

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BIBIANA MARTINS DOS SANTOS

BENEFICIÁRIOS E CIDADÃOS? ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE O
ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL (ARGENTINA) E O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (BRASIL)

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BIBIANA MARTINS DOS SANTOS

BENEFICIÁRIOS E CIDADÃOS?
ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE O *ASIGNACIÓN UNIVERSAL*
***POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL* (ARGENTINA) E O PROGRAMA BOLSA**
FAMÍLIA (BRASIL)

Porto Alegre

2019

BIBIANA MARTINS DOS SANTOS

BENEFICIÁRIOS E CIDADÃOS?

ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE O *ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL* (ARGENTINA) E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (BRASIL)

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. André Ricardo Salata

Porto Alegre

2019

Ficha Catalográfica

S237b Santos, Bibiana Martins dos

Beneficiários e Cidadãos? : Análise da cobertura da imprensa sobre o Asignación Universal Por Hijo Para Protección Social (Argentina) e o Programa Bolsa Família (Brasil) / Bibiana Martins dos Santos . – 2019.

225 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. André Ricardo Salata.

1. AUH. 2. Bolsa Família. 3. Cidadania. 4. Direitos Sociais. 5. Transferência de renda. I. Salata, André Ricardo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

BIBIANA MARTINS DOS SANTOS

BENEFICIÁRIOS E CIDADÃOS?

ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE O *ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL* (ARGENTINA) E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (BRASIL)

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Emil Sobottka - PPGCS/PUCRS

Profa. Dra. Gleny Guimarães - PPGSS/PUCRS

Prof. Dr. André Ricardo Salata - PPGCS/PUCRS

Porto Alegre

2019

Dedicada a todos que sonham com justiça social e com um país menos desigual, em especial
àqueles que enfrentam os pesares da miséria, do preconceito e da exclusão social.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, eu não poderia deixar de agradecer aos meus pais e irmão, que com amor incondicional e profundo apoio a todas as minhas decisões, me guiaram até o presente momento. Obrigada pela confiança, pelo suporte emocional e financeiro, sem vocês eu nada seria! Agradeço também ao meu namorado e companheiro, que desde o primeiro momento apoiou, respeitou e buscou se aproximar da minha caminhada profissional e que, assim, se transformou em uma fonte de força e resiliência. Obrigada por celebrar minhas conquistas como se fossem tuas e dividir as tuas comemorações comigo, obrigada por ouvir minhas angústias e compartilhar teus conselhos e palavras de conforto e, por fim, obrigada por acreditar na concretização e na importância desta etapa, tu foste essencial, eu te amo!

Obrigada às amigas e aos amigos que estiveram presentes nestes últimos dois anos e acompanharam meus esforços para voltar a estudar e concluir esta etapa. Por entenderem a minha ausência e respeitarem a significância desta trajetória em minha carreira, isto representa muito para mim! Um agradecimento especial àquelas amigas que compartilharam os desafios da vida acadêmica e início da vida profissional e que, oportunamente, me escutaram e ampararam, porque se vamos juntas, nós vamos bem! Obrigada de coração pela troca, vocês fizeram a diferença!

Um agradecimento especial à prof. Marilene Maia, que tenho a sorte de ter como sogra querida, obrigada por possibilitar minha primeira experiência do outro lado da sala de aula, teu apoio e incentivo são muito importantes, te admiro muito! Agradeço, enormemente, à prof. Berenice Couto, que me presenteou com suas duas disciplinas incríveis, me emprestou um livro basilar à construção deste estudo e contribuiu à minha formação crítica enquanto aluna e futura professora. Agradeço também à prof. Gleny Guimarães, que me guiou pela análise de conteúdo para além de sua disciplina e foi fundamental à conclusão desta pesquisa. Vocês são mulheres e profissionais inspiradoras, que contribuíram para moldar minha trajetória acadêmica pelo humanismo, cuidado e respeito. Meu muito obrigada!

Gostaria de agradecer ao meu orientador, prof. André Salata, que buscou me guiar pela pesquisa, acolhendo meus interesses de estudo e forma de trabalho, obrigada pela confiança, pela autonomia, pelo incentivo e por todo suporte ao longo destes dois anos de trabalho conjunto. Meus agradecimentos aos professores que me aconselharam e guiaram a partir da banca de qualificação, prof. Emil Sobottka e prof. Gleny Guimarães. Por fim, devo agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001 – pela bolsa parcial que possibilitou a realização e conclusão

desta imersão acadêmica. Meu muito obrigada a todos e a Deus pela vida e aprendizado até aqui!

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar se as particularidades que diferem a formação nacional e o desenvolvimento da cidadania do Brasil e da Argentina, em meio ao contexto comum latino-americano, pautam o atual cenário das garantias sociais, com ênfase sobre a ascensão das políticas sociais de transferência de renda. A pesquisa parte de distinções na mobilização e articulação de interesses sociais em meio as lutas por direitos, bem como diferenças na incorporação social entre o contexto argentino e brasileiro que, sendo assim, nortearam diferentes formas de consolidação da cidadania em cada país. Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC), por sua vez, são considerados pelo importante papel que assumem nos Sistemas de Proteção Social dos países latino-americanos a partir do final do século XX, assim como por estarem vinculados ao receituário neoliberal e ao movimento de flexibilização das garantias sociais anteriormente conquistadas, enquanto também representam avanços relevantes à integração social, à cidadania substantiva e legal e à subjetividade da população pobre e miserável. Dessa forma, a investigação dialoga com as contradições que permeiam a criação e o funcionamento dos programas de transferência de renda. A partir destes pontos centrais, a hipótese assumida na pesquisa aponta que os diferentes percursos históricos entre o Brasil e a Argentina correspondem a percepções distintas sobre os direitos de cidadania. Isto é, a hipótese deste estudo enfatiza que diferenças entre os dois países poderão nos indicar, na esfera brasileira, uma percepção de afastamento entre os beneficiários de transferência de renda e a ideia desta política como direito, enquanto o contexto argentino, hipotetizamos, apontará uma visão mais aproximada aos princípios de cidadania. Pressupõe-se que na Argentina a percepção sobre os beneficiários de transferência de renda apresenta maior proximidade com a lógica do direito e com os princípios de cidadania devido aos elementos de mobilização social presentes em sua história que viabilizaram uma consolidação de cidadania distinta à brasileira. A fim de avaliar a hipótese de pesquisa, este trabalho conduz uma análise sobre como é veiculado, pela imprensa tradicional e conservadora, o *status* de cidadania dos beneficiários dos principais programas de transferência de renda em cada país: o Programa Bolsa Família (PBF) e o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH). Os objetos empíricos da análise, por sua vez, são periódicos tradicionais, de grande circulação, que ocupam uma posição conservadora e dominante no campo jornalístico de cada país – *O Estado de São Paulo* e o *La Nación*. Estes permitem à pesquisa acessar o conteúdo jornalístico tradicional e liberal-conservador sobre os direitos de cidadania em cada cenário nacional. A metodologia utilizada para investigar a cobertura da imprensa foi a Análise de Conteúdo, com a técnica de análise temática sobre os editoriais, notícias e *features* do jornal brasileiro entre 2003 a 2017 e do periódico argentino entre 2009 a 2017, uma vez que estes recortes temporais correspondem à criação de cada programa social. De forma geral, a pesquisa avalia concepções teóricas sobre cidadania, a história da formação social, política e econômica do contexto latino-americano, padrões de proteção social dos dois países, o surgimento da transferência de renda, aprofundando sobre o funcionamento do PBF e do AUH e, por fim, adentra o poder simbólico do campo jornalístico e a percepção veiculada pela imprensa sobre a cidadania dos beneficiários de transferência de renda no Brasil e na Argentina.

Palavras-chave: AUH. Bolsa Família. Cidadania. Direitos Sociais. Política social. Transferência de renda.

RESUMEN

El objetivo general de esta investigación es evaluar si las particularidades que difieren en la formación nacional y el desarrollo de la ciudadanía de Brasil y Argentina, en medio del contexto común latinoamericano, pautan el actual escenario de garantías sociales con énfasis en el ascenso de las políticas sociales de transferencia de renta. La investigación parte de distinciones en la movilización y articulación de intereses sociales en medio de las luchas por derechos, así como diferencias en la incorporación social entre el contexto argentino y brasileño que, siendo así, orientaran diferentes formas de consolidación de la ciudadanía en cada país. Los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC), a su vez, son considerados por el importante papel que asumen en los Sistemas de Protección Social de los países latinoamericanos a partir del final del siglo XX, así como por estaren vinculados a la prescripción neoliberal y al movimiento de flexibilización de las garantías sociales anteriormente conquistas, mientras que también representan avances relevantes a la integración social, a la ciudadanía sustantiva y legal y a la subjetividad de la población pobre y miserable. De esta forma, la investigación dialoga con las contradicciones que permean la creación y el funcionamiento de los programas de transferencia de renta. A partir de estos puntos centrales, la hipótesis asumida en la investigación apunta que los diferentes recorridos históricos entre Brasil y Argentina corresponden a percepciones distintas sobre los derechos de ciudadanía. Esto es, la hipótesis de este estudio enfatiza que las diferencias entre los dos países pueden indicar en la esfera brasileña una percepción de alejamiento entre los beneficiarios de transferencia de renta y la idea de esta política como derecho, mientras el contexto argentino, hipotetizamos, apuntará una visión más aproximada a los principios de ciudadanía. Se presupone que en Argentina la percepción sobre los beneficiarios de transferencia de renta presenta mayor proximidad con la lógica del derecho y con los principios de ciudadanía debido a los elementos de movilización social presentes en su historia que viabilizaron una consolidación de ciudadanía distinta a la brasileña. A fin de evaluar la hipótesis de investigación, este trabajo conduce un análisis sobre cómo es difundido, por la prensa tradicional y conservadora, el *status* de ciudadanía de los beneficiarios de los principales programas de transferencia de renta en cada país: el *Programa Bolsa Familia* (PBF) y el Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Los objetos empíricos del análisis, a su vez, son periódicos tradicionales, de gran circulación, que ocupan una posición conservadora y dominante en el campo periodístico de cada país - *O Estado de São Paulo* y *La Nación*. Estos permiten a la investigación acceder al contenido periodístico tradicional y liberal-conservador sobre los derechos de ciudadanía en cada escenario nacional. La metodología utilizada para investigar la cobertura de la prensa fue el Análisis de Contenido, con la técnica de análisis temática sobre los editoriales, noticias y *features* del periódico brasileño entre 2003 a 2017 y del periódico argentino entre 2009 a 2017, una vez que estos recortes temporales corresponden a la creación de cada programa social. En general, la investigación evalúa concepciones teóricas sobre ciudadanía, la historia de la formación social, política y económica del contexto latinoamericano, los patrones de protección social de los dos países, el surgimiento de la transferencia de renta, profundizando en el funcionamiento del PBF y del AUH y, por fin, adentra el poder simbólico del campo periodístico y la percepción vehiculada por la prensa sobre la ciudadanía de los beneficiarios de transferencia de renta en Brasil y Argentina.

Palabras clave: AUH. Bolsa Familia. Ciudadanía. Derechos Sociales. Política Social. Transferencia de renta.

ABSTRACT

The general objective of this research is to evaluate if the particularities that differ the national formation and the development of the citizenship of Brazil and Argentina, within the common latin american context, guide the current scenario of social guarantees, with emphasis on the rise of policies of income transfer. The research starts from distinctions in the mobilization and articulation of social interests during the battles for rights, as well as differences in the social incorporation between the argentine and brazilian context that, in this way, guided different forms of citizenship consolidation in each country. Conditional income transfer programs, on the other hand, are considered for the important role they play in the Social Protection Systems of latin american countries since the end of the 20th century, as well as its ties with the neoliberal prescription and the movement of flexibilization of social guarantees previously achieved, while also representing relevant advances to social integration, substantive and legal citizenship and to the subjectivity of the poor and miserable population. In this way, the research dialogues with the contradictions that involve the creation and operation of income transfer programs. From these central points, the hypothesis assumed in the research points out that the different historical paths between Brazil and Argentina correspond to different perceptions about the rights of citizenship. That is, the hypothesis of this study emphasizes that differences between the two countries may indicate, in the brazilian sphere, a perception of distance between the recipients of income transfer and the idea of this policy as a right, while the argentine context, hypothesized, will point an approach to the principles of citizenship. It is assumed that in Argentina the perception about the beneficiaries of income transfer is closer to the logic of the rights and to the principles of citizenship due to the elements of social mobilization present in its history that enabled a consolidation of citizenship distinct from the one in Brazil. In order to evaluate the research hypothesis, this paper analyzes how the traditional and conservative press reports the citizenship status of the beneficiaries of the main income transfer programs in each country: the *Bolsa Familia* Program (PBF) and the *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH). The empirical objects of analysis, in its turn, are traditional periodicals with great circulation, occupying a conservative and dominant position in the journalistic field of each country – *O Estado de São Paulo* and *La Nación*. These allow the research to access traditional and liberal-conservative journalistic content on citizenship rights in each national setting. The methodology used to investigate the coverage of the press was Content Analysis, with the technique of thematic analysis on the editorials, news and features of the brazilian newspaper between 2003 to 2017 and the argentine newspaper between 2009 to 2017, since these temporal cuts correspond to the creation of each social program. In general, the research evaluates theoretical conceptions about citizenship, history of social, political and economic formation of the latin american context, patterns of social protection of the two countries, the emergence of income transfer programs, deepening on the functioning of the PBF and the AUH and, finally, enters the symbolic power of the journalistic field and the perception conveyed by the press about the citizenship of the recipients of income transference in Brazil and Argentina.

Keywords: AUH. Bolsa Familia. Citizenship. Social Rights. Social Policy. Income transfer.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese modelos de proteção social	77
Quadro 2 – PBF e AUH em comparação	129
Quadro 3 – Categoria “Benefícios” da Análise de Conteúdo do <i>La Nación</i>	210
Quadro 4 – Categoria “Benefícios” da Análise de Conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	212
Quadro 5 – Categoria “Cobertura” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	212
Quadro 6 – Categoria “Cobertura” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	213
Quadro 7 – Categoria “Impacto e avaliação” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	213
Quadro 8 – Categoria “Impacto e avaliação” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	214
Quadro 9 – Categoria “Orçamento e economia” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	216
Quadro 10 – Categoria “Orçamento e economia” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	217
Quadro 11 – Categoria “Autonomização dos beneficiários” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	217
Quadro 12 – Categoria “Autonomização dos beneficiários” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	218
Quadro 13 – Categoria “Política e eleições” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	220
Quadro 14 – Categoria “Política e eleições” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	220
Quadro 15 – Categoria “Controle e fiscalização” da análise de conteúdo do <i>La Nación</i>	222
Quadro 16 – Categoria “Controle e fiscalização” da análise de conteúdo d’ <i>O Estado de São Paulo</i>	222

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Benefícios monetários do AUH vigentes em fevereiro de 2019	108
Tabela 2 – Benefícios monetários do AUH na Zona 1 vigentes em fevereiro de 2019	108
Tabela 3 – Benefícios monetários do PBF vigentes em fevereiro de 2019	117
Tabela 4 – Resultados da análise de conteúdo do <i>La Nación</i> e d' <i>O Estado de São Paulo</i>	146

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANSES - *Administración Nacional de la Seguridad Social*
AUE - *Asignación Universal por Embarazo*
AUD - *Asignación Universal por Deficiente*
AUH - *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*
BCB - Banco Central do Brasil
BF - Bolsa Família
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BRL - Real brasileiro
BSP - Benefício Variável para Superação da Extrema Pobreza
CAPs - Caixa de Aposentadorias e Pensões
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS - Centros de Referências de Assistência Social
DNT - *Departamento Nacional de Trabajo*
ESTADÃO - *Jornal O Estado de São Paulo*
FGS - *Fondo de Garantía de Sustentabilidad*
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDEC - *Instituto Nacional de Estadística y Censos*
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSS - Instituto Nacional da Seguridade Social
IVA - *Impuesto de Valor Agregado*
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MEFP - *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
MJDH - *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*

MTEySS - *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF - Programa Bolsa Família
PBI - Produto Interno Bruto
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PJyJHD - *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRP - Partido Republicano Paulista
PSI - Plano de Substituição de Importações
PT - Partido dos Trabalhadores
PTRC - Programa de Transferência de Renda Condicionada
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SMVM - *Salário Mínimo Vital y Móvil*
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
UCR - *Unión Cívica Radical*
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USD - Dólar dos Estados Unidos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL	32
2.1	CONCEITUAÇÃO E HISTÓRIA DA CIDADANIA	32
2.2	PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E DESIGUALDADE	45
2.3	CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA	53
2.3.1	A construção da cidadania na Argentina	58
2.3.2	A construção da cidadania no Brasil	66
2.3.3	Modelos de proteção social na América Latina	74
2.4	RENDA E CIDADANIA	89
3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	96
3.1	TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS	96
3.2	TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ARGENTINA	105
3.3	TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	113
4	ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA	131
4.1	O PODER SIMBÓLICO DA IMPRENSA	131
4.1.1	<i>La Nación</i>	137
4.1.2	<i>O Estado de São Paulo</i>	138
4.2	ANÁLISE DE CONTEÚDO	141
4.2.1	Apresentação e interpretação dos dados comparados	143
4.2.2	Conclusões da análise	179
5	CONCLUSÕES	187
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	198
	APÊNDICES	210

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende focar nos principais programas de transferência de renda do Brasil e da Argentina, respectivamente, o Programa Bolsa Família (PBF) e o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH), debruçando-se no debate sobre a concepção destes como direitos garantidos à população, a partir do discurso difundido pela imprensa jornalística em cada um dos países. A pesquisa, portanto, tomará como base temporal a criação dos programas, tendo sido o Bolsa Família criado em 2003 e o AUH em 2009.

O objetivo geral deste estudo é identificar se as características que marcaram a formação social, histórica e política de Brasil e Argentina com relação à construção dos direitos sociais, da cidadania e da ação do Estado, pautam, ainda hoje, o debate sobre as garantias sociais de programas de transferência de renda nos dois países. Através de uma análise comparada, busca-se entender como diferentes traços de formação social, histórica e política, ainda que sob grandes similaridades, refletem no cenário de direitos de cidadania na atualidade. Ademais, a presente dissertação objetiva compreender as barreiras ao reconhecimento da cidadania e direito dos beneficiários brasileiros e argentinos de transferência de renda. Esta investigação será realizada por meio de análise de conteúdo dos principais jornais de cada país, visando a identificação de posicionamentos sobre o PBF e o AUH, bem como seus respectivos usuários, em editoriais, notícias e *feature*¹. Dessa forma, os jornais *O Estado de São Paulo* e o *La Nación* compõem os objetos empíricos de análise deste estudo.

Os objetivos específicos deste estudo são: 1- Investigar a formação social dos dois países com vistas à compreender o processo de conquistas de direitos de cada um; 2- Investigar a evolução histórica da transferência de renda enquanto política social, principalmente do Programa Bolsa Família e do *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* para compreender seus aspectos fundacionais, seus objetivos e dinâmica de funcionamento; 3- Analisar a história e o posicionamento dos dois jornais selecionados nos países, a fim de gerar bases de avaliação sobre os dados coletados da imprensa; e 4- Identificar a percepção difundida pelos jornais sobre cada um dos programas de transferência de renda através da análise de conteúdo, na técnica de análise temática, segundo Bardin (1977).

¹ A escolha destas seções é detalhada ao final desta introdução.

A esta pesquisa cabe investigar a luta simbólica que envolve o reconhecimento da cidadania dos beneficiários dos programas de transferência de renda no Brasil e Argentina, a partir das particularidades sócio-históricas de cada país. Chegamos, assim, à pergunta que guia esta análise: **Como é veiculado, por jornais tradicionais conservadores, os direitos de cidadania dos beneficiários dos respectivos programas de transferência de renda do Brasil e Argentina: o Bolsa Família e o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH)?**

Sendo assim, o estudo terá como base a criação dos programas de transferência de renda nos dois países, a investigação sobre a construção da cidadania na Argentina e no Brasil e, por fim, a percepção da imprensa jornalística tradicional. Dessa forma, também se dará a exposição das assunções teóricas nesta introdução, que é finalizada com a definição da metodologia utilizada e a disposição dos capítulos da dissertação.

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC) têm origem, conforme Lima *et al.* (2014), dentre as chamadas políticas sociais de inserção, que são reflexo das mudanças na esfera produtiva para um modelo de acumulação flexível² do capitalismo a partir da década de 1990. As mudanças nas políticas sociais são concebidas na ótica da igualdade de oportunidades, isto é, como forma de facilitar e equiparar o acesso e/ou a recolocação dos indivíduos no mercado de trabalho, espaço este que teria a capacidade de satisfazer plenamente as necessidades da população. Este conceito, no entanto, conduz à uma visão individualista da proteção social e fragiliza o compromisso de responsabilidade do Estado com seus cidadãos. Contudo, o conceito é fortemente empregado pelo Banco Mundial (BM), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Após a “década perdida” de 1980, o auxílio financeiro destes organismos internacionais aos países em desenvolvimento, além de prescrever medidas econômicas como austeridade fiscal, receitou a implantação de políticas sociais de cunho neoliberal, tendo em vista os cortes no orçamento público, acarretando interrupções em projetos de Estado de bem-estar em voga até então.

