recente deles e também de pessoas conhecidas, que tentaram, mas não conseguiram ser atendidos por outros programas. Não à toa, Conceição e Cira se espantaram com a notícia de que tinham sido contempladas com o programa, pois guardavam experiência negativa de outros programas. A sensação de que o BF atende um grande número de pessoas se fortalece com o fato de que boa parte dos moradores do bairro é beneficiária, o que faz com que o BF se converta em assunto cotidiano nos mais diferentes espaços de convivência coletiva. Essa ampla cobertura favorece aos beneficiários perceber que o governo desenvolve uma ação para atender uma população em condições socioeconômicas semelhante às suas. Elisete, esposa de Chico, reconheceu justificou a criação do programa para diminuir a fome das pessoas. Ela confessou que, antes do BF, passou por várias situações em que não tinha dinheiro para comer e alimentar sua família. Com o benefício, não passou mais por esse tipo de situação e nem precisou pedir auxílio para conhecidos.

Elisete esclareceu particularidades provocadas pelo benefício que escapam às ao caráter clientelístico comum em programas governamentais. Como exposto acima, a entrevistada confessou ter passado fome várias vezes. O bonito fogão à lenha em seu quintal era uma estratégia para ultrapassar situações em que não havia dinheiro para comprar gás de cozinha. Porém, além do gás, muitas vezes faltou alimento. Em alguns casos, explicou Elisete, ela foi obrigada a solicitar auxílio de conhecidos e vizinhos e, como consequência, foi alvo de comentários maldosos que sugeriram que o auxílio poderia ter suscitado algum tipo de troca, de intimidade, por exemplo. Essa suspeita irritava Elisete, já que atacava a sua moral, provocando problemas no seu relacionamento com o marido e na identidade positiva de ambos no grupo. Com o Bolsa Família Elisete e sua família viram-se livres de auxílios de conhecidos e de ataques morais. Elisete nomeou o benefício como uma “ajuda” para pessoas humildes. Porém, certamente, os parâmetros dessa “ajuda” diferem da “ajuda” dos conhecidos, ancorados na moral, que restringe a liberdade individual.

Os relatos dessa mesma entrevistada permitem reconhecer aspectos associados aos efeitos do benefício que apontam para a conquista de uma maior liberdade para os indivíduos. Segundo ela, antes do benefício, quando não havia dinheiro para comprar gás de cozinha, a alternativa

era usar o forno à lenha ou ficar sem cozinhar. Isso porque ela e sua família não tinham fonte estável de renda e, assim, não dispunham de crédito no comércio local para adquirir um produto e pagar depois. Com o BF a família passou a dispor de renda estável e os comerciantes passaram a lhes dar crédito. Atualmente, Elisete pode comprar fiado no comércio local. Interessante como esse crédito monetário parece afetar a própria auto-estima de Elisete, que pode administrar sua vida (e de sua família) com mais liberdade.

Apesar dos efeitos simbólicos positivos, é importante destacar que todos os entrevistados reclamaram sobre a falta de informação em relação ao programa, sobre os critérios de elegibilidade, as regras para a manutenção do benefício e sobre os procedimentos acertados em casos de ameaça de desligamento. Um dos principais problemas enfrentados pelos entrevistados e vizinhos beneficiários é a dificuldade de comunicação com os representantes do Estado. Segundo os beneficiários é difícil obter informação sobre o motivo e alguns avisos, suspensão ou desligamento por telefone e pessoalmente. Chico confessou não enfrentar muito problema no contato com os funcionários públicos responsáveis pelo atendimento dos beneficiários. Chico explica o seu melhor contato em virtude dos conhecimentos adquiridos com os anos de escolaridade, uma vez que ele estudou até o ensino médio. Os conhecimentos escolares contribuíam para que ele conseguisse expor suas dúvidas e também compreender as informações dos funcionários. Em contraste, a maioria dos entrevistados tinha dificuldade para traduzir suas dúvidas em uma linguagem simples para os funcionários. Além da dificuldade para expor, eles também não compreendiam a linguagem burocrática dos funcionários. Assim, ambos os lados se entendiam muito pouco, restando dúvidas e desconfianças entre os beneficiários. Esses obstáculos de comunicação são graves, pois colocam entraves para o exercício de direitos. Os procedimentos e a linguagem burocrática geralmente buscam proteger a igualdade do acesso ao direito. Porém, em um país marcado pela diversidade cultural e pelo fato de boa parte da população não dispor de acesso a um sistema de educação com qualidade parece necessária a organização dos procedimentos burocráticos para facilitar a comunicação entre os cidadãos e os funcionários públicos, uma vez que a intermediação destes últimos é elemento chave para o exercício da cidadania.

É necessário destacar que os vários efeitos positivos do BF sobre a vida dos entrevistados podem estar associados ao intenso grau de precariedade a que eles estão sujeitos, em virtude dos obstáculos ao exercício de direitos básicos, como a habitação, por exemplo. Seria importante que o programa envolvesse outras ações, relacionadas à extensão do acesso ao exercício de direitos, como a participação regular no mercado de trabalho, o atendimento médico e escolar com qualidade e a moradia. Isso porque o relevante auxílio do BF para essas

famílias remete à profunda vulnerabilidade a que os seus integrantes estão sujeitos. Por isso, a garantia mínima de estabilidade promovida pelo BF é insuficiente para garantir um padrão de vida digno.

Dentro desse quadro, o atendimento do Bolsa Família é mais universal e democrático do que seus antecessores, porém, com pouca alteração nos elementos que fomentam as precárias condições de vida.

Para finalizar, deve-se salientar que, apesar de, em algumas situações, os beneficiários expressarem que o benefício pode se distinguir de uma “doação” do Estado, ele ainda não se converteu em um direito assegurado legalmente. Até o presente momento, o benefício pode ser suspenso, sem nenhum constrangimento legal, por qualquer governante que venha a ocupar o poder. Portanto, embora mais amplo e democrático do que os antecessores, o Bolsa Família ainda retém aspectos do limitado e desigual sistema de proteção até então implantados no país.

Bibliografia

CAMPOS, A. G. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. Tese (Doutorado) Sociologia, Universidade de São Paulo, 2004.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1998.

DRAIBE, S. Bolsa –Escola y Bolsa-Familia. Campinas, *Cadernos de Pesquisa*.

NEPP/UNICAMP, Campinas, n°76, 2006.

_____. O Welfare no Brasil; características e perspectivas. Trabalho apresentado na ANPOCS, Minas Gerais, Caxambu, 1989.

_____. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, NEPP/UNICAMP, Campinas, n°8, 1988.

MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e pesquisa*, São Paulo, vol. 30, n.2, , p. 289-300, mai/ago, 2004.

RAWLINGS, L. A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programs. *Social Protection Discussion Paper Series*. August, 2004.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

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