Neste marco conceitual, nascem os PTRC na América Latina em torno da década de 2000. Estes, por sua vez, são enquadrados como políticas de oferta de renda mínima, focalizadas nos mais pobres e que possui um caráter liberal. Este âmbito, no qual estão

² Este substituiu o modelo fordista/taylorista que representava a produção em massa e padronizada. O modelo de acumulação flexível representa o predomínio da esfera produtiva baseada na inovação e adaptabilidade para buscar novos mercados consumidores. Em consequência, outras esferas foram afetadas, à exemplo da desregulamentação do mercado de trabalho, alteração na intervenção sobre a economia e o caráter individual e residual da proteção social. (LIMA *et al.*, 2014).

inseridos os PTRC, ao adotar uma concepção individualista de política social que renegocia a relevância e o papel do Estado no provimento de serviços sociais básicos aos cidadãos, disputa uma visão distinta ao modelo de proteção social anterior, ou seja, distributivista e universalista. Dessa forma, é importante inserir os PTRC dentro desta disputa entre visões ideológicas e conceituais distintas sobre o papel do Estado e da proteção social sobre os indivíduos (LIMA *et al.*, 2014).

Ademais, cabe considerar os diversos efeitos da renda na percepção e constituição da cidadania dos indivíduos pobres. Há uma vinculação da ausência de renda e debilidades na cidadania formal e no *status* legal dos indivíduos, isto é, a pobreza afeta a portabilidade de documentos e exclui da participação na vida pública. Por outro lado, a carência de aspectos básicos à sobrevivência humana, como alimento e habitação, acarretam em desafios na esfera da reivindicação de direitos perante o Estado, caracterizada como cidadania substantiva (BOTTOMORE, 1992; ISIN; TURNER, 2007; REGO; PINZANI, 2014). Além disso, desafios na renda acometem transformações substantivas e sociais nos indivíduos. A pobreza, na atual esfera neoliberal, revela um caráter substantivo, pois afeta a autopercepção dos pauperizados que passam a se visualizar enquanto incapazes ou incompetentes no provimento de suas necessidades e, dessa forma, impacta sua autoestima, sua saúde mental e transforma seus vínculos sociais, laborais e familiares. Nesse sentido, este estudo busca compreender a renda como um dos elementos fundamentais à vida digna, a possibilidade de reivindicação de direitos e inserção na vida pública (REGO; PINZANI, 2014). Respeitando estas ressalvas, este trabalho debaterá acerca da percepção dominante sobre a cidadania de dois dos maiores e mais importantes programas de transferência monetária do continente latino-americano.

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 e institucionalizado em janeiro de 2004 no governo de Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores, PT) visando aglutinar diversas iniciativas, até então isoladas, de política social. Adotou-se, em seguida, um modelo de transferência de renda condicionada, isto é, seu funcionamento passou a ser definido pela exigência de contrapartidas dos beneficiários do programa (SOARES; SÁTYRO, 2009). As condicionalidades, por sua vez, referem-se a duas esferas: educação e saúde, mais especificamente: é dever do beneficiário garantir a presença escolar de seus filhos, realizar exame pré-natal e manter acompanhamento nutricional e de saúde (PLANALTO, 2004). O último detalhe fundamental para entender a constituição do PBF é, de acordo com Bichir (2015), sua dependência, logo de sua criação, das dotações orçamentárias federais. Ainda que com lacunas, o PBF já possui mais de 14 anos de existência e atende mais de 14 milhões de famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda *per capita*

mensal inferior à R\$ 89,00 (US\$ 23,95³), bem como famílias em situação de pobreza, referindo-se à renda mensal *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (US\$ 23,95 e US\$ 47,91). (MDS, 2018)⁴.

O programa de transferência de renda argentino, AUH, também foi pensado para reunir alguns projetos já em prática e inclui condicionalidades relativas à saúde e à educação (ARGENTINA, 2018a). No entanto, o diferencial de sua criação foi a inclusão de um sistema não contributivo à proteção social do país, este que, atualmente, conta com mais de 3,4 milhões de beneficiários (MJDH⁵, 2009). Isto é, o AUH é destinado a famílias desempregadas, trabalhadores da economia informal ou domésticos com nível de renda inferior ao *Salário Mínimo Vital y Móvil* (\$ 11.300, cerca de US\$ 295,33 e R\$1097,23)⁶ além de monotributistas (trabalhadores em situação de vulnerabilidade com tributação simplificada) e participantes de outros programas sociais argentinos (BICHIR, 2015). Assim, ao incluir como beneficiários pessoas excluídas do mercado de trabalho formal, o AUH deu sinais em direção a mudanças positivas no Sistema de Proteção Social argentino. Outro indicador desse caminho foi a ampliação da cobertura por meio da criação de um critério de renda que tem como base o salário mínimo nacional (ARGENTINA, 2018b). Cabem também críticas à execução do programa argentino, pois é condicionado aos recursos financeiros do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad* (FGS) e do superávit da *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES). Nesse sentido, o AUH não representou uma ruptura total com os demais programas de proteção social argentinos que o precederam, mas tornou-se um sistema que mistura inclusão e grandes deficiências estratégicas (BICHIR, 2015, p. 24).

É nesse sentido, portanto, que o debate se redireciona para a conquista de direitos, desenvolvimento da cidadania e formação nacional. Ao longo da história mundial, com ênfase sobre o cenário inglês, a conquista por direitos foi pautada por lutas e distintos interesses de classe, culminando no conceito de cidadania plena composto pelos direitos civis, políticos e sociais (MARHSALL, 1967; BOTTOMORE, 1992). Contudo, este processo não foi linear e a liberdade, representativa dos direitos civis, deteve um peso relevante sobre o conceito de cidadania por muito tempo. Isto é, a importância do *status* de liberdade tornou-se fundamental ao reconhecimento como cidadão. Tal ideia tornou os direitos civis incompatíveis com os

³ Conversão realizada em 16 de fevereiro de 2019 no BCB com cotação do dia 15 do mesmo mês: 1BRL = 0,26 USD.

⁴ A classificação entre pobreza e extrema pobreza foi definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social conforme os valores de renda mensal descritos acima.

⁵ *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*.

⁶ Taxa de conversão do dia 15 de fevereiro de 2019 pelo Banco Central do Brasil, 1 Peso Argentino = 0,026 USD e 0,097 Real brasileiro (BRL).

direitos sociais, estes últimos sendo encarados como um obstáculo ao pleno exercício da cidadania⁷. Em outras palavras, a proteção social culminava na abdicção da liberdade individual e condicionava o indivíduo à exclusão do usufruto de outros direitos. A partir de críticas destinadas aos programas de transferência de renda, é perceptível a lógica que distanciou, em dois polos praticamente opostos, a liberdade civil da ideia de proteção social.

Esta oposição se altera somente ao final do século XIX. Diante de um cenário de aumento da desigualdade, por conseguinte, as capacidades iguais (direitos civis, liberdade) deixaram de ser compreendidas como medida suficiente para garantir igualdade e justiça social. Nesse sentido, os direitos sociais prometiam uma maior atuação sobre a estrutura de desigualdade do sistema capitalista, ou seja, a partir de então eles adquiriram especial importância em completar o exercício da cidadania plena pautada pela vida em sociedade com solidariedade e interesse pelo bem-estar coletivo. Foi a partir dessas reflexões que se começou a pensar na ideia de igual valor social, ocasionando a formulação de políticas de proteção social no século XX (MARSHALL, 1967; ATRIA, 2005).

Já no cenário latino-americano, de forma geral, o desenvolvimento da cidadania foi reflexo de uma circunstância particular do processo de construção estatal latino-americano. Este foi pautado pela ausência de coesão social, sem correspondência entre a união de classes nacionais e luta pela autonomia de suas regiões, dando origem a um processo impulsionado e centralizado no Estado. Isto aponta para um cenário no qual o Estado não representou as pautas sociais de sua população, pois estas não preexistiam à figura estatal. Isto é, a ausência ou mínimo reconhecimento sobre interesses sociais culminou em contornos patrimonialistas e clientelistas como forma de garantir representação na esfera política. O processo resultou em “Estados sem cidadãos”, fruto da indivisibilidade entre a esfera pública e privada de representação de interesses e a desarticulação social que disso decorreu e, por isso, se manteve, isto é, as demandas sociais sendo inexistentes antes de passar pela arena pública do poder político. Este entendimento é crucial para a compreensão da relação entre Estado e a sociedade, pois esta lógica marca como as demandas sociais são alocadas no aparato público e como se cristalizam, ou não, em políticas sociais. Além disso, influi na percepção sobre cidadania (FLEURY, 1994).

⁷ A única exceção a isso foi o direito à educação, parte dos direitos sociais, mas que logo entendeu-se condicionante importante para o exercício da liberdade civil, ou seja, ser educado passou a ser pré-condição para exercer a cidadania e a liberdade. Nesse sentido, a educação foi o primeiro passo no estabelecimento dos direitos sociais como parte integrante do conceito de cidadania e aliado aos elementos civis e políticos (MARSHALL, 1967).

Sob estes marcos analíticos, destacamos as similaridades históricas e sociais de Brasil e Argentina. Contudo, uma substancial diferenciação no desenvolvimento histórico entre os dois países nos leva à formulação desta pesquisa em caráter comparativo. Na Argentina, a estruturação mínima de interesses e lutas de grupos sociais previamente à formatação estatal possibilitou uma representação social legítima na atividade pública e política e minimizou relações de patrimonialismo que dominaram o cenário latino-americano. Nesse sentido, o processo de ampliação de direitos foi pautado por disputas de interesses e pela representação política das demandas sociais, isto é, a incorporação social argentina apresentou indícios de mobilização social (FLEURY, 1994; PRIBBLE, 2010).

Assim, os direitos sociais começaram a ser incluídos na Constituição Federal com a emenda de Juan Domingo Perón, presidente do país, em 1948. Perón representou o papel de articulador dos interesses populares, que já estavam organizados em núcleos de representação sindical desde o início do século e, a partir desta interlocução com as classes trabalhadoras, ganhou apreço popular e tornou-se conhecido entre o operariado (LUNA, 1974; FAUSTO; DEVOTO, 2005). Tal construção viabilizou, como nos indica Perissé (2010), uma nova percepção sobre o *status* de cidadania relacionada aos interesses sociais e à participação efetiva na política do país. Em outros termos, ao incorporar-se na sociedade argentina, o trabalhador tornou-se um cidadão pleno, reconhecendo-se como tal diante das lutas trilhadas ao longo de décadas para elevar suas reivindicações e garantir seus direitos.

Já no cenário brasileiro, conforme Carvalho (2004), os direitos sociais foram os primeiros a se desenvolver no Brasil, antes dos civis e políticos, e ao longo da história do país sempre obtiveram maior destaque, principalmente, em momentos de escassa liberdade política e civil. Além disso, o cenário foi marcado pelo peso relevante do trabalho formal e regulado para portabilidade de direitos, caracterizada por Santos (1979) como uma “*cidadania regulada*”. Isto é, a carteira de trabalho, a regulação da atividade laboral e a vinculação sindical eram elementos essenciais ao usufruto de direitos, os quais deixaram à margem da proteção social os desempregados, trabalhadores informais, aposentados, doentes e deficientes.

Outro ponto fundamental para a construção desta pesquisa é o florescimento do paternalismo e sua relação com as conquistas sociais. A atuação política e a proximidade de Vargas dos anseios da população dá indícios sobre as marcas do populismo na construção da cidadania e na consciência nacional brasileira. O uso dos direitos sociais como fins de propaganda e em detrimento dos demais direitos formulou uma dependência entre garantias sociais e o governante, suscitando a lealdade do voto em retribuição (CARVALHO, 2004).

Assim, aponta-se que a incorporação social brasileira foi marcada, conforme Santos (1979), Pribble (2010) e Carvalho (2004), pela cooptação das demandas sociais e sindicais, repressão aos anseios populares e corporativismo em relação aos pleitos por ampliação dos direitos. Era o elemento social da cidadania, pensada por Marshall (1967), desconfigurado da noção de direito e posto em função da esfera política, como demonstrou Fleury (1994). Na lógica da construção da cidadania brasileira, o pioneirismo dos direitos sociais deixou uma seqüela em todo o processo que se seguiu, o qual buscaremos explorar com esta pesquisa na formação de políticas de transferência de renda (CARVALHO, 2004).

Assim, tomando o cenário brasileiro e argentino dentro da esfera latino-americana, entendemos as marcas que derivam, principalmente, do patrimonialismo e clientelismo. Contudo, mesmo com um histórico compartilhado, os dois países apresentam processos distintos na incorporação dos trabalhadores e das classes pauperizadas à sociedade e, conseqüentemente, diferenciações na construção e percepção da cidadania. O estudo comparativo, por sua vez, é justificado além dos aspectos teóricos, mas em termos metodológicos. Souki (2006) e Turner (1990) apontam que a melhor forma de investigar a cidadania inclui o método comparativo, pois permite o contraste de padrões que reverberam em momentos da história e da política dos países. A investigação comparativa, partindo de similaridades e distinções entre dois ou mais casos, posta em relação a um modelo teórico formatado, acessibiliza ao pesquisador um conhecimento aprofundado sobre as especificidades de cada processo de desenvolvimento. Isto é, a comparação compõe dois elementos, a construção da cidadania entre diferentes países e a aproximação com a teoria formulada por Marshall (SARTORI, 1997).

Em síntese, a Argentina apresentou maior organização e diálogo em relação à ampliação de direitos sociais, enquanto que o processo brasileiro foi guiado, majoritariamente, mas não totalmente, de modo corporativista e cooptado pelos interesses elitistas e governistas. Tais pontos de diferenciação que se estabeleceram entre o contexto argentino e brasileiro são reflexos e também refletem, conforme Carvalho (2004) e Turner (1990), na construção e desenvolvimento nacional ao longo dos anos, reverberando impactos até os dias atuais, principalmente em termos de consolidação da cidadania, institucionalização de direitos (civis, políticos e sociais), mobilização, participação social e na percepção cidadã da própria população. Isto é, compreende-se que particularidades no processo de construção da cidadania podem resultar em diferentes formatos de consolidação de direitos, podendo levar ao tensionamento da valorização das lutas e conquistas de garantias sociais, civis e políticas. Dessa forma, partindo de um macro cenário compartilhado e chegando a um

contexto individual específico e distinto, torna-se relevante investigar, em caráter comparativo, se os contornos de cada um dos dois processos de incorporação social e construção da cidadania impactam na atual percepção dominante sobre os direitos de cidadania, em especial, as garantias sociais.

A este respeito, considera-se, desde o final do século XX, o protagonismo dos programas de transferência de renda na prática da política, proteção e dos direitos sociais na América Latina. A renda, por sua vez, contribui à cidadania formal e substantiva e impacta a subjetividade e socialização dos indivíduos, no sentido do senso de pertencimento ao Estado nacional (REGO; PINZANI, 2014). Por outro lado, a partir do exposto, cabe considerar a lógica neoliberal, focalizadora e privatista que norteia os PTRC desde sua origem. Esta ótica contrapõe o bem-estar social e a universalização de direitos por meio do foco na meritocracia, na igualdade de oportunidades, na formação de capital humano e autonomia da pobreza multidimensional (SEN, 2000; SILVA, 2014a). Neste sentido, os programas de transferência de renda encontram-se no limiar entre a efetivação de direitos no âmbito neoliberal e a flexibilização das garantias de cidadania da população conquistadas nas décadas anteriores (LIMA *et al.*, 2014; SILVA *et al.* 2016b).

Devido a esta ambiguidade e à relevância dos conflitos de classe e interesses sobre a ampliação dos direitos de cidadania ao longo da história (BOTTOMORE, 1992; SOUKI, 2006), torna-se importante avaliar a percepção dominante, no Brasil e na Argentina, sobre a cidadania, os direitos sociais e, principalmente, a garantia à renda. Nesta esfera, destaca-se o papel da imprensa como importante meio pelo qual o pensamento dominante pode reproduzir-se e atingir a percepção coletiva. A imprensa, cabe destacar, tem atuação notória de informar sobre a atividade pública, como sobre programas sociais da envergadura dos PTRC, além disso, é também impactada pelo contexto histórico e sociopolítico de cada nação e possui capacidade de produzir sua própria repercussão sobre a construção da cidadania (BOURDIEU, 1989).

A imprensa e a mídia jornalística, como um todo, estão situadas em uma relação de mão dupla com a sociedade. Dessa forma, atuam tanto como construtores da realidade social como também são influenciados por ela (PIRES, 1998 apud PIRES; DIAS, 2015). Segundo Strelow (2010), é possível tomar o processo de produção da informação de mídia em uma esfera circular, na qual a imprensa é constantemente impactada pela sociedade e, a partir disso, modifica a difusão e o conteúdo veiculado sobre a realidade social. Nesse sentido, e tendo em vista a sociedade globalizada e tecnológica na qual nos inserimos, a realidade passou a ser vivenciada, de forma mais preponderante, através dos olhos da mídia e da seleção

de informações e notícias por ela difundidos. A imprensa, através de seu papel de coletivizar ou publicizar informações, dados e acontecimentos, capitaliza poder na construção da realidade nos termos em que detém o conhecimento técnico e ferramental para fazê-lo (BOURDIEU, 1997; MANTOVANI, 2009).

Thompson (2002), por sua vez, já considera este fenômeno uma forma de poder em si mesmo. É o que o autor chama de poder simbólico – que está ao lado do poder coercitivo, econômico e político –, isto é, a capacidade de impactar acontecimentos e ações através da difusão de elementos simbólicos. O poder simbólico também pode ser entendido, conforme Bourdieu (1989), como um poder oculto atrelado a um conjunto de ferramentas alegóricas (simbólicas, como a arte, linguagem, etc.) que tem capacidade de construção de uma realidade ou de uma interpretação e significação de mundo. É possível compreender “[o] poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, deste modo, a a[ç]ão sobre o mundo, portanto o mundo [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 14). Dessa forma, o principal poder do campo jornalístico é caracterizado pela capacidade de conceber a realidade mediante a reprodução que lhe compete fazer dela e, assim, causar impacto às demais esferas sociais.

A comunicação social, por meio da produção e recepção de informação, no cenário informatizado atual, tem forte poder de intermediação sobre a visão de mundo de cada indivíduo. Nesse sentido, o uso do poder simbólico pela mídia torna-se essencial à luta que se dá pelo oligopólio do poder político; ou seja, a comunicação jornalística é um recurso crucial para o jogo da política e, portanto, para a construção da cidadania (MANTOVANI, 2009; THOMPSON, 2002). Em síntese, devido ao seu poder de formatação da realidade, da visão de mundo dos sujeitos e seu papel no jogo político, a produção simbólica deve ser compreendida como um instrumento em disputa entre grupos sociais, podendo ser usada para legitimar a dominação e/ou a estrutura social corrente (BOURDIEU, 1989; MANTOVANI, 2009).

Frente à disputa pela produção simbólica, a mídia tende a universalizar valores e crenças e, ao criar e difundir uma visão de mundo, acrescenta uma significação que advém da representação de interesses sociais em disputa, que possibilitam, por sua vez, a manutenção e conformação com a ordem social. O retrato dos interesses sociais que disputam a imprensa pode ser interpretado em dois polos: entre aqueles que são vistos e enfatizados e aqueles outros que são minimizados, não legitimados e/ou excluídos do processo de divulgação (MIGUEL, 2002; MANTOVANI, 2009). Dessa forma, entende-se que a imprensa tem a capacidade de exaltar representações, grupos e pautas e minimizá-las conforme sua competência de “fazer crer”, derivada do poder simbólico.

A eleição do jornal como objeto de análise desta pesquisa fica aqui justificada, tendo em vista a compreensão do poder simbólico do campo jornalístico. A produção simbólica do jornal lhe compete uma capacidade de formatação da realidade social, de legitimação da dominação e da ordem social, na qual localiza-se uma luta simbólica pautada por distintos interesses sociais e políticos. Sendo assim, o estudo se propõe a testar a interlocução das raízes históricas da formação do Brasil e da Argentina com a percepção dominante acerca da cidadania dos beneficiários em cada um dos contextos. Isto é, a hipótese deste estudo enfatiza que diferenças entre os dois países poderão nos indicar, na esfera brasileira, uma percepção de afastamento entre os beneficiários de transferência de renda e a ideia desta política como direito, enquanto o contexto argentino, hipotetizamos, apontará uma visão mais aproximada aos princípios de cidadania.

A hipótese parte da premissa que as distinções na incorporação social dos dois países refletem em assimilações diferentes sobre cidadania. Em outros termos, a hipótese identifica que as diferenças na formação social, histórica e política do Brasil e da Argentina, em relação à construção dos direitos sociais, da cidadania e da ação do Estado, pautam o conteúdo transmitido por jornais que ocupam posição homóloga dentro do campo jornalístico de cada país sobre os programas de transferência de renda em cada um dos cenários. Dessa forma, entende-se que aos jornais compete ser o objeto de análise, permitindo-nos acessar a visão de mundo reproduzida por eles e o “fazer crer” do campo de produção ideológica, conforme Bourdieu, acerca da realidade da transferência de renda em relação à condição de cidadania nos dois países analisados.

A eleição dos dois jornais alvo do presente estudo – *O Estado de São Paulo* e *La Nación* – seguiu critérios teóricos e técnicos. Esta pesquisa se propõe a investigar jornais que detêm uma posição homóloga no campo jornalístico em cada um dos países e que disponham de discursos dominantes. A partir do uso do poder simbólico do campo jornalístico, posicionamentos dominantes têm a possibilidade de legitimar a ordem social e formatar a realidade (particular) do mundo social que é difundida para a população acerca da cidadania dos beneficiários dos programas de transferência de renda.

Para Bourdieu (1997, p. 58), o cálculo que infere sobre o poder de um órgão da imprensa deve levar em consideração dois aspectos: a relevância econômica da instituição evidenciada pela porcentagem do mercado que detém e seu peso simbólico. Um jornal dominante, segundo o sociólogo, é aquele com capacidade para formatar seu ambiente, ou seja, ditar as regras do jogo jornalístico. Em termos técnicos, os jornais foram avaliados pela tradição e relevância que possuem como mídia impressa e digital dos dois países. Destaca-se,

aqui, o foco da pesquisa no veículo digital dos jornais, tendo em vista a dificuldade de acesso a edições antigas de impressos argentinos. Já os aspectos teóricos foram baseados na revisão bibliográfica e historiográfica sobre a posição destes diante de acontecimentos marcantes no cenário nacional e internacional.

O Estado de São Paulo, popularmente conhecido como *Estadão*, foi criado em 1875 e seu portal na internet em 2000. Em 2017, foi elencado como o quarto maior jornal em circulação no Brasil, com uma tiragem média diária superior à 110 mil exemplares impressos e mais de 80 mil assinantes do conteúdo digital (INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULAÇÃO, 2017⁸ apud PODER 360, 2017). De acordo com o estudo aprofundado de Francisco Fonseca (2005), a linha editorial do jornal *O Estado de São Paulo* é caracterizada pelo que ele denomina de “liberalismo positivista”, se referindo à pauta constante do periódico sobre a iniciativa privada e o liberalismo econômico em conjunto com a manutenção da ordem social. Por meio de sua posição conservadora, o jornal se opôs à governos de esquerda e distanciou-se de movimentos sociais de resistência à ditadura brasileira, reservando suas críticas, principalmente, à censura jornalística e à intervenção econômica em oportunidades pontuais e de forma branda (MOTTA, 2017; NAPOLITANO, 2017).

La Nación, por sua vez, foi fundado em 1870 por Bartolomé Mitre, ex-presidente argentino. Uma das marcas do jornal é seu lema em ser uma “Tribuna de Doutrina”, isto é, um periódico dedicado à análise política da nação. Sidicaro (1993 apud RUIZ JIMÉNEZ, 2015) aponta a necessidade de representação dos interesses liberais-conservadores no século XVIII e que se encontram no seio do *La Nación*. Os reflexos do lema que norteia o *La Nación* se dão ao longo da trajetória do jornal e consolidam um teor jornalístico elitista e liberal-conservador (HEREDIA, 2002; BLAUSTEIN; ZUBIETA, 1998). Atualmente, o *La Nación* é o segundo maior jornal em termos de circulação na Argentina. Em 2018, apresentou cerca de 108 mil exemplares vendidos de segunda à sábado (INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULACIONES, 2018).

A partir do exposto, conclui-se que o estudo do periódico *La Nación* e do jornal *O Estado de São Paulo* possibilitará a esta pesquisa acesso aos discursos dominantes da Argentina e do Brasil a respeito dos respectivos programas de transferência de renda (AUH e PBF) e seus beneficiários. Isto leva em consideração a perspectiva conservadora que direciona as duas abordagens jornalísticas.

⁸ Para acessar os dados das pesquisas realizadas pelo Instituto é preciso ser um membro cadastro, dessa forma, foram consultadas as informações disponibilizadas pelo Poder 360.

Dentre as especificidades técnicas que influenciaram a escolha dos jornais, estava o acesso ao acervo *online* dos jornais, tendo em vista que a pesquisa e coleta de dados se dará em um ambiente internacional. Dessa forma, após avaliar os principais concorrentes (*Folha de São Paulo, O Globo, Clarín e Página 12*), o *Estadão* e o *La Nación* foram eleitos diante do acesso aos acervos digitais e, principalmente, frente ao volume de material disponível na plataforma *online* e pelos filtros de busca que permitiram uma análise minuciosa dentro do jornal. Em resumo, para a seleção dos jornais, foram levados em consideração seu posicionamento político, tradição jornalística, a tiragem, acesso digital e disponibilidade de filtros para agregar e contribuir para a presente pesquisa.

O método de análise da pesquisa elencado foi a análise de conteúdo dos dois jornais. De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo é indicada para a investigação de diversas modalidades de comunicação; ela “oferece um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38). A autora ainda aponta que através da sistematização e da descrição do conteúdo comunicado, este tipo de análise nos permite acessar indicadores e conhecer as condições de expressão da mensagem, seja pelo lado do receptor ou do produtor da comunicação. Já Moraes (1999) aponta que a análise de conteúdo direciona a uma compreensão aprofundada sobre a significação e interpretação de uma mensagem como um produto, ou seja, considerando tanto o receptor como o produtor da comunicação. De toda forma, o resultado da análise de conteúdo é, portanto, uma interpretação bem fundamentada sobre os indicadores de conteúdo apreendidos da investigação da comunicação pesquisada. Para tanto, ao minimizar os efeitos da subjetividade do pesquisador e aperfeiçoar a interpretação da comunicação, a análise do contexto no qual está inserida a mensagem é fundamental para esse método (MORAES, 1999).

Conforme mencionado anteriormente, esta análise visa entender o que é propagado por um jornal brasileiro e outro argentino sobre a cidadania dos beneficiários de transferência de renda. Dessa forma, a presente pesquisa quer tratar da informação, das ideias e argumentos difundidos nas mensagens, para o que, segundo Moraes, recomenda-se a técnica de análise temática, dentre as tantas existentes na análise de conteúdo. Conforme Bardin (1977), a técnica de análise temática, dentro da metodologia de análise de conteúdo, dedica-se a identificar, a partir da presença ou da frequência, os núcleos de sentido ou os valores de referência que auxiliam a responder a pergunta de pesquisa. Nas palavras de Bardin, a análise temática refere-se à “[...] contagem de um ou vários temas ou itens de significação, numa unidade de codificação previamente determinada [...]” (BARDIN, 1977, p. 77).

Ao seguir as definições de Bardin (1977), há quatro etapas a cumprir, são elas: 1ª) Pré-análise; 2ª) Exploração do material; 3ª) Tratamento dos dados e 4ª) Inferência e interpretação. A primeira etapa consiste na organização do material a ser explorado, isto é, leitura flutuante dos documentos visando à formação do *corpus* da pesquisa, elaboração das hipóteses, objetivos, indicadores e formulação de uma codificação para os materiais selecionados. Ao tomar uma abordagem dedutiva da análise de conteúdo, conforme Moraes (1999), esta pesquisa partirá de objetivos e hipóteses determinados *a priori* (explicitados acima) com a finalidade de nortear a sequência da investigação sobre os dados. Já os indicadores das hipóteses formuladas são: o teor negativo, neutro ou positivo do conteúdo enunciado pelos jornais dentro de cada uma das matérias. Estes, por sua vez, referem-se a veiculação de uma imagem negativa, neutra ou positiva dentro de cada uma das categorias escolhidas para analisar o conteúdo (explicadas na página 30).

Com relação à formação do *corpus* documental⁹, a pesquisa contemplou 78 documentos resultantes do *Estadão* e 52 do *La Nación*. Em uma busca prévia, o *Estadão* apresentou cerca de 8.222 resultados e o *La Nación*, aproximadamente, 832 correspondências no acervo¹⁰. Dessa forma, constatou-se a necessidade do uso de quatro filtros para cercear a pesquisa: recorte temporal, seções dos jornais, palavras-chave no filtro de busca dos *websites* e a leitura flutuante que já compõe a análise de conteúdo. Abaixo estão descritos cada filtro:

- a) Recorte temporal: Optou-se por uma avaliação amostral dos dois primeiros anos, os dois anos intermediários e os dois últimos anos de cada programa, visando delimitar o volume de documentos. Assim, conforme o início do PBF, no *Estadão* foram avaliados os seguintes períodos: 01 de outubro de 2003 a 31 outubro de 2005; 01 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2011 e 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017. Acerca do *La Nación*, de acordo com a criação do AUH, foram analisados os períodos de: 01 outubro de 2009 a 31 outubro de 2011; 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014 e 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017¹¹.
- b) Seções dos jornais: Foram escolhidos o editorial¹², as notícias e as *features*. O editorial é entendido por ser um texto jornalístico escrito de forma impessoal, com caráter

⁹ O *corpus* formado buscou corresponder aos princípios da análise de conteúdo segundo Bardin (1977), isto é: exaustividade do material, representatividade, homogeneidade e pertinência.

¹⁰ Números referentes à pesquisa realizada em 11 de dezembro de 2018.

¹¹ Optou-se por pesquisar os meses de outubro inteiros nos dois primeiros anos de vigência de cada programa – isto é, o recorte temporal foi além dos 24 meses que finalizariam em 31 de setembro de 2005 no *Estadão* e 31 de setembro de 2011 no *La Nación* – pois visava abranger possíveis matérias especiais de aniversários das políticas, sendo que ambas foram criadas neste mês.

¹² Para acessar os editoriais no *Estadão*, devido a complicações na plataforma de busca do *website*, foi necessário acessar o Acervo do jornal. Neste, são disponibilizadas fotocópias dos jornais impressos. Dessa forma, os

opinativo e que representa a visão do órgão de imprensa no qual está inserido, dessa forma, em geral não é assinado. O ponto de vista expresso em um editorial refere-se ao conjunto de opiniões que identifica a linha jornalística e o estilo de escrita da instituição. Notícias dizem respeito a relatos jornalísticos de acontecimentos atuais que têm relevância no contexto local. Já as *features*¹³ são referidas como matérias de temáticas diversas que não ficam atreladas diretamente a um acontecimento específico ou ao dia de sua publicação (BARBOSA; RABAÇA, 2002).¹⁴ Por fim, as notícias e *features* foram agrupadas visando a simplificação na seleção dos materiais de análise.

- c) Palavras-chaves: Para selecionar as notícias e *features*, foram utilizadas as palavras-chaves¹⁵: “beneficiários do Bolsa Família” dentro do *website* d’*O Estado de São Paulo*¹⁶ e “beneficiarios de AUH” no *sítio web* do *La Nación*. Estas palavras foram escolhidas tendo em vista o enfoque da pergunta de pesquisa sobre os usuários da política social e com a principal finalidade de tornar a análise documental viável. Os editoriais, por sua vez, foram encontrados pelas palavras-chaves: “Bolsa família” e “AUH”, respectivamente, em cada um dos *websites*. As palavras escolhidas aqui diferenciam-se das anteriores, pois não foram encontrados editoriais com a especificidade exigida pelos termos: “beneficiários Bolsa Família” e “beneficiarios AUH”.
- d) Leitura flutuante: Fase de seleção de materiais que é indicada na análise de conteúdo. Durante esta leitura foram observadas a relevância das matérias em relação aos programas de transferência de renda e a pertinência para a pergunta de pesquisa. Ao todo, foram lidas cerca de 310 matérias de ambos os jornais.

editoriais do *Estadão* diferem dos demais documentos por serem originários do meio impresso e não digital, contudo, foi a forma viável de acessar o conteúdo e sem prejuízos à análise.

¹³ Em termos leigos, a *feature* é reconhecida como reportagem. Contudo, este termo é utilizado de forma errônea ao descrever matérias jornalísticas descritivas e aprofundadas compostas por documentos. Reportagem é, na verdade, um termo que remete a todo o processo de elaboração de uma notícia, ou seja: pesquisa, cobertura, seleção de dados, interpretação, redação e etc. (BARBORA; RABAÇA, 2002, p. 638).

¹⁴ Dessa forma, não estão presentes conteúdos assinados por jornalistas ou escritores e que, por esta razão, não expressam a opinião e a linha jornalística do meio de comunicação. Entendeu-se que o foco da pesquisa é concentrar-se sobre o conteúdo reproduzido pelo jornal como uma instituição e um todo unificado e, portanto, considerou-se fundamental se distanciar de opiniões individuais. De toda forma, este tipo de análise pode ser muito frutífera, mas inculca outra perspectiva teórica e metodológica que abarque o conteúdo opinativo individual dos profissionais do jornalismo.

¹⁵ As inserções foram feitas utilizando as aspas com o fim de filtrar melhor o conteúdo pesquisado.

¹⁶ Foram aplicados outros filtros na pesquisa com o *Estado de São Paulo* para atingir um número plausível de avaliação e detalhar melhor dentro das ferramentas de busca disponibilizadas pelo *website*. Aplicou-se os seguintes filtros: editoria de política, política (sem acento), economia, editoria brasil, editoria geral, editoria de educação. Dessa forma, foram excluídas, por não serem julgadas cruciais nesta análises, os resultados referentes às editorias de esportes, cultura, opinião e a redação link (seção do jornal destinada ao conteúdo digital e tecnológico).

A partir destas avaliações e considerações, ao final da primeira etapa da análise conteúdo, obteve-se um *corpus* documental assertivo aos objetivos da pesquisa e um volume acessível para investigação. A segunda etapa da análise de conteúdo refere-se à exploração do material, definição das unidades de registro, unidades de contexto, escolha das categorias que guiarão a análise e seleção da regra de contagem. As unidades de registro, ou seja, unidades do texto que serão foco desta investigação são os títulos das matérias veiculadas pelos jornais, que, por sua vez, são enquadrados nas unidades de contexto que são as matérias na íntegra. Já as categorias, isto é, os agrupamentos que permitirão uma visão global do conteúdo jornalístico, foram pré-estabelecidas por bases teóricas (utilizando-se também a história e críticas aos programas de transferência de renda¹⁷) referenciando os principais elementos e pontos importantes ao falar sobre programas de transferência de renda. Posteriormente, através da leitura do *corpus* documental, algumas adequações foram feitas para abarcar todo o material. Finalmente, as categorias são: Autonomização dos beneficiários; Benefícios; Cobertura; Controle e fiscalização; Impacto e avaliação; Orçamento e economia; Política e eleições¹⁸. Por fim, foi escolhida a frequência das unidades de registro como regra de contagem. Dessa forma, busca-se captar as ideias que são veiculadas pelos jornais com maior assiduidade, entendendo que estas têm peso maior no discurso jornalístico e, conseqüentemente, na formatação da realidade.

Por fim, a terceira fase refere-se ao tratamento dos dados e cálculo da frequência, ou seja, indica a execução propriamente dita da análise de conteúdo. Já a quarta fase diz respeito à descrição, inferência e interpretação dos resultados alcançados. Neste processo, é realizada a descrição de cada categoria e dos respectivos indicadores de hipóteses e são apresentadas exposições/exemplos das unidades. Posteriormente, ocorre o processo de inferência, isto é, uma avaliação aprofundada que lança luz sobre significados que estavam em segundo plano na mensagem. Nesta pesquisa, interessa-nos compreender as condições de recepção da comunicação, tendo em vista o poder simbólico do campo jornalístico de formatação da realidade. Ao final, ocorre, então, a interpretação e apresentação dos resultados.

A presente dissertação será organizada a começar por esta introdução, que visa apresentar o cenário latino-americano de cidadania e proteção social, com ênfase sobre o Brasil e Argentina, bem como estabelecer os marcos teóricos, conceituais e metodológicos que guiarão o trabalho. O segundo capítulo aprofunda a teoria da Cidadania para o contexto

¹⁷ Tais considerações serão exploradas em profundidade no capítulo 3, mas foram brevemente comentadas no início desta introdução.

¹⁸ Com estas categorias, a pesquisa buscou atender a cinco princípios de Bardin (1977): exclusão, pertinência da categoria, homogeneidade, objetividade e produtividade.

latino-americano e o processo de conquista dos direitos sociais no contexto brasileiro e argentino. O terceiro capítulo contextualiza o surgimento da transferência de renda no cenário de políticas sociais e detalha os dois programas de transferência de renda, que são foco da pesquisa: o Programa Bolsa Família e o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. O quarto capítulo versa sobre os objetos de análise, contém um breve histórico sobre *O Estado de São Paulo* e o *La Nación* e apresenta a análise de conteúdo com os dados coletados, a descrição, inferência e a interpretação dos resultados. Ao final, estão dispostas as considerações finais desta pesquisa e as referências bibliográficas utilizadas nesta construção acadêmica.

2 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo visa adentrar o campo de investigação desta dissertação, ou seja, o conceito de cidadania e direitos sociais. O capítulo está organizado partindo do conceito e história da cidadania em termos internacionais, na sequência dedica-se a explorar distintas perspectivas teóricas e críticas à ideia de cidadania e, depois, foca na região latino-americana e na trajetória da Argentina e do Brasil. Ao final, o capítulo aprofunda a trajetória percorrida até a concepção da proteção social no subcontinente latino-americano e propõe uma relação entre renda e cidadania para contextualizar o surgimento da transferência monetária no século XXI.

2.1 CONCEITUAÇÃO E HISTÓRIA DA CIDADANIA

As primeiras menções da cidadania na história mundial se referiam, ironicamente, a um processo de exclusão. Conforme Barbalet (1988), o conceito grego de cidadania explicitado por Aristóteles dizia respeito ao *status* da elite governante das cidades-estados. Na idade média, de acordo com Karnal (2003), os cidadãos eram aqueles que possuíam bens e propriedades e, conseqüentemente, direitos e privilégios para poder participar da vida política da comunidade local. Dessa forma, a cidadania era acordada para alguns poucos para evitar a participação de uma maioria (TURNER, 1990). Já o conceito moderno de cidadania é uma construção que data de, pelo menos, 400 anos na história. História essa que se sobrepõe ao nascimento do Estado-Nação, do capitalismo, da idade moderna e, posteriormente, da era contemporânea, e, principalmente, da proteção social. Pensando nessa teia de relações, a análise a seguir busca integrar esses acontecimentos ao longo da história, objetivando um conhecimento mais aprofundado e interligado sobre esses elementos.

A cidadania moderna refere-se a um conjunto inseparável, composto por direitos e deveres que está vinculado à ideia de pertencimento à comunidade local e é considerada importante na formação de valores democráticos (ISIN; TURNER, 2007). Trata-se de um acordo igualitário entre os membros plenos da comunidade e que funciona por meio de uma lógica de direitos e obrigações visando atenuar os efeitos desiguais gerados pelo sistema econômico, ou seja, pode ser compreendida como uma forma de inclusão social (MARSHALL, 1967; BARBALET, 1988). Em outros sentidos: “Historicamente ela representou o surgimento e a celebração do indivíduo enquanto unidade política desvinculado

das instituições gremiais e corporativas, cujo início se deu no contexto das revoluções inglesas do século XVII, na Revolução Francesa e no *Bill of Rights*” (SOUKI, 2006, p. 41).

Assim, destaca-se que o conceito de cidadania só se desenvolveu e se tornou pilar da política moderna a partir desses três movimentos revolucionários, os quais caracterizam-se por momentos de disputas sobre bens e causas coletivas, pelo peso relevante na consolidação dos respectivos Estados e Nações e sobre a importância da participação política. Nesse sentido, as revoluções propiciaram a distinção entre indivíduos e cidadãos com direitos e deveres vinculados a um Estado soberano. O elemento nacional é fundamental à compreensão da cidadania, principalmente na diferenciação com o conceito de direitos humanos¹⁹, o qual desconhece obrigações e não corresponde ao mesmo desdobramento na esfera nacional (TURNER, 1990; ISIN; TURNER, 2007).

Ao tratar da conceituação de cidadania, os estudos de T. H. Marshall²⁰ (1967) sobre o cenário inglês são referência. A partir de sua pesquisa sobre o surgimento do conceito de cidadão, Marshall identificou três componentes da chamada cidadania plena: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis são compostos pela liberdade individual, direito de ir e vir, liberdade de expressão, de imprensa, de fé, propriedade e, especialmente, justiça. Na atualidade, as instituições representativas dos direitos civis são os tribunais de justiça. Os direitos políticos, por sua vez, referem-se ao exercício do poder político, representação de interesses e participação na política. Estes são representados, principalmente, pela constituição de um parlamento, no caso do cenário inglês. As instituições representativas dos direitos sociais podem ser identificadas no sistema educacional e nos serviços sociais, pois dizem respeito à garantia de bem-estar, usufruto de padrões de vida

¹⁹ Bottomore (1992) questionou a adequação do conceito de cidadania para avaliar o desenvolvimento dos direitos dos indivíduos e posicionou-se a favor da construção da ideia pela conceituação de direitos humanos, visando uma conceituação com escala global para evitar as limitações do Estado-Nação em um contexto cada vez mais internacionalizado. Em oposição distinta, Isin e Turner (1992) interpretam os direitos sociais como uma base fundadora dos direitos humanos. Segundo os autores, contudo, é preciso fortalecer os direitos humanos, lhes adicionando um elemento de dever e obrigação para os beneficiados, ou seja, é proposta a criação de um imposto sobre mobilidade e transporte para criar recursos a instituições não governamentais de auxílio e fiscalização dos direitos humanos, como a ONU. Esta proposta, conforme Isin e Turner (1992) daria maior relevância para os direitos humanos, possibilitaria a ideia de governança global e cidadania cosmopolita, e ademais, permitiria ajustar duas situações problemáticas à cidadania: a redistribuição de recursos no pós-Estado de bem-estar social e o reconhecimento da cidadania para além das fronteiras dos Estados, isto é, para imigrantes.

²⁰ Thomas Marshall escreveu o livro *Cidadania e Classe Social* (em 1967), a partir de uma conferência que realizou em reflexão aos escritos de Alfred Marshall. Este último apontou que a desigualdade tinha origem no efeito do trabalho sobre o trabalhador. Tirando-se o resultado de embrutecimento do trabalhador, este seria um cavalheiro e estaria apto para agir como cidadão. Ou seja, a cidadania teorizada por Alfred Marshall em 1873 não tinha relação com classe social e pobreza, mas trabalhava com a ideia de reduzir a miséria extrema fruto do trabalho (SOUKI, 2006). Com a intenção de evitar a confusão entre os dois autores de sobrenome Marshall, esta pesquisa irá abordar, no texto principal, somente a contribuição de Thomas, fazendo uso tanto da abreviatura de T. H. Marshall, como também por Marshall.

civilizados e participação da população na riqueza construída socialmente. Em síntese, os direitos civis, políticos e sociais formam o que ficou conhecido através de Marshall como a cidadania plena (MARSHALL, 1967, p. 64; TURNER, 1990).

Conforme Bottomore (1992), após a década de 50 e 60, questões insurgentes sobre cidadania (aumento da migração, impacto sobre a desigualdade e etc.) passaram a extrapolar a ideia trabalhada por Marshall e novas propostas de interpretar o conceito foram necessárias. Dessa forma, além dos elementos acima, cabe adotarmos a distinção de Bottomore (1992) entre cidadania formal e substantiva. A cidadania formal refere-se à membresia e pertencimento ao Estado-Nação, trata da identidade nacional, pode ser representada pelo passaporte, por exemplo. À cidadania substantiva foi atribuída a relação com os direitos civis, políticos, sociais – como desenvolvidos por Marshall – assim como a participação na vida pública. As duas ideias sobre cidadania não são condicionadas uma à outra, seria possível ser titular de uma cidadania formal, mas não ter direito a ter direitos. De forma similar, Isin e Turner (2007, p.14) apontam para o *status* legal e *status* social da cidadania. No primeiro, transmite-se uma identidade aos sujeitos e o segundo trata de como são distribuídos e reconhecidos os membros e recursos da sociedade.

Estas concepções, portanto, abarcam a complexa realidade de muitas comunidades pauperizadas, nas quais a inclusão formal e substantiva nem sempre são compatíveis. A identificação nacional e o senso de pertencimento, enquanto cidadania formal, não implicam diretamente na titularidade de garantias sociais, civis e políticas. Do outro lado, o usufruto de direitos não resulta diretamente na posse de cidadania formal e legal, como para imigrantes e marginalizados socioeconomicamente. A proposta dos autores permite-nos delimitar o enfoque desta pesquisa na cidadania substantiva e no *status* social e, assim, avançar o debate à luz das dificuldades de acessar direitos civis, políticos e sociais e, principalmente, de participar plenamente da vida pública.

Em suma, para evitar confusões sobre o conceito, cabe uma ressalva: a cidadania não é igual à democracia, não é algo concreto, físico e material, não é o mesmo que empoderamento e não é resumida à participação cívica/política. As ideias chaves para compreender a cidadania pensada por Marshall está no pertencimento à comunidade e à titularidade de direitos e obrigações (SOUKI, 2006).

Prosseguindo à recapitulação histórica da cidadania, retornamos aos três elementos da cidadania, conforme identificados e conceituados por Marshall. No princípio, eles não eram percebidos separadamente, ao contrário, o processo de consolidação dos direitos civis, políticos e sociais foi entrelaçado ao longo da história e, principalmente, vinculando-os ao

status individual por muito tempo, ou seja, atrelados a uma posição de classe, como uma medida de diferenciação e de desigualdade²¹ (MARSHALL, 1967, p. 64). Somente a partir do século XVI²² os três elementos se separaram de forma a trilhar histórias e lutas específicas.

Os direitos civis são fruto das lutas que culminaram na Revolução Inglesa no século XVII e, depois, nas Revoluções Americana e Francesa em pleno século XVIII. Desse mesmo período datam os primórdios dos direitos políticos e sociais, mas que se consolidaram somente após a Revolução Industrial, as guerras e crises mundiais do século XX. Cada um desses episódios históricos trouxe contribuições para a formação de cidadania através da autoconcessão de direitos dos membros da comunidade local, influenciando, posteriormente, o mundo inteiro (PINSKY; PINSKY, 2003). A análise traçada por Marshall (1967), que guia esta seção, busca identificar quando os elementos civil, político e social finalmente passaram a refletir uma concepção de igualdade e unificaram-se em torno da ideia de cidadania plena. É assim que o autor se depara, no cenário inglês, com um processo subsequente de lutas, transformações, redução e ampliação de direitos. A este processo histórico nos deteremos na sequência.

Além das investigações sobre a Grécia e Roma Antiga, há desdobramentos históricos inaugurais sobre a ideia de cidadania e direitos que datam do século XII, como a criação de tribunais com base no direito consuetudinário e, posteriormente, no século XVII com a Lei dos Pobres (*Poor Law Act*) da Inglaterra. Esta última, por sua vez, foi formulada para substituir o trabalho de associações filantrópicas e da Igreja sobre a questão social. A partir do descontentamento com a crescente situação de pobreza na Inglaterra, o *Poor Law Act* foi criado visando unificar as leis estaduais e voltar o atendimento assistencial por meio de igrejas, mas de forma pulverizada e classificatória, exigindo trabalho em troca de abrigo e alimentação nas chamadas *Workhouses* ou Casas de Trabalho (MARSHALL, 1967). Nesse caso, a criação da Lei dos Pobres correspondia à negação da insípida proteção social até então presente, tornando o trabalho uma condição *sine qua non* para a sobrevivência. Isto é, os pobres capacitados deveriam escolher entre trabalhar forçadamente ou enfrentar a miséria. Este se tratava de um sistema de alívio paliativo de miséria, que dividia os pobres entre os capacitados ao trabalho, aqueles não capacitados e aqueles últimos que se recusam ao trabalho. Posteriormente, outras legislações foram criadas formando um gestor sistema

²¹ De acordo com o autor, exemplos de uma concepção de cidadania podiam ser visualizados de forma isolada em cidades da Idade Média, mas seu objetivo era uma visão nacional de cidadania sem restrições a um contexto local.

²² As datas e períodos devem ser interpretados com elasticidade, tendo em vista o entrelaçamento e o caráter fluído da construção da cidadania.

nacional de proteção social; dentre essas, destaca-se a *Speenhamland Law* (1795), primeira legislação de que se sabe no campo da transferência de renda (SINGER, 2003; PEREIRA, 2013).

Ainda no século XVII, um acontecimento histórico marcou a trajetória da cidadania: a transposição do servilismo da era feudal por meio da Revolução Inglesa (1642-1651). A superação da figura do súdito foi crucial para a formação da ideia moderna de cidadão, o que significa dizer, sujeito com direitos e deveres, em oposição à submissão dos pobres e camponeses no feudalismo. Em outras palavras, a defesa da propriedade e liberdade individual em oposição à subserviência e interferência na vida privada proporcionou a quebra do paradigma dos deveres do súdito feudal para o nascimento dos direitos civis do homem livre parte da sociedade moderna capitalista. Esta conquista é fruto da primeira revolução burguesa da história mundial, através da qual o poder migrou do Rei Carlos para a burguesia mercantil e industrial ao lado do Parlamento inglês (MARSHALL, 1967; MONDAINI, 2003; ISIN; TURNER, 2007).

Nascia a Era dos Direitos, onde a submissão deu lugar ao consentimento entre cidadãos e o Estado, este último regido por uma carta, o *Bill of Rights*, conforme teorizado pelo contratualismo liberal de John Locke. Por outro lado, é necessário notar que, ainda nesse período, as liberdades individuais mantiveram diferenciações para os cidadãos despossuídos de bens. Todavia, o marco foi o primeiro passo em direção à concepção moderna de cidadania, rompendo de vez com a ideia de submissão. Para evoluir em direção à universalidade dos direitos, novas forças (democráticas e socialistas) surgiram nos séculos posteriores, desta vez, lutando em oposição aos mesmos liberais que fundaram os direitos civis para dar luz aos direitos políticos e, posteriormente, aos sociais (MONDAINI, 2003).

A Revolução Americana (1775-1783), por sua vez, ainda que buscando a independência colonial, teve grande relação com as transformações que envolveram a própria Grã-Bretanha, cerca de 100 anos antes, dentre elas a luta contra o absolutismo, a defesa da liberdade individual, o protestantismo, o contratualismo e o caráter conservador. Após um período de grande autonomia que possibilitou a estruturação mercantil, rural e política da região ao longo do século XVII, as restrições inglesas²³ ao comércio colonial ameaçaram o poder relativo conquistado pelas 13 colônias e culminaram na Revolução. O caráter conservador do movimento pró-independência revelou-se, conforme Karnal (2003), no desejo

²³ Após a resolução do conflito interno na Inglaterra e o surgimento de uma crise internacional, a burguesia inglesa decidiu retomar a atenção sobre seus territórios coloniais em busca de divisas para o pagamento de dívidas e para suprir as demandas da indústria nascente no país. A principal medida adotada foi a imposição de restrições mercantis visando controlar novamente o fluxo de comércio das colônias (KARNAL, 2003).

de retornar ao período de maior autonomia das colônias. Ademais, o conservadorismo foi refletido na exclusão das mulheres, pobres, negros e índios da conquista por liberdade. Enquanto a liberdade foi o impulso para o movimento de independência, além de servir a poucos, afastou-se da luta por igualdade, esta, por sua vez, adiada por ainda mais um século. A independência estadunidense foi conquistada em 1776 (reconhecida pela Grã-Bretanha em 1783) e dela advém uma das principais contribuições à democracia moderna, a separação de poderes, bem como a defesa à liberdade de expressão e a garantia à esfera privada individual. Nesse sentido, a independência dos Estados Unidos representou um modelo democrático para a época, a partir da criação da Constituição Nacional, a estruturação de eleições e a divisão de poderes: legislativo, executivo e judiciário (KARNAL, 2003).

A Revolução Inglesa do século XVII e a Independência dos Estados Unidos, juntamente com a Revolução Francesa (1789-1799), marcaram a fundação dos direitos civis na história mundial. Dois grandes símbolos dessa conquista foram: a Convenção da Filadélfia (1787), que culminou na Constituição dos Estados Unidos com a Carta de Direitos especificando a proteção à liberdade individual e aos direitos civis, bem como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), após as revoltas na França absolutista do Rei Luís XVI. Esta última consistia em uma carta de caráter universal, sem distinção de classe ou qualquer outro fator, visando garantir os direitos individuais e coletivos. Dessa forma, faz-se menção ao cidadão como homem de direitos. Mesmo ainda cercado de limitações, vide a situação dos despossuídos e em relação às garantias políticas e sociais²⁴, a declaração tornou-se um marco não só para a República Francesa, mas também para a democracia. O papel do Estado, conforme a declaração, seria garantir o usufruto dos direitos pelos cidadãos; sendo assim, a nação permanecia soberana, no entanto, se tornava a partir daquele momento, responsável e representante de um conjunto de indivíduos. Como resultado, as mudanças advindas da Revolução Francesa causaram grande temor ao *status quo* das demais nações europeias e nos privilégios de seus sistemas absolutistas, que pouco a pouco se transformavam em espaços de diálogo e representação para toda a população (KARNAL, 2003; ODALIA, 2003; SINGER, 2003; ISIN; TURNER, 2007).

Os acontecimentos entre os séculos XVII e XVIII ampliaram a liberdade individual, por meio dos direitos civis, daqueles já possuidores de *status*, como os proprietários de terras

²⁴ A Constituição francesa de 1793 incluiu o sufrágio universal e o direito à subsistência em sua carta, mas foi revogada em 1795. Além disso, Thomas Paine foi um nome de destaque na luta pelo avanço dos direitos do homem em prol de garantias que iam além da esfera civil. Ainda assim, mesmo com estes esforços, a esfera social e política não foram vinculadas à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da época, mas serviram de influência os avanços vistos nos dois séculos posteriores (SINGER, 2003).

e os burgueses. Nesse sentido, na medida em que se expandiam as garantias individuais e civis dos detentores de *status*, ascendia também a participação na esfera do poder. Em outras palavras, o elemento civil da cidadania impulsionou, mesmo que de forma embrionária, o nascimento dos direitos políticos. Todavia, a ideia de participação política nesse momento era condicionada pelos direitos civis, pois estava em uma relação proporcional ao aumento de liberdade. Dessa forma, a participação na política era também um reflexo de um *status* social, era uma garantia destinada a poucos homens e, por isso, possuía um caráter limitado em termos de igualdade e universalização (MARSHALL, 1967).

Os direitos políticos só ganharam caráter próprio, desvinculados do elemento civil, no século XX, com a conquista do sufrágio universal. Esse processo foi caracterizado pela ampliação da participação na esfera de decisão política para grupos antes excluídos por falta de *status*, propriedade privada e garantias civis. Sendo assim, os direitos políticos deixaram sua conexão com o *status* de classe e transformam-se em um *status* individual de cada homem e mulher (MARSHALL, 1967).

Já os direitos sociais sofreram alguns percalços até sua concretização no século XX. Diante da Revolução Industrial, que iniciou em meados do século XVIII, o operariado urbano se avolumou diante do avanço da produção fabril na mesma velocidade em que se reproduzia a pobreza nas principais cidades inglesas. Nesse período, diante de um cenário extremo, os operários começaram um movimento de união e organização sindical visando à realização de acordos conjuntos com os empregadores. Logo as organizações de trabalhadores foram proibidas de operar (por meio dos *Combination Acts* em 1799), negando novamente uma série de direitos à classe social mais empobrecida. Já em 1824, os *Combination Acts* foram revogados e a mobilização sindical ascendeu com força, resultando em uma série de greves e revoltas operárias. A principal reivindicação era por melhores salários diante da crescente necessidade por mão de obra no auge da ascensão industrial inglesa. Mesmo a ação dos sindicatos tendo sido limitada, no ano seguinte o sindicalismo retomou força política, tornando-se um agente crucial para o processo subsequente (SINGER, 2003).

Outro exemplo dos entraves aos direitos sociais se deu na esfera industrial. Os *Factory Acts* (Leis Fabris) criados em 1815 para regular as atividades operárias em fábricas no Reino Unido foram definidos para protegerem somente crianças e mulheres. Esse caráter exclusivo tem como base a ideia de que os públicos feminino e infantil não eram cidadãos plenos na sociedade e, portanto, possuíam necessidade de usufruir de garantias e proteção social. Em oposição a esse cenário, os homens eram empregados nas fábricas inglesas, considerados cidadãos plenos e que, dessa forma, poderiam satisfazer suas próprias necessidades sem

intermédio da administração pública ou filantrópica. Nesse sentido, através das Leis Fabris é possível identificar a divisão – entre as liberdades civis e as garantias sociais – que posteriormente se intensificou. De toda forma, embora frágeis e limitadas, as Leis Fabris inauguraram passos em direção à legislação trabalhista no Reino Unido (MARSHALL, 1967; SINGER, 2003).

Todavia, em meio à crescente rivalidade entre a economia capitalista e a sociedade padronizada, os direitos civis e sociais foram percebidos como lados distintos de uma mesma moeda. A divisão intensificou-se com a revogação da *Poor Law Act* e a criação da *Poor Law Amendment Act* em 1834, conhecida também como Nova Lei dos Pobres. As alterações práticas decorrentes foram a renúncia sobre regulação salarial e sobre a atuação governamental no mercado, mas as maiores transformações aconteceram no âmbito teórico e simbólico dos direitos sociais:

Oferecia assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamavam por misericórdia. O movimento experimental em prol do conceito de previdência social mudou de direção. Porém, mais do que isso, os direitos sociais mínimos que restaram foram desligados do *status* de cidadania. A *Poor Law [Amendment Act]* tratava as reivindicações dos pobres não como parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como alternativa deles — reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos (MARSHALL, 1967, p. 72).

Assim, evidencia-se que os direitos sociais (mesmo que ainda primitivos) eram concebidos, nesse período histórico, como opostos às liberdades individuais. Isto é, a necessidade e o direito à proteção social equivalia à renúncia ao usufruto do direito à liberdade individual e de participação na vida política. Esta concepção permeou grande parte do século XIX e opôs os direitos sociais à cidadania, tendo em vista que sob o *status* de cidadão predominava as garantias civis e políticas (estas últimas ainda atreladas à expansão da liberdade individual até o sufrágio).

A educação e a regulação industrial foram os componentes essenciais para alocar o elemento social como parte da cidadania. O ensino teve maior destaque nesse processo, pois era valorizado para o exercício pleno da liberdade civil e da boa participação política, não sendo, dessa forma, oposto aos demais direitos prevaletentes na época. Além disso, a educação passou a ser percebida como uma responsabilidade social do Estado em prol de uma sociedade funcional, instruída e ordeira. Por tais razões, é possível considerar a educação pública do século XIX, principalmente a primária, como a mãe dos direitos sociais modernos

e do reposicionamento destes dentro da esfera da cidadania no século XX, ao lado (e não em oposição) das garantias civis e políticas (MARSHALL, 1967).

Ainda assim, o século XIX trouxe uma importante conquista: a organização da Primeira Central Operária na década de 1830. A central operou por pouco mais de um ano, mas fortaleceu a união dos trabalhadores e fomentou a luta formalizada por maiores direitos sociais. Em termos práticos, influenciou a conquista de legislações trabalhistas mais abrangentes, delimitação da jornada de trabalho e a criação, em 1864, da Associação Internacional dos Trabalhadores, também chamada de Primeira Internacional. Ao mesmo tempo, as batalhas por melhores condições sociais se estendiam para outros territórios europeus, como no destaque da Comuna de Paris em declarar o direito ao trabalho (1871), prezando pela garantia ao emprego e sustento da classe trabalhadora (SINGER, 2003).

Na Alemanha, esse cenário teve grande repercussão, com a criação do primeiro sistema de seguro social do mundo. Otto von Bismarck, chanceler alemão, colocou na ilegalidade o partido operário (1878) e, visando equiparar forças, instaurou um conjunto de medidas protetivas aos trabalhadores: legislações contra acidentes de trabalho, seguro-enfermidade, seguro contra velhice e invalidez. Em 1911, estas três legislações foram compiladas pelo Código de Seguros Sociais. Além do pioneirismo na criação de tal código, o império alemão foi precursor da proteção social obrigatória, dessa forma, reposicionando a cidadania social à frente da valorização da liberdade individual. O sistema é conhecido na atualidade como bismarckiano ou prussiano (FLEURY, 1994; SINGER, 2003; ISIN; TURNER, 2007).

Consequentemente, aponta-se que as bases do *welfare state* foram construídas anteriormente à Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Dados apontam que os gastos com proteção social estavam em torno de 4% nos principais países europeus até o início da Grande Guerra (BAIROCH, 1997 apud SINGER, 2003). Já a partir de 1914, o continente europeu viu avançar os ímpetus dos trabalhadores em torno da ampliação dos direitos sociais, principalmente em resposta às medidas repressivas dos Estados sobre os direitos políticos. Uma lógica de barganha foi informalmente instituída: a suspensão temporária da liberdade de expressão e manifestação política da população em meio ao cenário de guerra seria compensada por avanços no campo social após o encerramento dos conflitos. Destaca-se, ainda, o simbolismo da vitória bolchevique na Revolução Russa (1917) diante das reivindicações da classe trabalhadora europeia. Como resultado do contexto expresso acima, os gastos públicos entre as principais nações europeias elevaram-se entre 1913 e 1929, na

Alemanha chegou a atingir 11,8% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto na Grã-Bretanha aumentou de 4,2% para 4,7% do PIB (BAIROCH, 1997 apud SINGER, 2003).

Os avanços consideráveis do gasto social público alemão devem-se à reestruturação do país após a derrota na Primeira Guerra e da Constituição da República de Weimar, a Carta Magna que pode ser considerada a mais avançada internacionalmente em termos de legislação social. A situação econômica que assolou a Alemanha após 1918 impeliu uma estratégia de amparo à população, que se oficializou através da Constituição do país. Outros movimentos similares se desenrolaram pelo mundo, a exemplo da Revolução Mexicana (1910-1917), que possibilitou um pacto entre camponeses e operários diante da luta por direitos políticos e sociais e culminou na atual Constituição do país, uma carta reconhecidamente progressista. No Brasil, o movimento em prol da expansão das garantias sociais iniciou-se em 1930, resultando na legalização dos sindicatos, criação de seguros obrigatórios e, alguns anos depois, no salário mínimo. Nos Estados Unidos, as garantias sociais finalmente avançaram com o *New Deal*, plano de combate e assistência ao desemprego, de fortalecimento da legislação trabalhista e institucionalização do seguro social formado na administração do presidente Delano Roosevelt. Na Argentina, a mobilização sindical finalmente surtiu efeitos duradouros sobre a ampliação dos direitos trabalhistas e sociais a partir da década de 40, reiterados pelas Constituições nacionais que se seguiram até os dias atuais (LUNA, 1974; SINGER, 2003).

Em comum, as iniciativas representaram o aumento da atuação pública sobre a esfera social e econômica. A ação dos Estados foi uma resposta heterodoxa à crise econômica da década de 30, ou seja, enfrentada através de aumento do gasto público e concessão de crédito. Nesse período, é relevante comentar o destaque do governo brasileiro e sueco:

Desde 1929, os governos estavam praticando políticas ortodoxas de contenção da demanda (mesmo quando inteiramente deprimida) para evitar a inflação, enquanto os preços caíam sem parar e o desemprego subia. Em 1932, após três anos de agravamento da crise, a crença na ortodoxia liberal começava a ficar abalada, o que levou os governos de dois países de peso modesto na economia internacional — Suécia e Brasil — a desafiar a ciência econômica e tratar de fazer a coisa certa usando o senso comum. Nos anos seguintes, foram seguidos por dois pesos pesados — Estados Unidos e Alemanha — e os resultados foram indubitavelmente os desejados: a atividade econômica começou a crescer, o emprego também e os preços deixaram de cair, como vinham fazendo desde 1929. Nascia assim o direito social primordial, qual seja: a obrigação de qualquer governo de aplicar políticas que mantivessem a economia no pleno emprego (SINGER, 2003, p. 242).

O pleno emprego refere-se às ideias de John Maynard Keynes, economista que teorizou sobre a dependência do emprego e da produção sobre o consumo. Em outras

palavras, a oferta de trabalho seria determinada pela demanda efetiva (consumo e compras sobre a produção). A grande contribuição do economista foi questionar a ideia liberal sobre o desemprego voluntário. Isto é, as garantias sociais e o salário mínimo eram analisados, pelos liberais, como entraves ao desenvolvimento econômico, pois entendiam que as taxas de desemprego se elevavam à medida em que o trabalhador poderia ponderar sobre a oferta de salário e renunciar, voluntariamente, à sua vaga. Através da teoria que ficou conhecida como keynesiana, a depressão de 29 pode ser superada e o Estado tornou-se o ator responsável por assegurar a qualidade de vida do trabalhador. Segundo Singer (2003, p. 243), as constituições nacionais elaboradas após a década de 30 impuseram ao Estado a responsabilidade sobre a condição do trabalho, “[e]mbora não formulado como um direito do cidadão, essa obrigação do Estado correspondeu a um direito fundamental do trabalhador: o de obter trabalho condigno com remuneração direta e indireta suficiente para sustentar [um] padrão de vida decente”.

A fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), alguns anos antes, em 1919, é considerada um ponto de alavancagem para os direitos trabalhistas e, conseqüentemente, sociais. O maior objetivo da organização na época tratava da generalização dos direitos trabalhistas para um grande volume de países, com a finalidade de fortalecer a responsabilidade estatal e reduzir a competição internacional fruto do impacto da legislação trabalhista no comércio, como aumento dos custos com mão-de-obra e regulamentação dos mercados. Isto é, a partir de acordos assinados no âmbito da OIT, os países comprometeram-se a garantir boas condições de trabalho em sua esfera nacional e receberam a garantia dos demais signatários sobre a mesma responsabilização. Dentre algumas conquistas que puderam ser globalizadas por meio do debate na OIT, estão: idade mínima de trabalho, assistência ao desempregado e licença maternidade²⁵ (SINGER, 2003).

Em reforço aos objetivos da OIT, a Declaração da Filadélfia foi firmada em 1944. Esta estabeleceu os princípios guias para a organização, isto é: a defesa da paz pautada pela justiça social, a garantia do bem-estar e igualdade de oportunidades para toda a humanidade, a dignidade do trabalhador, a desmercantilização do trabalho, bem como o combate à pauperização. A Declaração da Filadélfia é considerada um marco na consolidação dos direitos sociais e teve influência sobre a carta da Organização das Nações Unidas (em 1946) e a Declaração dos Direitos Humanos (1948) (SINGER, 2003; OIT, [2017?]).

²⁵ Importante ressaltar que os acordos assinados no âmbito do OIT passam (ou não) por ratificações internamente nos países signatários. Dessa forma, a assinatura não garante a aplicação e cumprimento das normas ali estipuladas, mas indica uma vontade de sancionar aquelas regras à comunidade internacional (SINGER, 2003).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o cenário de proteção social ganhou novas facetas e maiores impulsos devido ao desgaste da classe trabalhadora durante o conflito. Diante desse contexto, William Beveridge lançou na Inglaterra um dos mais importantes pilares da seguridade social, um plano que previa a proteção única, universal e uniforme. “Única” visando sintetizar todos os serviços sociais, “universal” porque objetivava alcançar a todos os cidadãos ingleses, e “uniforme” tendo em vista a igualdade de auxílio, independentemente do nível de renda ou contribuição. Além disso, o Plano Beveridge previa a inteira responsabilização do Estado pelo atendimento à população, rompendo definitivamente com a ideia de proteção social liberal, que contava com a participação de organizações filantrópicas, religiosas e privadas e que, muitas das vezes, centralizava a assistência em determinadas classes ou categorias profissionais. A seguridade prevista por Beveridge oferecia proteção social pública a todos, sem distinção (SINGER, 2003). As marcas que distinguem este modelo daquele criado por Bismarck na Alemanha partem dos princípios redistributivista e abrangente, que embasaram a política britânica:

A legislação britânica distingue-se da alemã não só por ser posterior – um intervalo de quase 25 anos separa uma da outra –, mas por instituir medidas de proteção a escolares, mulheres muito exploradas, mineiros, idosos e desempregados, que pressupõem gasto de recursos do erário público. Enquanto na Alemanha de Bismarck o Parlamento exige que as contribuições de trabalhadores e empregadores cubram por inteiro o custo dos benefícios, a Grã-Bretanha realmente inaugura algo que pode ser germe de uma seguridade social que tende a equalizar todas as categorias, atribuindo-lhes um denominador comum: a cidadania (SINGER, 2003, p. 237).

Singer (2003) aponta o Plano Beveridge como o momento basilar do Estado de bem-estar social não só na Grã-Bretanha, como em muitos países, pois reconfigurou a forma de tratamento das garantias sociais pela esfera pública. As três décadas que sucederam o final da Segunda Guerra e o Plano Beveridge não são chamadas de anos dourados sem motivo, afinal o crescimento dos gastos sociais entre os principais países, ao longo do período, duplicou. Entre 1945 e meados da década de 70, a Europa experienciou uma efetiva ampliação da qualidade de vida de seus cidadãos, que se deu pela consolidação do Estado de bem-estar social com o pioneirismo britânico e a manutenção do pleno emprego. Nesse sentido, a teoria keynesiana foi fundamental, em termos ideológicos e econômicos, para a efetivação do bem-estar e da proteção social prevista pelo Plano Beveridge, pois estabeleceu o dever dos Estados quanto à situação de desemprego da população, reforçando os direitos do trabalhador já conquistados (SINGER, 2003).

O neoliberalismo²⁶, surgido no final da década de 80, principalmente a partir da eleição de candidatos liberais nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, impactou diretamente o progresso do *welfare state* e dos direitos sociais ao redor do mundo. A partir da implementação de políticas monetárias restritivas e elevado controle orçamentário, o foco sobre a oferta de serviços públicos tornou-se mínimo. Na visão neoliberal, o bem-estar deveria ser exercido pelos fluxos de oferta e demanda do mercado de trabalho, sem interferências estatais. O cenário das crises do petróleo de 73 e 79, os restritivos gastos sociais dos Estados, a globalização e o deslocamento da produção industrial em busca de maior custo-benefício com mão de obra e matérias-primas, resultou em elevação da taxa de desemprego para os mesmos níveis enfrentados em 1929, bem como a dissolução de muitos direitos do trabalhador que a OIT havia se proposto a generalizar entre os países signatários (SINGER, 2003).

O período foi marcado por intensa flexibilização das conquistas políticas e sociais decorrentes de anos anteriores, desafiando a continuidade da trajetória em busca de maiores avanços e vitórias. Se os gastos com proteção social não foram totalmente comprometidos no período, foi devido às altas taxas de demanda por serviços sociais, principalmente em decorrência do desemprego e da precarização das condições do trabalhador (SINGER, 2003). Em outras palavras, a crise do *welfare state*, resultado do florescimento de políticas neoliberais, não implicou diretamente em redução total dos gastos públicos com serviços de assistência à população nos anos que se seguiram, mas, sim, um redirecionamento de políticas e objetivos, como no exemplo dos programas de transferência de renda condicionada, articulados a partir da década de 90 e início do século XXI.

A título de síntese, identifica-se a partir de movimentações e reflexos positivos e/ou negativos que a cidadania não é uma condição finalizada, é uma trajetória em constante busca pela expansão, reforço e contra o retrocesso. Como agregou Bottomore (1992), assim como inúmeras mudanças sociais transpassaram desde a publicação de Marshall na metade do século XX, a cidadania também se transformou para responder a novos elementos. Dessa forma, a cidadania está em constante transformação em conjunto com a sociedade e o Estado e, por isso, é uma ideia em contínua construção. É relevante atentar à dinâmica da transformação, tendo em vista a possibilidade de impacto das políticas sociais ao longo dos anos, a percepção pública e midiática, bem como a reivindicação social sobre o *status* de cidadania dos indivíduos. Nesse

²⁶ Singer (2003) refere-se aqui à doutrina de cunho liberal que foi retomada na década de 1970 e que prevê, em termos gerais, um grau de mínima de intervenção na esfera econômica voltada à austeridade fiscal, disciplina em políticas monetárias, controle de gastos e aumento da competitividade internacional.

sentido, a contribuição do século XXI aponta para a retomada da importância e defesa dos direitos, diante da constante ameaça, tanto por parte do neoliberalismo, quanto pela conjuntura problemática de um grande conglomerado de pessoas excluídas em oposição a uma minoria dominante (SINGER, 2003).

2.2 PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E DESIGUALDADE

Marshall (1967) conceituou a cidadania, de forma pioneira, como um acordo igualitário entre os membros da comunidade visando contrabalancear os efeitos da classe social. Sua principal contribuição sobre os estudos de cidadania trata de sua visão sobre o impacto desse advento nas classes sociais e na desigualdade social (BARBALET, 1988). Pontua-se que Marshall estava compenetrado em entender o efeito da cidadania na classe social, no sentido da união e integração que o *status* de cidadania traria para a comunidade. Contudo, não aprofundou sobre a dinâmica oposta, o efeito das classes na cidadania. Já no que tange à desigualdade, interpreta-se que, para o autor, a igualdade humana seria alcançada por meio do pertencimento à comunidade com direitos e deveres que potencializam as capacidades do cidadão, desde que não ferindo a liberdade do mercado (BOTTOMORE, 1992; SOUKI, 2006). A respeito do impacto da cidadania nas classes sociais e vice-versa e o efeito sobre a desigualdade, nos cabe apontar reflexões em maior profundidade.

O conflito de classes que permeou o desenvolvimento da cidadania foi inegavelmente um fator decisivo em sua formatação. Contudo, a este respeito, Marshall e Bottomore (1992) apresentam facetas diferentes. Para o predecessor, como já destacado, interessava entender o efeito da cidadania sobre as classes, pois a análise conduzida enfatizou o desenvolvimento da cidadania em torno da busca pela equidade em meio ao sistema capitalista gerador de desigualdades. Isto é, aponta-se a falta de aprofundamento do autor sobre a inferência dos conflitos de classes na constituição dos direitos de cidadania (TURNER, 1990).

Bottomore (1992), por sua vez, explorou os conflitos de classe ao longo do processo de construção da cidadania, em valiosa contribuição para entendermos os embates e interesses em jogo na ampliação de direitos. A classe foi um fator fundamental na luta pelos direitos civis e florescimento do capitalismo, devido ao interesse da burguesia em relação aos senhores feudais. Em outros momentos da história, a classe trabalhadora foi protagonista na batalha por direitos políticos no século XIX e, no século XX, mobilizou-se, juntamente com sindicatos e partidos de base socialista, para a conquista de direitos sociais. Portanto, os interesses reunidos

por uma classe social e seu poder mobilizador foram os fenômenos que possibilitaram os avanços da cidadania substantiva, chegando até um suposto “ponto de equilíbrio” denominado de Estado de bem-estar social (BOTTOMORE, 1992). A partir das neoliberalizações alocadas no final do século XX, pode-se falar de um novo movimento, desta vez das classes dominantes em função da flexibilização das garantias públicas sobre a condição de vida do indivíduo.

Ainda assim, Marshall reconhece a origem da cidadania como parte de uma história de luta entre instituições e grupos sociais, mas dá ênfase à interferência do capitalismo sobre as distinções de classe e desigualdade social. Neste sentido, Marshall tinha em mente que a cidadania tinha como princípio a igualdade, mas surgiu, primeiramente, do *status* concedido por distinção de classe (derivado do capitalismo), base da desigualdade. Partindo de ideais opostos – “direitos iguais em uma ordem desigual” (SOUKI, 2006, p. 47) –, seria ingênuo pensar que a relação que se estabelece entre cidadania e capitalismo não seria conflituosa (BARBALET, 1988; MARSHALL, 1967). A partir de então, Marshall propõe a seguinte reflexão: como pode a cidadania ter surgido no mesmo período que o capitalismo, um sistema que reforça a desigualdade social? Para o autor, a questão é crucial devido ao choque ideológico no século XX.

Segundo a interpretação de Barbalet (1988) e Souki (2006), Marshall identificou que o desenvolvimento inicial da cidadania foi passivo com as desigualdades sociais, pois, em sua fase primitiva, era constituída predominantemente pelos direitos civis (propriedade privada e liberdade individual) essenciais ao capitalismo e ao livre mercado em ascensão. A cidadania nasceu em oposição à condição de servidão, que era predominante no feudalismo, ao passo em que reconheceu a igualdade civil entre todos. Tal conjectura não seria possível em pleno feudalismo medieval, pois seria o mesmo que acabar com o direito de nascença que antes prevalecia. Nesse sentido, para o nascimento da cidadania, o capitalismo foi imprescindível, porém se o é, também, para a expansão e manutenção da igualdade, o autor apresenta mais dúvidas do que respostas, mas indica que a cidadania atuou indiretamente na legitimação das distinções entre classes sociais até o século XIX ou enquanto esta foi sinônimo exclusivamente de direitos civis (BARBALET, 1988; MARSHALL, 1967; SOUKI, 2006). O texto abaixo ilustra a principal razão pela qual as garantias civis validaram as desigualdades de classe, ou seja, por ignorá-las:

Durante o período do século XVIII e XIX, os direitos de cidadania eram inteiramente harmoniosos com as desigualdades de classe da sociedade capitalista. De acordo com Marshall (1950: 87) estes direitos eram “necessários a manutenção dessa forma particular de desigualdade” porque, neste período, direitos de cidadania eram, basicamente, direitos civis e estes “eram indispensáveis aos mercados

econômicos competitivos”. A razão para isso é que os direitos civis concedem àqueles que têm a capacidade de ingressar em bolsas de valores como agentes independentes e autossuficientes. **Capitalistas e trabalhadores são indistinguíveis do ponto de vista dos direitos civis** ao terem o mesmo direito de entrar em trocas e contratos de mercado. Se tais direitos são o núcleo da cidadania, a cidadania irá consolidar desigualdades de classe (BARBALET, 1988, p. 8-9, Tradução e grifo nossos).

O contrato social da sociedade feudal coexistiu com o *status* do sistema de classes e, quando este acordo foi sancionado pelo costume, passou a legitimar também a desigualdade social. De forma similar, isso aconteceu nos primórdios da cidadania moderna. Nessa última, no entanto, o contrato foi firmado entre pessoas livres e iguais, ou seja, a uniformidade entre as pessoas foi a cidadania, mas o *status*, neste caso e nesta época, dizia respeito somente aos direitos civis, ainda não se previa a igualdade de poder político e social, o que, por fim, abriu espaço para a desigualdade. Aponta-se, então, que o desenvolvimento da cidadania até o século XX não possui instrumentos para balançar, de forma concreta, a estrutura da desigualdade social; afinal, o foco havia ficado com as garantias civis, enquanto os direitos políticos foram vistos por muito tempo como uma expansão destes primeiros. Os direitos sociais, por sua vez, permaneceram mínimos e eram excluídos da ideia de cidadania até esse momento; eram concebidos visando à minimização da pobreza, mas não como forma de combater sua origem e reprodução (MARSHALL, 1967). Em suma, tratava-se de uma perspectiva contraditória, na qual a cidadania, na busca pela redução das disparidades sociais, era pautada por ferramentas que produziam desigualdades (BARBALET, 1988).

Uma maior atuação da cidadania sobre o cenário da desigualdade começou a ocorrer a partir da inclusão dos direitos políticos e sociais como garantias do cidadão. Ao final do século XIX, a união de trabalhadores e operários em organizações sindicais, principalmente falando no cenário britânico, elevou o debate sobre expansão dos direitos sociais. Através dos fatores históricos já elucidados e de mudanças como o aumento do nível de renda, o surgimento de um sistema de impostos diretos e a organização da produção voltada ao consumo interno aumentou o acesso da população aos serviços públicos, bem como sua instrução e demandas sociais. A movimentação da população, inconformada com a persistência da desigualdade em algumas esferas, resultou na incorporação dos direitos sociais à cidadania e culminou na criação do direito universal à renda, desvinculada do valor de mercado e do valor do trabalho. Em outros termos, os direitos sociais passaram a ser caracterizados pelo desejo efetivo de mudança no padrão de reprodução da pobreza, “assumiu o aspecto da ação modificando o padrão total da desigualdade social” (MARSHALL, 1967, p. 88).

Ao incorporar os direitos sociais, outras transformações aconteciam no mundo. O surgimento do mercado consumidor, por sua vez, estabeleceu outras bases para diferenciar os indivíduos e pautar sua cidadania, como a questão material e o consumo de massa. Nesse sentido, T. H. Marshall estabeleceu que seria mais adequado e relevante garantir a igualdade de *status* do que de renda, pois esta última se diferenciaria substancialmente ao longo de uma vida. A grande contribuição da cidadania social (aquela referente à inclusão dos direitos sociais como parte da cidadania) foi a dissociação entre trabalho e renda, pois introduziu, dentre outros aspectos, a perspectiva de direito de qualquer cidadão à sobrevivência como um ato de responsabilidade do Estado.

É possível argumentar que a incorporação das garantias sociais à cidadania deu nova totalidade ao conflito de classes entre trabalhadores e capitalistas (empregadores) e afetou a desigualdade, mas isto não significa dizer que o conceito de classe ou o fenômeno da desigualdade social foram extintos. O impacto da cidadania refere-se, principalmente, ao fato de que “[os] direitos sociais, em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos” (MARSHALL, 1967, p. 103).

Assim, a partir de uma leitura crítica de Marshall em torno da relação da cidadania e do capitalismo, compreendemos que o autor não examinou estas duas dinâmicas enquanto incoerentes. A desigualdade provocada pelo sistema capitalista poderia ser admissível desde que mantivesse intacto o reconhecimento sobre a cidadania e sua igualdade. Além disso, considera o progresso econômico e a liberdade do mercado essenciais à cidadania democrática. Portanto, não há oposição entre cidadania e desigualdade, mas, sim, a fatores desiguais ilegítimos, isto é, sem contribuição ao pleno funcionamento do sistema capitalista (MARSHALL, 1967; BARBALET, 1988; BOTTOMORE, 1992). Seguindo esta lógica, a cidadania social seria capaz de impactar a desigualdade social – aquela ilegítima como no feudalismo – ao prover uma renda universal mínima, serviços sociais básicos e garantir segurança aos trabalhadores. Aqui, destaca-se a importância do provimento de serviços públicos de forma universal, pois geraria uma equalização de *status* (considerada por Marshall mais importante do que equalização de renda) entre todas as classes sociais, minimizando distinções e ressentimento (BARBALET, 1988).

Em outra perspectiva, Souki (2006) nos leva a refletir os cálculos das elites sobre os efeitos desagradáveis da reprodução da pobreza. A parte do pressuposto marshalliano de que a cidadania pouco havia contribuído para a redução concreta da desigualdade ao longo de dois séculos, afinal, “[o] esforço que havia sido feito não era o de eliminar a pobreza, mas sim seus

efeitos desagradáveis” (SOUKI, 2006, p. 50). Neste sentido, qual seria, então, o grau de desigualdade que poderia ser acordado entre a comunidade?

O caso da cidadania inglesa mostra-nos uma trajetória na qual as elites foram “coniventes” com a ampliação da cidadania. Isto ocorreu, segundo Reis (2000), pois as elites inglesas passaram a vivenciar a crescente interdependência das classes sociais ao longo do século XIX, como também aponta Souki no trecho abaixo:

As considerações sobre a trajetória inglesa em relação à formação do [Estado-Nação], a existência de uma burocracia eficiente e o progressivo estabelecimento dos direitos e deveres dos cidadãos (melhor dito: súditos) nos permite inferir cautelosamente que havia uma certa lucidez por parte das elites a respeito da interdependência entre os diversos setores da sociedade. Seja esta interdependência baseada no avanço da divisão do trabalho, seja na consciência da necessidade da convivência pacífica necessária à realização do projeto de nação. Não há referências históricas sobre a existência de um descuido em relação à integração da sociedade; ao contrário, os trabalhos de Marshall [1967] e Himmelfarb [1991] apontam para a existência de elites atentas e, em alguma medida, dialogando publicamente com os reformistas, os intelectuais e os ativistas (SOUKI, 2006, p. 46).

Conforme Reis (2000), a formação de uma consciência sobre a interdependência de classes na Europa fez florescer um projeto de bem-estar coletivo, guiado por princípios universalistas e coletivistas para atender as necessidades dadas pela desigualdade social. Segundo a mesma autora, se a cidadania possui um efeito integrador de pertencimento à comunidade cívica como dado por Marshall, pode-se entender que a pobreza passou a afetar o bem-estar das elites (por diversas questões: solidariedade, objetividade, saúde, economia, violência, etc.) e, portanto, soluções para sua mitigação passaram a ser exploradas e defendidas entre as classes dominantes.

Nesta perspectiva, o avanço dos direitos civis, políticos e sociais possibilitou gerenciar o mal-estar das elites, bem como gerir interesses de classe e o nível de pobreza que seria aceitável frente à comunidade cívica. Nesse sentido, as políticas de Estado desenvolveram-se para evitar os conflitos sociais, a elevação da violência e controlar a indignação derivada da desigualdade social (SOUKI, 2006). Essa ideia desenhada por Souki, com base em Marshall (1967) e Reis (2000), tem extrema relevância sobre o processo de cidadania desenvolvido em outros países, dado o aprofundamento da autora sobre as dinâmicas das elites na ampliação de direitos. Aqui, é importante ressaltar que o caso inglês é tomado como uma base explicativa e não como uma trajetória a ser perseguida de forma evolutiva.

A partir da importância dos interesses de classes sobre a cidadania, pode-se interpretar o cenário de privatização e liberalização do final do século XX como um novo cálculo das elites sobre os níveis aceitáveis de desigualdade no novo milênio. A partir da crise do *welfare*

nos anos 70, o Estado foi afastado do papel de mediador das contradições entre propriedade privada e as lutas dos trabalhadores e seu poder passou a ser subjugado às determinações de organismos internacionais. Na sequência, a partir da neoliberalização, uma visão monetarista de política social tomou forma, ocupando o espaço vago pelas ideias reformistas do pós-guerra. Políticas sociais monetaristas estas que, por sua vez, dialogam com os interesses da classe industrial. A partir da redução da intervenção estatal, outras mudanças foram desencadeadas: transformação do padrão universalístico da proteção social dos anos 40, desregulamentação do mercado de trabalho e alteração na perspectiva de pleno emprego defendida por Keynes e etc. (TURNER, 1990; ISIN; TURNER, 2007).

Neste sentido, nota-se o efeito da neoliberalização sobre a percepção da cidadania. O keynesianismo, enquanto base do *welfare state*, favoreceu o florescimento da conceituação marshalliana de cidadania plena, isto é, a perspectiva de que ela possibilitaria uma oferta mínima de proteção contra a pobreza e o desemprego. Todavia, conforme estudos de Isin e Turner (2007), a ascensão do individualismo e do neoconservadorismo, a partir dos anos 70, passou a impor limitações ao desenvolvimento dos direitos sociais, da proteção social e, principalmente, ao potencial de redistribuição da cidadania. A redistribuição, conforme os autores, é um dos principais desafios²⁷ da perspectiva de cidadania teorizada por Marshall, frente às transformações da passagem do século XX para o XXI.

Bottomore (1992) também observou o efeito da neoliberalização na relativização da cidadania dos pobres, à medida que as necessidades sociais passaram a ser, majoritariamente, supridas pela caridade e benesse de atores não estatais. Nesse sentido, além das carências básicas da própria pauperização, o neoliberalismo impactou no exercício dos direitos sociais daqueles sem condições de recorrer ao mercado privado de saúde e educação, submetendo-os à caridade. Afetou também o exercício dos direitos civis e políticos, por dificultar o acesso dos pobres à assistência e informação. Dessa forma, no contexto do neoliberalismo, a circunstância da pobreza é ainda pior sobre a cidadania substantiva, pois fragiliza o senso de pertencimento à sociedade por meio da dificuldade de acesso à serviços e bens públicos. Em resumo, Isin e Turner (2007, p. 10) pontuaram que a redução da intervenção estatal: "é, na verdade, a privatização de identidades públicas após a privatização dos serviços públicos".

²⁷ Outro problema apontado foi sobre o reconhecimento da cidadania de imigrantes, relacionado também as movimentações do pós-Estado de bem-estar social, mudanças no mercado de trabalho e inversão da pirâmide social da maioria dos países (aumento da população idosa em relação aos sujeitos aptos ao trabalho). Em outras palavras, a necessidade de manter a economia e os níveis de arrecadação dos Estados atraiu imigrantes, mas não correspondeu ao reconhecimento destes como cidadãos, pertencentes de forma plena à comunidade. Nesse aspecto, Isin e Turner (2007) ressaltam a securitização, o medo do terrorismo e um processo de nacionalização da cidadania, ou seja, de supervalorização das fronteiras e do nascimento para conseguir a cidadania, tornando-a praticamente sinônimo de nacionalidade, embora a distinção teórica já sido realizada por Bottomore (1992).

Sendo assim, é fundamental notar o caráter mutável da perspectiva sobre cidadania e, principalmente, suas constantes transformações derivadas dos rumos das sociedades. Marshall entendia a expansão da cidadania como solução ou barreira às desigualdades do capitalismo. Contudo, a ascensão de novos interesses de classes, antes ignotos, ou mesmo um novo cálculo sobre os níveis desejáveis de desigualdades ocasionaram um revés no *status* de cidadania e pertencimento dos mais pobres e na formação da proteção social. Assim, é crucial perceber a cidadania como um processo vulnerável a retrocessos, questionamentos e limitações.

A partir deste pressuposto, distintos estudos foram realizados em cima do trabalho pioneiro de Marshall a fim de suprir algumas de suas limitações. Embora pioneiro sobre a temática de cidadania, algumas críticas apontavam para a ausência ou minimização de dimensões conflituosas entre classes e aspectos de gênero, raça e etnia nos seus estudos (SOUKI, 2006; ISIN; TURNER, 2007). Além disso, aponta-se que a interpretação de Marshall sobre cidadania pouco explorou o desenvolvimento do Estado e da Nação, não esclareceu a relação entre direitos sociais e o capitalismo e pode ser interpretada enquanto etnocêntrica e evolutiva devido ao enfoque em um único cenário, o inglês (TURNER, 1990).

Ao realizar sua contribuição, embasado por outros estudos críticos sobre cidadania²⁸, Turner (1990) teorizou sobre a temática incluindo uma visão sobre cidadania ativa e passiva e dialogando com outros contextos históricos, pesquisou sobre a Alemanha, França, Holanda e Estados Unidos, além da própria Inglaterra. Neste sentido, a perspectiva metodológica de Turner permite maior interação com a investigação comparativa desenvolvida no presente estudo.

A partir dos diferentes ângulos em que estudou, o autor propôs as seguintes variáveis para compreender a natureza da cidadania em cada contexto: 1^a) A forma de seu desenvolvimento, isto é, originária de interesses das elites (“de cima”) ou a partir de demandas populares (“de baixo”). Em outras palavras, a cidadania proveniente “de cima” reflete o poder concentrado no topo da pirâmide social que é concedido à população, esta seria uma cidadania denominada passiva. No polo oposto, a cidadania ativa tem origem nas demandas e lutas sociais e conjectura o cidadão enquanto ativo; 2^a) A relação da sociedade civil com a participação política, se houve preferência para atuação na esfera pública ou na arena privada (individual e familiar). Neste ponto, busca-se entender se o processo de

²⁸ A contribuição de Turner é uma resposta à proposta de Michael Mann (1994) e uma contribuição a perspectiva exclusivamente inglesa de Marshall. Para Mann, a maior crítica ao Marshall tratava-se da ausência de considerações sobre outras sociedades, nesse sentido, o autor teorizou sobre a cidadania observando diferentes países e suas especificidades. Contudo, como apontou Turner (1990), Mann focou na perspectiva do Estado sobre a formação da cidadania e minimizou o efeito da sociedade, da religião e da mobilização social sobre a cidadania, isto é, ignorou uma perspectiva de cidadania constituída ativamente.

desenvolvimento do Estado-Nação foi pautado por mais ou menos atuação política na arena pública.

Por meio da combinação das variáveis, aponta-se a existência de quatro formas de institucionalização da cidadania: 1- “Contexto revolucionário”, cidadania que se origina de demandas “de baixo” com ênfase na esfera pública. Trata-se de uma revolução originária de interesses sociais populares com luta intensa, um exemplo é o cenário de revoluções na França no século XVIII; 2- “Pluralismo liberal”, cidadania natural de demandas “de baixo” com foco na esfera privada. Esta é caracterizada por buscar a descentralização do poder, mas a partir de uma lógica individual, privada e liberal, um exemplo é a independência dos EUA; 3- “Democracia passiva”, é fruto de interesses “de cima”, em um contexto de participação política majoritariamente na esfera pública. Neste caso, há maior representação de direitos, mas pouca mobilização social, cidadãos recebem direitos em formato similar aos súditos, a Inglaterra até o século XIX é um exemplo deste modelo de cidadania; 4- “Autoritarismo plebiscitário”²⁹ resultado de interesses “de cima”, mas projetados com ênfase na esfera privada, isto é, intensa intervenção do Estado no desenvolvimento do país e ausência de lutas sociais, um exemplo é a Alemanha de Otto Von Bismarck. Em síntese, os quatro arquétipos são explicados no parágrafo abaixo:

Na França, uma concepção revolucionária de cidadania ativa foi combinada com um ataque ao espaço privado da família, religião e privacidade. Numa democracia passiva, a cidadania é transmitida de cima e o cidadão aparece como um mero sujeito (o caso inglês sob o assentamento do século XVII). Em uma solução democrática liberal, a democracia positiva enfatiza a participação, mas isso é muitas vezes contido por uma ênfase contínua na privacidade e na santidade da opinião individual. Na democracia plebiscitária, o cidadão individual está submerso na sacralidade do Estado, o que permite uma participação mínima em termos de eleição de líderes, enquanto, novamente, a vida familiar recebe prioridade na arena do desenvolvimento ético pessoal (MAIER, 1988 apud TURNER, 1990, p. 209, Tradução nossa).

Em termos concretos, a contribuição de Turner refere-se às perspectivas conservadora e revolucionária sobre o estabelecimento da cidadania em distintos contextos. Isto é, uma cidadania nos moldes conservadores desenvolve-se “de cima”, de forma passiva e com alta participação política na esfera privada. Já a ideia de uma cidadania revolucionária trata-se de uma construção “de baixo”, com participação ativa, preferencialmente pública, da sociedade. Ainda assim, faz-se uma ressalva de que abordagem de Turner permanece sobre a lógica

²⁹ Conforme Turner (1990), os dois últimos modelos podem modificar-se: a “Democracia revolucionária” pode culminar em totalitarismo devido ao fomento às necessidades sociais e ao coletivismo e o “Autoritarismo plebiscitário” ou “Democracia plebiscitária” pode derrocar em fascismo, tendo em vista o controle do Estado sobre a constituição da cidadania.

ocidental e sem maiores aprofundamentos sobre a complexidade de sociedades multiétnicas. É neste sentido que o estudo dará prosseguimento com atenção às particularidades regionais e próprias da constituição da cidadania no Brasil e na Argentina.

Em síntese, esta seção buscou explorar a relevância dos interesses de classe na evolução histórica da cidadania, a relação do conceito com a desigualdade social e capitalismo e a contribuição de outros autores nos estudos de cidadania. Esta revisão crítica permitiu visualizar na concepção de Marshall, que a igualdade seria almejada através do exercício dos direitos e deveres dos cidadãos, desde que sem causar efeitos negativos à liberdade do mercado (SOUKI, 2006; BOTTOMORE, 1992; BARBALET, 1988). Nesse sentido, deparamo-nos com a contradição das origens da cidadania em meio ao florescimento do capitalismo e, principalmente, sobre os efeitos de interesses dominantes. A este respeito, cabe destacar a significativa presença de conflitos sociais e interesses de classes tanto sobre os avanços, como nos retrocessos à constituição da cidadania. Observa-se a importância da consciência sobre a interdependência de classes para endereçar a questão da desigualdade (SOUKI, 2006) ou mesmo o impacto dos grupos dominantes sobre as formas de proteção social, a exemplo da neoliberalização (BOTTOMORE, 1992). Ademais, o formato de mobilização dos grupos sociais ao longo dos avanços dos direitos também apresenta reflexos na concepção de cidadania: distinguindo-a entre uma dinâmica conservadora e passiva ou revolucionária e ativa (TURNER, 1990).

Por fim, a partir desta contextualização, reforça-se a fluidez da cidadania ao longo da história, sendo passiva a retrocessos e a modificações, frutos dos interesses de classe; e a adaptações com resultado de grandes transformações sociais. Por estas razões, a presente análise, enquanto investiga as percepções dominantes a respeito do *status* das classes mais pobres, torna-se relevante à compreensão da evolução e da história dos direitos de cidadania em cada um das sociedades em contexto. Adentrar-se-á este universo a seguir.

2.3 CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA

Apesar da grande contribuição de Marshall às ciências sociais ao longo do século XX, sua análise focalizada sobre o cenário inglês limitou, até certo ponto, sua replicação para outros contextos geográficos, culturais, sociais e históricos. Sob este ponto, outros autores como Turner (1990) e Bottomore (1992) recomendaram análises em uma perspectiva global, incluindo diferentes países e sociedades diversificadas. A partir deste apontamento, esta seção

se propõe a aprofundar a construção da cidadania no subcontinente latino-americano por uma ótica que atenta às especificidades e às contradições regionais.

Ao delimitar as particularidades da análise regional, Sônia Fleury (1994), por sua vez, demonstra que Estados e sociedades de capitalismo tardio, como apresentados na América Latina, possuem uma dinâmica operacional diferente do tradicional esquema marxista (estrutura e superestrutura). Portanto, necessitam outras perspectivas balizadoras para a realização de uma análise assertiva. Na região latino-americana, as bases do capitalismo foram relacionadas às necessidades de expansão da economia internacional para novos mercados e a reorganização da divisão internacional do trabalho deu origem a uma forma muito particular de Estado-Nação.

Sendo assim, dentre os impactos da natureza tardia do capitalismo, destaca-se a formação dos Estados nacionais. Esta, por sua vez, resulta de dois processos: a criação de uma nação (*nation building*) e de um sistema de dominação sobre as relações sociais institucionalizado no Estado burocrático (*state building*) (OSZLAK³⁰, 1978 apud FLEURY, 1994, p. 144). Na análise do cenário latino-americano, compreende-se uma discrepância entre o processo de *state* e *nation-building* que se revela sobre o exercício da cidadania e, posteriormente, sobre a forma de proteção social:

O processo de constituição de uma sociedade nacional, embora requeira como pré-requisito a existência de uma autoridade centralizada no Estado, vai além, no sentido de implicar a criação de uma identidade nacional e a constituição da comunidade política, em outros termos, implica o desenvolvimento da cidadania no sentido da garantia da igualdade política e civil diante da lei (FLEURY, 1994, p. 145).

Nasceu, na América Latina, um capitalismo marcado, desde sua criação, pela contradição, pela dependência externa e pela exploração, pautando, estruturalmente, as bases da formação social, estatal e o desenvolvimento econômico da região (TORRES RIVAS³¹, 1987 p. 109 apud FLEURY, 1994. A respeito da formação social cabe destacar, por meio das palavras de Fleury (1994, p. 139), que “Neste sentido, a construção dos Estados nacionais não implicou em que a categoria classe predominasse sobre as demais formas de constituição e organização das forças políticas.”. Isto é, não foi a presença de uma classe burguesa que determinou a expansão capitalista como nos países centrais, mas sim as necessidades de

³⁰ Existem dois equívocos na referência a Oscar Oszlak no trabalho de Fleury (1994). O primeiro refere-se a escrita de “Oslack” ao longo do livro e a ausência/erro ao elencar a referência do artigo de 1978 do cientista político. No presente trabalho, foram consideradas a escrita e referência corretas.

³¹ Sônia Fleury (1994) faz referência ao autor como “RIVAS, 1987”, no entanto, ao atentar para a origem latino-americana do pesquisador e seus registros acadêmicos, no presente trabalho usa-se a referência: “TORRES RIVAS, 1987”.

reajustar a acumulação do capitalismo em termos internacionais. Na América Latina, aponta-se, por sua vez, que a formatação do poder estatal estava voltada às relações de acumulação de capital e trocas mercantis e não delegou importância à constituição dos indivíduos sociais.

A partir da ausência de uma sociedade coesa (*nation building*) necessária ao estabelecimento da economia capitalista, esta última foi conduzida pelo poder político. Assim, identifica-se, aqui, que o capitalismo não foi originário do mercado (sociedade), mas do Estado, condição muito diferente dos países centrais. Sendo assim, observa-se um redimensionamento extremado da figura estatal, que passa a ser central tanto na dinâmica econômica como social, ou seja, torna-se crucial para a formação econômico-social desses países. Em outras palavras, conforme bem colocou Fleury (1994), o social e o econômico não preexistem ao Estado em regiões de capitalismo tardio.

Esta concepção estatal, por sua vez, impõe receios sobre os interesses representados pela burocracia do Estado. Afinal, a desarticulação social causada pela dependência do Estado possibilita a este poder e autonomia para administrar a fragmentação social, principalmente através do patrimonialismo:

Os efeitos dessa relação vão ser sentidos tanto na grande autonomia que é conferida ao político, quanto no fato de que os atores sociais se tornam relevantes mais por seu papel político do que por sua posição enquanto classe. Em outras palavras, trata-se de uma situação em que as forças sociais não preexistem ao Estado, mas sim são conformadas a partir de sua intervenção, o que leva ao paradoxo de que tudo passa pelo político, mas que, ao mesmo tempo, o político está esvaziado da sua função de representação de interesses, já que os interesses não se conformam senão no próprio Estado. Essas características responsabilizar-se-iam pelo caráter altamente personalizado pelo qual os interesses se inscrevem na órbita estatal [...] (FLEURY, 1994, p. 137).

O Estado latino-americano é compreendido em uma concepção que não dissocia a arena pública da esfera privada, mas que dela se reproduz. Somando-se a isso, devido ao peso do Estado na formação da unidade nacional nos países latino-americanos, os setores dominados e intermediários foram incorporados à esfera pública, antes de constituírem-se como classe organizada. Já as elites latino-americanas desenvolveram-se voltadas ao exterior. Nesse sentido, também obstruiu-se a formação de uma classe antagônica, como representou a burguesia nas nações do capitalismo central, a qual contribuiu com os ideais de liberdade e igualdade em países como Inglaterra e França, conceituações essenciais à formação da cidadania, conforme também destacou Marshall (1967). Em resumo: “Neste sentido o exercício do poder requererá que as lutas políticas ocorram dentro do próprio Estado, em um

processo continuado de enfeudamento de suas agências, e portanto de sua particularização [...]” (FLEURY, 1994, p. 139-140).

Devido à fragmentação das classes, as problemáticas acerca das garantias sociais necessitam ser intermediadas pelo Estado na formação de um pacto social com os capitalistas. No entanto, a partir da dependência econômica em um capital transnacional e a projeção das elites nacionais para fora, em conjunção com a conciliação de classes e conflitos que precisam ser realizadas em escala nacional, torna-se difícil firmar um compromisso pelos direitos sociais. Conclui-se, através dos estudos de Przeworski (1981, p. 265 apud FLEURY, 1994, p. 143), que enquanto, por um lado, se depende de um capital transnacional, por outro, a organização da conciliação de classe, Estado e conflitos sociais é um problema doméstico. O estabelecimento de um compromisso interclasses torna-se um enorme desafio, “cujo pressuposto é que as classes se encontrem disciplinadas pelo Estado (o que não ocorre com relação ao capital internacional)” (FLEURY, 1994, p. 143). Em outras palavras, o capitalismo tardio e seus reflexos impedem a formação de um pacto de classes em prol da distribuição de renda, reproduzindo e sustentando a estrutura patrimonialista e clientelista à qual dá origem. Através das lentes da divisão internacional do trabalho e do processo de construção do capitalismo periférico e tardio, ficam evidentes as barreiras ao exercício da cidadania plena.

A partir da peculiaridade do desenvolvimento regional, Fleury (1994) indica que não existiu um padrão sequencial de respostas para as demandas sociais, como no caso inglês, por exemplo. Além disso, muitas necessidades populares, mesmo não satisfeitas, permaneceram intocadas ao longo do processo de *state e nation-building*. Como resultado, formaram-se sistemas políticos sobrepostos, frágeis, inacabados e em constante transformação, nos quais o coletivo só encontra sua identidade enquanto sob a tutela do Estado ou por meio da consolidação de interesses privados no seio da atividade pública (REIS, 1985; FLEURY, 1994).

Diante desse produto social, diferentes formas de endereçar a autoridade estatal ganham (mais) espaço: corrupção, clientelismo, empreguismo e patrimonialismo em conjunto com inúmeros problemas na ordem da governança. A condição central para entender a especificidade da formação latino-americana é a dificuldade de conceber a política pública de forma separada dos interesses particulares. Neste contexto, questões da ordem de integração, incorporação, participação e redistribuição não puderam ser efetivamente respondidas. Sendo assim, tornaram-se sistemas híbridos, “não laicos” (indissociabilidade entre público e privado), afetando por completo a relação dos seus cidadãos com a política e o Estado, baseando-se em uma relação de privilégio, tutela e extremamente condicionada pelo trabalho.

É possível compreender a cidadania da região latino-americana como “atravessada por uma lógica de exercício do poder político, através da qual são reificadas estruturas de dominação particularistas/personalistas” (FLEURY, 1994, p. 151). Isto é, a cidadania se estabelece entre princípios contraditórios, ao “legitimar” formas tradicionais de sociedades: como o coronelismo, caudilhismo, clientelismo, patrimonialismo e outros. O resultado é uma cidadania que é, na verdade, regulada pelo Estado e um sistema de políticas sociais que tem base na incorporação por meio da cooptação (SANTOS, 1979; ABRANCHES, 1982 apud FLEURY, 1994).

Diante de um ambiente marcado pela contradição, formou-se um padrão específico de políticas sociais que responde às demandas sociais – por maior participação política e redistribuição de renda, por exemplo –, por meio da cooptação e do controle, visando legitimar e garantir o *status quo* do poder central corporativista. O produto final da dinâmica é o que Fleury (1994) sinaliza como a gênese de Estados sem cidadãos, ou seja, sem um coletivo que se identifique como sujeitos políticos de direito.

A título de conclusão, Fleury (1994) aponta que a formatação da proteção social na América Latina não foi fruto de uma articulação de demandas sobre a ampliação da cidadania, como nas demais nações ocidentais, nas quais as lutas de classes permitiram a evolução dos direitos de cidadania, conforme identificado por Bottomore (1992). Do contrário, há uma tendência regional de adequar a proteção social às necessidades da economia, que derivam das origens do Estado, da nação e da proteção social.

Sendo assim, a cidadania na América Latina não se firma em bases sólidas, tendo sido, desde seu nascimento, baseada na relação de trabalho, na inserção no mercado e na articulação com o capital. Dessa forma, ocorreu uma dinâmica incompatível com a concepção plena de cidadania na América Latina, pois renega, desde o princípio, a igualdade como caráter essencial ao cidadão. Ainda assim, a política de proteção social permanece como o instrumento intermediário entre as relações sociais e estatais e busca por soluções ao pioneirismo da formação do Estado diante da nação/sociedade; entretanto, a inclusão segmentada da população delonga ainda mais a chave do problema: constituir uma nação.

A constituição, na América Latina, de Estados sem cidadãos, implica que a existência de um poder político central não correspondeu à criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder. Esta é a raiz da crise de governabilidade que temos enfrentado durante todo este século, com diferentes feições (FLEURY, 1994, p. 235).

Conforme Fleury, sem solucionar a formação de uma sociedade efetivamente democrática, as diferenças entre grupos sociais irão arraigar-se de forma estrutural, resultando em conflito, prolongamento das desigualdades e aprofundamento da submissão ao patrimonialismo. Somente através da plena cidadania, a nação poderá ser fortalecida no binômio Estado-Nação e o caráter público das ações estatais poderá ser retomado. Do contrário, a América Latina prosseguirá com Estados, mas não com cidadãos.

2.3.1 A construção da cidadania na Argentina

No caso argentino, a avaliação sobre o processo de *state* e *nation building* identifica que os interesses em torno da independência foram fruto da insatisfação das elites da região em função do controle sobre o comércio, contudo, estas demandas não lograram unificação entre outros setores sociais. A fragmentação de interesses que circulavam sobre a independência da Argentina gerou um processo de militarização da política, conhecido como “caudilhismo”, bem como o conflito entre capital e província e determinou certo atraso à autonomia da região em relação ao domínio monárquico espanhol e a constituição do Estado nacional argentino. Dessa forma, Merquior (1986 apud FLEURY, 1994) dá indícios de que os interesses sociais na Argentina já se apresentavam de forma minimamente organizada – embora não unificados e coesos – em momento anterior à constituição estatal e, assim, permitiram projetar suas demandas e conflitos para o seio do aparato do Estado ao longo do desenvolvimento do país.

A trajetória de conquistas sociais pode ser revisitada desde o surgimento de uma representação sindicalista forte no país. Isto ocorreu no início do século XX, por influência do sindicalismo revolucionário francês e italiano difundido na Argentina através de estrangeiros e publicações em jornais e revistas. Logo no princípio, este movimento buscou se distanciar de outras atividades já em voga no país, como o Partido Socialista argentino (já avistado pelo seu afastamento dos interesses trabalhistas) e tendências anarquistas, através de um posicionamento pragmático e voltado à ação dos trabalhadores dentro dos marcos do marxismo. Desta forma, voltou-se para o diálogo com as associações gremiais e sindicatos de operários por meio de uma retórica de exaltação do movimento trabalhista enquanto luta de classes e com papel revolucionário para a vida dos trabalhadores argentinos. Rapidamente, o sindicalismo revolucionário se espalhou pelo país (CAMPO, 1983). A partir desta fase de fortalecimento do movimento trabalhista, iniciou-se uma trajetória de reivindicação direta das camadas populares. Neste sentido, cabe destacar a importância das organizações sindicais

como forma de protagonização dos trabalhadores nas lutas sociais e na construção da cidadania argentina (SURIANO, 2009).

A partir da organização dos trabalhadores, o sindicalismo impulsionou a formação de greves reivindicativas com foco em demandas imediatas das camadas popular e trabalhista. Diferindo-se, então, das atuações anteriores, mais pautadas pelo anarquismo, nas quais as greves eram vistas e operacionalizadas como um fim em si mesmo, ou seja, voltadas ao protesto. Assim sendo, ao longo do processo de interação com as centrais sindicais, o sindicalismo direcionou seus esforços às pautas imediatas dos trabalhadores, diluindo sua motivação revolucionária em detrimento de uma atuação pragmática e reformista. Neste sentido, o sindicalismo modificado pela interação com as associações trabalhistas passou a admitir uma negociação estatal como forma de garantir conquistas sociais (CAMPO, 1983).

Na esfera do poder executivo, os governos do partido radicalista (*Unión Cívica Radical* - UCR) do presidente Hipólito Yrigoyen (1916-1922 e 1928-1930) e, posteriormente, de Marcelo Alvear (1922-1928), reconheciam o potencial de votos representados pelos sindicalistas e compartilhavam da oposição ao Partido Socialista. Desta forma, o período entre 1916 e 1930 na Argentina foi frutífero ao diálogo entre as demandas trabalhistas e o governo nacional. Inúmeras greves foram realizadas com o caráter de reivindicar melhores condições aos operários, oportunizando ao governo radicalista o papel de negociador e apaziguador dos conflitos sociais, principalmente com objetivos de propaganda política. Já em 1917, uma série de greves e uma greve geral provocaram a regulamentação de algumas demandas provenientes dos trabalhadores (CAMPO, 1983).

Inevitavelmente, a quantia crescente de grevistas (mais de 300 mil grevistas foram registrados em 1919) e reivindicações populares passaram a preocupar os setores mais conservadores do país e obrigou o governo radicalista a equilibrar seu posicionamento por meio de ações de repressão e uso da força para conter algumas mobilizações. Todavia, estes momentos de intensa violência opressiva sobre greves não mancharam e nem diluíram por completo a relação do governo com as demandas sociais, prova disso foi a aprovação de leis sociais durante o mandato de Alvear e a imagem inabalada de Yrigoyen enquanto defensor das demandas operárias, pelo menos até o surgimento de Juan Domingo Perón anos depois. Ainda assim, a partir de uma momentânea estabilidade para as condições de trabalho e aumento dos salários, o interesse dos sindicatos nas ideias do movimento sindicalista se reduziu ao longo dos anos 20 (CAMPO, 1983).

Contudo, a crise econômica de 1929 logo produziu novos efeitos devastadores sobre os trabalhadores: queda dos salários, alta taxa de desemprego e aumento dos impostos. Para

sair da crise, a Argentina, assim como outros país, como o Brasil, adotou o PSI, visando fomentar o mercado nacional e a produção industrial local. Conforme Campo (1983, p. 35), o cenário da II Guerra Mundial criou um espaço para reabilitação da economia argentina por meio do fomento à industrialização e diversificação econômica, todavia, os resultados alcançados não representavam um avanço consolidado para a situação do país, provocando mudanças nas alianças políticas:

Durante la guerra, por ejemplo, ante la imposibilidad de importar nuevos equipos, el incremento de la producción se había hecho principalmente sobre la base de una intensa explotación de maquinarias que ya comenzaban a mostrarse envejecidas y agotadas. ¿Qué sucedería al terminar la guerra y tener que enfrentar nuevamente la competencia externa? Muchos de estos industriales en apuros o temerosos de llegar a estarlo buscarían en el peronismo una representación que no encontraban en ninguno de los partidos tradicionales. Y lo mismo ocurriría con sus obreros (CAMPO, 1983, p.35).

Conforme avaliou Campo (1983), o vazio político deixado pelos partidos tradicionais na conciliação entre empregadores e empregados começou a se projetar a partir dos anos 30 e só encontrou respaldo no peronismo, isto é, após 1943. Todavia, alguns episódios anteriores são de fundamental importância no processo histórico do país.

Como reflexo da recuperação econômica da década 30, e posterior censura fruto do golpe militar que instalou no governo o General José Uriburu (1930-1932), a atividade e reivindicação sindical reduziram bruscamente. Em algumas exceções, diante de poucas greves organizadas, o Estado passou a intervir cada vez mais por meio da repressão violenta aos grevistas. Ademais, ao longo dos anos 30, outra transformação com impacto sobre as demandas sociais foi o elevado contingente populacional que migrou do interior do país para a região metropolitana de Buenos Aires em busca de inserção laboral. Inicialmente, a representação sindical pouco atraiu os interesses dos migrantes, mas, posteriormente, foi afetada pela inclusão desta nova massa operária “sem tradição sindical”, mas com inúmeras demandas sobre sua condição de vida (CAMPO, 1983, p. 37).

A década de 30 e início dos anos 40 na Argentina foram marcados por governos (Uriburu, General Justo de 1932-1938, Roberto Ortiz de 1938-1942 e Ramón Castillo de 1942-1943) voltados aos interesses dominantes, principalmente vinculados à agricultura e ao retorno da atividade agroexportadora. Estes 13 anos da história argentina ficaram posteriormente conhecidos como a década infame, conforme denominação do historiador José Luís Torres (1973), para designar um período marcado por fraudes eleitorais, casos de corrupção e forte repressão à oposição.

Neste contexto, as necessidades e a representação política de dois grupos foram isoladas da atuação política, ou seja, os interesses de burgueses industriais em ascensão e de operários. A partir de demandas sociais insatisfeitas, o vazio no campo político argentino, que se projetava desde o início da década de 30, se intensificou. Este espaço foi suprido por uma figura nacionalista, Juan Domingo Perón, que foi capaz de articular as demandas entre os sindicatos operários e patronais e ampliar, pouco a pouco, os direitos trabalhistas e sociais. Perón iniciou sua articulação com os sindicatos quando ainda era Secretário de Trabalho e Previdência³² do governo militar do General Ramírez (1943-1944) – fruto do golpe militar de 1943 – e, posteriormente, também acumulou os cargos de Vice-Presidente e Ministro da Guerra durante a gestão presidencial do General Farrell (1944-1946) (CAMPO, 1983; FAUSTO; DEVOTO, 2004; LUNA, 1974).

Enquanto iniciava sua carreira política liderando três cargos no governo militar, colocava em prática uma “política social agressiva, espetacular, [que] ligava-o a crescentes setores de trabalhadores, particularmente aos não qualificados ou anteriormente não sindicalizados [...]” (LUNA, 1974, p. 17). Embora os sindicatos já fossem uma realidade na Argentina desde o início do século XX, o trabalho desempenhado por Perón com estas organizações, a partir de 1943, lhe tornou um nome conhecido entre operários, trabalhadores domésticos e urbanos, assim como no meio político (LUNA, 1974; PERISSÉ, 2010).

Desta forma, as negociações realizadas por Perón conduziram os sindicatos e centrais operárias a uma inserção política, econômica e social inédita e importante para a organização da classe trabalhadora, que resultou na multiplicação de agremiações pelo país. A principal mudança inaugurada no trato com as demandas dos trabalhadores foi a repercussão destas no governo, de forma quase inédita, possibilitando maior participação dos operários e das camadas populares na vida política do país (CAMPO, 1983; MECLE ARMIÑA, 2011). Neste contexto, nota-se que a gestão de Perón fundou as bases para um Estado de bem-estar social argentino ao unir líderes trabalhistas, negociar acordos coletivos com os sindicatos patronais visando beneficiar os operários, atingir o pleno emprego e elevar as condições de vida, assim, tornou-se o representante, de fato, do governo militar, conforme indica Félix Luna (1974).

Como resultado, o reconhecimento que ganhou entre as massas populares foi motivo de sua queda e prisão em 1945 (bem como o crescente autoritarismo e ataques à liberdade de

³² Esta secretaria foi criada por Perón em substituição ao *Departamento Nacional de Trabajo* (DNT). O objetivo da mudança foi aproximar os interesses trabalhistas das decisões centrais do governo (CAMPO, 1983).

expressão)³³. O sustentáculo que as políticas de Perón galgaram entre os setores trabalhistas e pauperizados da sociedade argentina ocasionou um grande caos e mobilização social em prol da manutenção das garantias sociais após a prisão do líder por militares antiperonistas. Massas populares tomaram as ruas em outubro de 45, fato inédito, até então, na história argentina (LUNA, 1974).

O clamor social garantiu a Perón, além de sua liberdade, a eleição para presidente da República em 1946 e reeleição em 1952³⁴, até 1955 quando foi deposto por forças militares conservadoras e antiperonistas. Durante estes mandatos, o governo peronista ampliou o papel do Estado na economia e na sociedade, impulsionou estatizações, inaugurou o acesso gratuito ao ensino universitário e, em 1949, reformou a Constituição que datava de 1853, para incluir a possibilidade de reeleição e, principalmente, os Direitos do Trabalhador, da Família, da Velhice e da Cultura. Esta carta ficou conhecida como *Justicialista* (FAUSTO; DEVOTO, 2004; LUNA, 1974). Nesta Carta, novas garantias foram incorporadas, como a aposentadoria, o pagamento de férias, décimo-terceiro salário³⁵, regulação do trabalho doméstico, além do início de trabalhos de assistência social no aparato sindical e aumento da eficiência da justiça trabalhista (LUNA, 1974; PERISSÉ, 2010).

A partir dos direitos do trabalhador, a Argentina experienciou o fortalecimento dos direitos sociais e da cidadania social. Neste sentido, o governo peronista possibilitou uma nova percepção sobre a cidadania argentina, formatando os trabalhadores e pobres como indivíduos com interesses próprios legítimos e capacidade de participação ativa na política nacional. O trabalhador formal adquiriu uma identidade e reconhecimento aos olhos do Estado por meio das garantias sociais. Dessa forma, começaram a se desenvolver as primeiras noções e instituições dedicadas à proteção social envoltas da constituição do trabalhador assalariado formal na Argentina. Por outro lado, conforme o interesse pelos temas públicos aumentava, incorporavam-se ao cenário político também o público jovem e feminino (com a conquista do voto das mulheres em 1951). Isto é, o cidadão argentino foi “qualificado”, a partir desse período, como um sujeito ativo frente às suas reivindicações e aos rumos da sociedade e da política do país (LÉVIN, 2000; PERISSÉ, 2010).

É neste sentido que a incorporação social iniciada nos anos 40 é reconhecida por galgar à população uma representação além de suas reivindicações concretas, isto é, alcançou

³³ Os partidos opositores e outros setores sociais apontavam, também, para o caráter de apoio do regime nacionalista ao nazismo europeu, fato que depois foi desvinculado da figura de Perón quando este declarou guerra ao Eixo para sair do isolamento continental relegado ao país pelos Estados Unidos (LUNA, 1974).

³⁴ Os mandatos presidenciais tinham seis anos na Argentina da década de 40 e 50.

³⁵ Cabe ressaltar que tal pagamento do décimo-terceiro salário não existe na Argentina no século XXI.

o nível substantivo, na ampliação da dignidade e da atenção pública aos desafios e humilhações da classe trabalhadora. Sendo assim, nota-se que “fomentou uma consciência que os trabalhadores não estavam dispostos a abdicar: através do peronismo eles se sentiam participantes das fontes de decisão política [...]” (LUNA, 1974, p. 93).

Dessa forma, o atendimento e o diálogo com as demandas populares formataram uma relação de reconhecimento entre o Estado e os trabalhadores. O peronismo atuou na resolução das necessidades e na distribuição de bens para as camadas mais pobres, inaugurando uma nova forma de fazer política no país (JAMES, 1988; AUYERO, 2001). Conforme Auyero (2001), a atuação do peronismo pode ser classificada como um formato de clientelismo, mas não de forma tradicional na lógica de compra de votos eleitorais. Clientelismo sobre uma dinâmica que cumpre uma função social de redistribuir bens entre a população e sob a qual há uma ajuda mútua: garante ao governo uma sustentação popular e possibilita à população o atendimento às suas demandas. Isto é, a incorporação dos trabalhadores iniciada por Perón foi um episódio marcante na história política da Argentina moderna e fundamental para entender o apoio popular e sindical aos peronistas e a defesa das classes pobres sobre as garantias sociais e trabalhistas conquistadas entre as décadas de 40 e 50 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Esta fase da história argentina é relevante, pois permitiu o fortalecimento das reivindicações sociais e, assim, garantiu o avanço dos direitos sociais para além do governo de Perón, enfrentando os interesses de *status quo* em outros momentos. De forma geral, os cidadãos argentinos, de todos os cantos do país, estavam em um intenso processo de inclusão social ao poder centralizado em Buenos Aires e “sentiam uma nova dignidade” (LUNA, 1974, p. 61) diante da ampliação de direitos. Desde a Constituição Justicialista, passando pela reforma de 1957³⁶ e até a última Carta Magna argentina, que data de 1994, aos cidadãos é garantido:

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. [...] El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que

³⁶ A revogação da Constituição Justicialista de 1949 promoveu o retorno à Constituição de 1853 no ano 1957. Contudo, diversos artigos de 1949 foram mantidos, inclusive aqueles a respeito das garantias sociais descritas pelo Artigo 14bis e ainda com a inclusão de novos direitos.

pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (ARGENTINA, 1994, artículo 14 bis).

Conforme Mecle Armiñana (2001), a inclusão de direitos sociais na Constituição nacional inaugurou o Constitucionalismo Social, ou seja, a equiparação das garantias sociais às civis e políticas. Concretiza, assim, o que Marshall (1967) chamou de cidadania plena, como nos lembra o estudo de Halperin Weisburd *et al.* (2008). Este movimento representa a responsabilização do Estado sobre as questões sociais e a incorporação de novos artifícios para promover a igualdade e a justiça social, como a intervenção e as políticas sociais. Estas últimas derivadas dos esforços iniciados pela reforma constitucional peronista de 1949 que institucionalizaram a prática das políticas sociais (MECLE ARMINÃNA, 2001).

A cidadania e as conquistas sociais, contudo, não são fatos estáticos, mas, sim, produtos de uma construção sócio-histórica (PERISSÉ, 2010) e podem conter reveses. Diante do desgaste sofrido por medidas intervencionistas e a ascensão de políticas neoliberais ao final do século XX, os direitos sociais e a cidadania ganharam novas conotações. Como indica Perissé (2010), a cidadania diz respeito a uma construção social e histórica e, portanto, sofre influências de mudanças ocorridas em outros campos:

Frente a este intervencionismo estatal diversificado en una economía central y liberal por definición, las políticas público-sociales actuales, y la Argentina es sólo un ejemplo de ello, contrastan notablemente con el pretérito abordaje de las mismas hasta comienzos de los años setenta del siglo XX, caracterizadas, en general, por apuntar prioritariamente al universalismo de las prestaciones, al interior de un marco incidido por medidas de tinte keynesiano y apogeo del “trabajo fordista”, en aras del proclamado ejercicio de la ciudadanía plena. Durante las últimas cuatro décadas, en forma paulatina, resultaron gradualmente socavados el carácter intervencionista y el papel regulatorio del Estado respecto de las variables mercantiles, el sesgo “universalista” [...], la promoción de estrategias inclusivas, la tendencia al reconocimiento de derechos colectivos, junto a la aceptación de una evolución social “integrada”. En desmedro de tales factores, avanzó la proclividad a la adopción de criterios privatistas anclados en un progresivo individualismo anómico, a las atenciones focalizadas de las necesidades básicas insatisfechas [...] (HALPERIN WEISBURD *et al.*, 2008, p. 9).

A partir do surgimento neoliberal na América Latina, incluindo o contexto argentino, ocorre uma transformação substancial no entendimento sobre a cidadania. Diante da diminuição do papel da intervenção estatal sobre as problemáticas sociais, visando aumentar a participação da iniciativa privada, a partir dos anos 90, a cidadania ganha contornos de submissão ou omissão e é caracterizada como uma cidadania resignada, ausente e individualista (LANDAU, 2006 apud PERISSÉ, 2010). As percepções da cidadania que

floresceram na década de 90 passaram a disputar o reconhecimento e legitimidade social frente à ideia representada pela cidadania plena. Este jogo entre concepções de cidadania recebe influência de construções sociais dominantes de atores políticos e sociais (PERISSÉ, 2010).

Conforme Quiroga (1996), a característica reivindicativa e participante do cidadão argentino foram fundamentais ao segundo período de redemocratização do país, nos anos 90. Contudo, a despolitização causada pelo individualismo instaurado no pós-Estado de bem-estar social e expansão do neoliberalismo conduziu a um menor nível de representatividade da população na vida pública e, até mesmo, à apatia social, o que resulta em prejuízo para a democracia e a cidadania do país na atualidade.

Em síntese, a construção da cidadania argentina é caracterizada por uma diversa gama de pesquisadores através da dinâmica reivindicativa das massas operárias desde o início do século XX. Embora reprimida ou isolada em momentos importantes da história argentina, a mobilização operária e sindical foi reconhecida pelo Estado nacional a partir de meados dos anos 40, potencializando a conquista de melhores condições de vida e participação política para as classes mais pobres da Argentina. A gestão peronista é considerada protagonista das conquistas sociais e trabalhistas, contudo, destaca-se o diálogo governista com as centrais sindicais, a negociação com os patronatos e uma base de sustentação política calcada essencialmente nas camadas populares do país. Neste sentido, o peronismo possibilitou a ampliação da cidadania social e a dignificação do trabalhador argentino em uma dinâmica de ajuda mútua, de acordo com Auyero (2001), pela qual garantia sua estabilidade e apoio político de base popular. Desta forma, os avanços sociais incorporaram trabalhadores, mulheres e jovens à vida pública do país, reconhecendo suas demandas sociais como genuínas e fortalecendo sua mobilização enquanto atores políticos. Assim, de forma geral, as conquistas sociais foram motivo de luta e defesa para além do governo peronista, sendo garantidas até a atualidade em Carta Magna. Aqui, revela-se um vetor mobilizador da sociedade argentina que elevou suas demandas sociais ao Estado e possibilitou a incorporação social e ampliação da cidadania (FLEURY, 1994). Ainda assim, a literatura alerta para a recente ameaça de apatia social na Argentina, fruto da ascensão de medidas liberais e ideais individualistas que podem prejudicar a essência da participação política no país, a reivindicação popular.

2.3.2 A construção da cidadania no Brasil

A construção da cidadania, como mencionado por Fleury (1994), é impactada pela formação do Estado nacional, isto é, o processo de estabelecimento de coesão social e consolidação estatal. No caso brasileiro, a elite derivada da Coroa projetou-se sobre o aparelho estatal visando manter a ordem e união nacional. A partir disso, o Estado tornou-se um ator político central e fortalecido que ao entrar em contato diretamente com os interesses particulares da esfera produtiva, formatou uma relação oligárquica que marcou profundamente o país pela indissociação entre público e privado (REIS, 1985; FLEURY, 1994). Sendo assim, na análise de Fleury (1994), aponta-se para uma precoce consolidação estatal em assimetria com a organização de interesses sociais coesos. Em suma, como resultado, o cenário brasileiro foi refém das conformações dos interesses de grupos dentro da burocracia estatal para a expansão dos direitos de cidadania. A seguir, exploraremos este processo em maior profundidade.

Na avaliação do caso brasileiro, torna-se imprescindível abordar as movimentações ocorridas a partir da década de 30; entretanto, é preciso dar alguns passos para trás na história do país. A primeira Constituição do Brasil República, que data de 1891, estabeleceu os primórdios dos direitos civis e políticos, enquanto nada foi referido sobre a esfera social da cidadania. Todavia, diante da demografia majoritariamente rural e da baixa instrução da população do país no período, mesmo os direitos afirmados na Carta não foram transpostos fielmente à realidade nacional e eram constantemente ignorados pelos proprietários de terras e empregadores. Somente no início do século XX em 1907 que foi possibilitado ao operariado, a partir da lei que permitia a sindicalização, organizar-se para reivindicar melhores condições de trabalho (LUCA, 2003; SANTOS, 1979).

Com a lei da sindicalização, o Brasil observou, pela primeira vez, a inclusão legitimada do contingente operário e trabalhista na esfera política associativa, enquanto os empregadores já se articulavam desde o século anterior. A legislação permitiu a organização de associações e grupos de pressões voltados aos interesses dos trabalhadores sem a interferência estatal. Como resultado, multiplicou-se o número de associações e sindicatos ao longo dos anos subsequentes, bem como greves e movimentos de reivindicação pública. De acordo com Santos (1979), mais de 100 greves foram organizadas na cidade de São Paulo entre 1917 e 1920, ao final do século anterior este número não chegava a 15.

Diante da predominância de uma ordem liberal ortodoxa, aos moldes do *laissez-faire*, a gestão social era praticamente inexistente e as problemáticas emergentes eram tratadas via

repressão ou coação, tendo em vista a manutenção da estabilidade e da liberdade do mercado. Sendo assim, atividades repressivas marcaram todo o período, principalmente com foco em militantes estrangeiros. Contudo, tais iniciativas não foram capazes de conter a mobilização sindical e o processo de reconhecimento das demandas trabalhistas que germinaram ideias de regulação e intervenção estatal com a criação das primeiras leis sociais³⁷. Dentre estas, destaca-se a Lei Eloy Chaves (1923), considerada o marco inicial da previdência social brasileira e que, na época, possibilitou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Tratavam-se de fundos de pensões geridos pelos empregadores de cada categoria profissional (ex: CAP dos ferroviários, dos funcionários portuários, bancários e etc.) (LUCA, 2003; SANTOS, 1979).

Contudo, Santos (1979) analisou a criação das CAPs como medidas compensatórias que afastaram – pelos menos até 1930 – a política social brasileira da regulação do processo de acumulação. As políticas sociais criadas na década de 20 foram adotadas em caráter remedial, visando aquiescer as reivindicações da classe trabalhadora, eram fruto das relações do Estado oligárquico com os interesses das elites da época. É inegável, entretanto, que as lutas sindicais possibilitadas pela lei de 1907 apresentaram avanços diminutos, mesmo que intermediados pelos interesses dos empregadores.

A partir do crescimento populacional, do incremento produtivo e do consequente fortalecimento dos sindicatos, as demandas trabalhistas adquiriram dimensões incontroláveis pela lógica da coação e da violência, fomentando, assim, a necessidade do ingresso definitivo da regulação do Estado. Após os acontecimentos da chamada Revolução de 30³⁸, o governo de Getúlio Vargas anunciou ações em prol da industrialização e da normatização das demandas sociais frente ao processo produtivo, impactando, por conseguinte, as relações sociais derivadas desta dinâmica, aquelas entre trabalhadores e empregadores e a sociedade e seu governo. Nasceu, então, o Ministério do Trabalho e, posteriormente, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Enquanto a lógica liberal anterior desprezava as demandas sociais e regulava iniciativas de pensões sociais, Santos (1979) destaca uma prática inversa a partir de Vargas, ou seja, primeiro as regulações da esfera do trabalho para depois as soluções referentes à previdência.

Entre 1930 e 1937, Carvalho (2004) considera um espaço temporal que permitiu o exercício da participação política dos cidadãos brasileiros. Uma modificação da época que merece destaque foi a substituição e ampliação das CAPs para os chamados Institutos de

³⁷ Legislação sobre férias, acidentes e trabalho de menores (LUCA, 2003).

³⁸ Ver Fausto (2004).

Aposentadorias e Pensões (IAPs). A partir da criação da primeira IAP dos Marítimos em 1933, estas organizações passaram para a responsabilidade do governo público. Logo depois, outras IAPs foram criadas abrangendo outras ocupações, isto é, as diferenciações entre categorias profissionais permaneceram, pelo menos até 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Autores como Fleury (1994) apontam que a formulação dos IAPs permitiu a inserção efetiva do Estado no atendimento das questões sociais.

Todavia, diante de uma guinada autoritária e a instauração do Estado Novo em 1937, os avanços alcançados posteriormente merecem ser sobrepostos à derrocada das garantias políticas e civis que estavam evoluindo (mesmo que minimamente) desde a Constituição Republicana de 1891. No período de 1937 a 1945, estendeu-se o controle estatal sobre os sindicatos, reduzindo em muito a independência destas instituições, jornais foram duramente censurados, a liberdade de greve foi proibida, partidos políticos foram diluídos, torturas e ameaças tornaram-se recorrentes (LUCA, 2003). Frente a esta nova lógica de política social inaugurada no governo de Vargas, Santos (1979) nos convida a refletir sobre as transformações concomitantes no *status* de cidadania no Brasil, através do conceito de “cidadania regulada”. O termo cunhado pelo próprio autor trata da importância que a ocupação profissional regulada adquire no processo de reivindicação e reconhecimento de direitos de cidadania. Em outras palavras, a “cidadania regulada” diz respeito a um “sistema de estratificação ocupacional” definido por lei e através do qual se estabelece os membros efetivos da sociedade e somente assim lhes são garantidos o acesso aos seus direitos, afinal a “cidadania está embutida na profissão” e a carteira de trabalho virou seu passaporte (SANTOS, 1979, p. 75).

Contudo, cabe ressaltar que a cidadania se tornava relativa às profissões regulamentadas por lei, o que quer dizer que ao Estado cabia definir seus cidadãos por meio da regulamentação do mercado de trabalho e, sendo assim, estabelece o contingente de indivíduos capaz de reivindicar suas garantias sociais. Ocupações não reguladas refletem em profissionais que são pré-cidadãos, o mesmo se aplica aos desempregados ou trabalhadores informais. Assim, eram três determinantes que agiam sobre a cidadania: a regulação estatal, as relações sindicais e a carteira de trabalho. Este aspecto é importante à análise aqui proposta devido à relação de negação que se dá entre o *status* de cidadania e todos aqueles sujeitos à margem do mercado formal regulado. Esta prática é interpretada como uma iniciativa política de atingir o consenso entre (algumas) reivindicações sociais e interesses relativos ao crescente capitalismo industrial no Brasil no período (SANTOS, 1979). Assim, na lógica da “cidadania

regulada”, a contribuição financeira do indivíduo torna-se predominante na definição de quem é ou não portador de direitos e garantias sociais, isto é, consolida a exclusão de um contingente de pessoas já marginalizadas pela falta de emprego, renda ou mesmo por deficiência ou idade avançada que impede a ocupação laboral (FLEURY, 1994).

Por meio da regulamentação do mercado de trabalho e da consolidação via Constituição de 1937, as desigualdades entre ocupações refletiram sobre o cenário da previdência, ampliando as condições de desigualdades. Contudo, não somente se pensarmos na distinção entre trabalhadores regulados e informais, mas entre categorias profissionais distintas em pisos-salariais (bem como benefícios e outras negociações) que resultam em contribuições e compensações previdenciárias diferentes, equivalentes à renda. Assim, a distribuição dos benefícios de pensão iniciou-se pautada pela “cidadania regulada”, isto é, pela estratificação consoante à renda e assim ao valor contribuído ao longo da vida profissional³⁹. Conforme resume Santos (1979, p. 79), “é ele [o sistema da “cidadania regulada”] que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964” e é através dessa estrutura que a década de 1930 é fundamental para entender os rumos da cidadania, da incorporação e da política social no Brasil (SANTOS, 1979).

Após esta finalização do Estado Novo, os avanços sociais concentraram-se na Constituição de 1946, através da qual o voto foi estendido a todos os cidadãos com mais de 18 anos, incluindo mulheres (que já podiam votar desde 1934), à exceção de analfabetos e soldados, e tornou-se obrigatório e secreto no ano de 1950. A criação da justiça eleitoral data do período, bem como o crescimento no número de partidos, sindicatos e associações, representando um claro amadurecimento e progresso da democracia e da participação política no país, muito embora interceptado menos de duas décadas depois (CARVALHO, 2004).

Um novo momento de autoritarismo insurgiu na história brasileira com o regime militar que se instalou em 1964 até 1985. No período, viveu-se a cassação de direitos políticos, fechamento de partidos e intenso controle sobre os sindicatos e agremiações estudantis. Sem embargo, tornou-se relevante no pensamento da cidadania brasileira. Alguns novos avanços no campo social foram realizados, embora muitas das velhas vitórias tenham recuado, como o direito de manifestação e organização sindical, bem como a fixação salarial. A cidadania, assim, seguiu regulada pelo Estado, mas agora também em relação ao salário da

³⁹ Os principais (dentre os poucos) avanços a este cenário se deram com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social, que uniformizou os serviços e benefícios do órgão e, em 1963, a instituição do salário-família (SANTOS, 1979).

mão de obra, que com a extinção da fixação salarial e enfraquecimento sindical passou a ser determinado pelo governo – uma nova forma de conciliar as demandas da acumulação industrial/empresarial (SANTOS, 1979). Dentre os pequenos avanços importantes do regime militar está a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou, finalmente, os diferentes sistemas divididos em categorias profissionais, embora a mudança não tenha refletido em uma compensação menos desigual à prevista nos anos 30 e 40 (LUCA, 2003).

O ponto crucial ao qual devemos nos ater para o aprofundamento desta pesquisa diz respeito à sobreposição histórica entre progressos na arena social e momentos de autoritarismo e limitação de direitos civis e políticos. Essa lógica é evidenciada quando Carvalho (2004), Luca (2003) e Santos (1979) destacam o Estado Novo e o Regime Militar de 64 como elementos medulares à compreensão da política social brasileira. Cria-se o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) chamou de um contexto de cidadania em recesso, na qual avanços sociais não correspondem diretamente à participação política ou à representação dos interesses populares, circunstância particular que valida a argumentação de Pribble (2010) sobre a incorporação social brasileira refletir em bases de cooptação corporativistas. Diante de um cenário de reduzidos direitos políticos e civis, e conseqüentemente, uma debilitada capacidade de mobilização social, a evolução das políticas sociais brasileira foi capitaneada pelos interesses governantes do país, isto é, via cooptação, paternalismo e clientelismo, como nos mostra Carvalho (2004), e nos moldes do patrimonialismo, como indica Fleury (1994).

Ademais, fica claro na construção da cidadania brasileira que se passa uma lógica distinta do processo inglês e, portanto, que corresponde a uma formatação de relações sociais igualmente diferente e particular. Enquanto o cenário inglês vivenciou uma dinâmica iniciada pelos direitos civis, seguida pelos políticos e consolidada pelas garantias sociais, o processo brasileiro deu ênfase aos direitos sociais enquanto recuava sobre as conquistas civis e políticas da população. Avalia-se, assim, a existência de uma distância entre as conquistas sociais e a mobilização social entre os brasileiros, mediada ora por relações populistas, ora repressivas, ora corporativistas.

Em posição crítica aos avanços sociais da modernização conservadora que iniciou em 1930, Rego e Pinzani entendem que o aprofundamento da pobreza tem origem no descaso público ocorrido por décadas na histórica moderna brasileira. Nesse sentido, a pobreza brasileira não é natural ou exógena, mas uma consequência da atuação pública e política. O Estado ausente da esfera social não cumpriu suas obrigações com a garantia da vida e segurança da população. A partir do projeto de modernização, atingiu-se o crescimento

econômico, ao passo que as necessidades básicas de um contingente populacional expressivo foram esquecidas, reprimidas ou cooptadas. Este processo retardou, por fim, a formulação de uma “democracia substantiva” no Brasil e impediu, por décadas, o direito mais primordial: o de ter e dar voz ao seu direito (REGO; PINZANI, 2014, p. 167).

Carvalho (2004) analisou que, como resultado, os triunfos no campo social foram incorporados no inconsciente nacional como benesses do governante ou do Estado, ou seja, desvinculados de seu contexto legal. O surgimento dos direitos sociais distanciado das garantias civis e políticas foram atreladas a um senso de favor e doação, e não de conquista, além disso, “[...] esse processo contribui também para que as instituições oficialmente encarregadas de garantir esses direitos não sejam reconhecidas como instrumentos eficazes ou capazes de efetivá-los” (PANDOLFI, 1999, 53-54.) Dessa forma, a construção da cidadania brasileira nestes padrões influencia, conforme Luca (2003, p. 486), a percepção dos próprios sujeitos em relação aos seus direitos, estes são entendidos como benemerência do Estado ou do governante, “[...] não são apreendidos como resultado da ação política, mas enquanto favor ou dádiva recebida, típica do clientelismo, revigorando a superposição entre o público e o privado”.

Outro elemento essencial à compreensão do fenômeno da cidadania brasileira e que também diz respeito à comparação com o caso inglês: a preocupação com o crescimento da pobreza e as desigualdades sociais no Brasil começou tardiamente, em meados dos anos de 1990. Souki (2006) e Reis (2000) entendem que a tolerância com a pobreza é resultado da ausência do sentimento de interdependência de classes na sociedade brasileira. A lacuna está, conforme interpretação de Souki, na integração social tanto em termos culturais, como relativos ao papel desempenhando por cada sujeito na divisão do trabalho e, conseqüentemente, na construção nacional. Sem a consciência da interdependência, deixou-se de formar uma “responsabilidade social” em meio à classe elitista, projetos universalistas foram interceptados e negou-se o reconhecimento à ideia de integração da cidadania e do Estado-Nação:

As elites no Brasil sempre pensaram na possibilidade de, diante de uma crise, retirarem suas famílias e seus investimentos para colocá-los em outro lugar. Por sua vez, se considerarmos o projeto nacional do período populista, esse tampouco apresentava um caráter universalista. Consentido pelo arranjo entre o [Estado], as elites agrárias e as elites comprometidas com o processo de industrialização, o projeto nacional-populista conviveu perfeitamente com a pobreza urbana e, especialmente, a rural, sustentadas no próprio caráter da aliança que o compunha. Assim, o projeto populista enquanto experiência de reconhecimento, ainda que limitado, não foi capaz de inspirar um sentimento de pertencimento a uma comunidade cívica duradoura e, menos ainda, algo que apontasse para a expansão do

processo de inclusão social. Nessa reflexão, o caso do Brasil, suas diferenças em relação ao caso clássico inglês, não são vistas como desvios, mas como um problema a ser objeto de investigação (SOUKI, 2006, p. 54).

A ausência de um senso de interdependência e integração refletiu na construção dos direitos sociais em meio a uma fase de autoritarismo no Brasil, destacando, ainda, o caráter restrito dos direitos adquiridos à época que pouco dialogavam com elementos universalistas. Esta dinâmica de regulação do Estado sobre a concessão de direitos de forma estratificada, o pioneirismo dos direitos sociais e a ausência de uma noção de reconhecimento e integração através da cidadania diferencia fortemente a trajetória brasileira daquela vivenciada no cenário inglês, embora similar ao rumo inicial trilhado pela União Soviética em 1919. Ainda assim, conforme análise de Bottomore (1992), foi observado na URSS e em outras sociedades que priorizaram os direitos sociais, uma tendência à mobilização social para garantir e ampliar estes direitos. Contudo, destaca-se que a falta de um projeto nacional para o Estado brasileiro refletiu na ausente compreensão da sociedade enquanto interdependente, capaz de reconhecer os diversos papéis sociais desempenhados e prejudicou o avanço das conquistas sociais (SOUKI, 2006).

Por fim, sem o envolvimento das elites na ampliação da cidadania brasileira, a tolerância com alguma forma de desigualdade não foi debatida ou pactuada como no caso inglês. De acordo com a autora, as elites brasileiras seriam fortemente estimuladas a fomentar políticas sociais inclusivistas e universalistas a partir do momento que compreenderem que seu bem-estar está ameaçado pela ampliação da pobreza e desigualdade social (SOUKI, 2006, p. 57).

Por tais razões, autores como Lambert (1972) afirmam a configuração de dois *brasis* dentro do gigante território do país. Há um lado miserável, mudo, invisível e excluído e um lado envolto por relações de poder, preocupado com a violência, segurança pública e garantia da propriedade privada. Este cenário barra o estabelecimento de políticas de integração, de educação pública, de cidadania que teriam potencial para minimizar as distancias entre as duas nações. A divisão é ainda reforçada pelos olhos seletivos da mídia (REGO; PINZANI, 2014, p. 164).

Tais marcas na história brasileira são as bases de uma comunidade pouco integrada e apática diante da reivindicação de seus direitos, sendo que a “cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora” (CARVALHO, 2004, p. 126). Essa condição não só consubstancia a ideia de uma incorporação social por meios avessos à mobilização, conforme indicou Pribble (2010), como pode ser visualizada ao longo da história

brasileira. Carvalho (2004) relembra a sensação de silêncio nas ruas diante do golpe político de 1964 e descreve o movimento popular da época pela fragilidade da adesão social frente a um acontecimento importante aos rumos do país no século XX (CARVALHO, 2004, p. 144).

Em 1988, a redemocratização e a Constituição finalmente celebraram o retorno conjunto dos direitos políticos, civis e sociais ao contexto brasileiro. Esta conquista, cabe destacar, foi fruto do esgotamento da intervenção militar e das reivindicações sociais do movimento “Diretas Já”. Aqui, cabe destacar que a mobilização no Brasil não é considerada inexistente ou nula, mas, sim, passiva à cassação de seus direitos e letárgica na reação e reivindicação. A fala de Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Constituinte, marca essa conquista:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menos carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde previsto (GUIMARÃES, 1988 apud REGO; PINZANI, 2014, p. 175).

Na Constituição Cidadã, os direitos sociais, por sua vez, foram enquadrados no artigo 6º. Dentre eles estão: o direito à educação, saúde, trabalho, segurança, lazer, previdência, assistência aos desamparados, proteção à gestantes e crianças (BRASIL, 1988). A partir de então, o voto foi universalizado e ampliado, o racismo declarado como crime inafiançável, a transparência governamental regulada, o salário mínimo fixado, foi garantido o abono de férias, proibido a interferência estatal nas relações sindicais dentre outros direitos. Ainda assim, permanecem hiatos entre a legislação e a prática à margem de contestação por parte de interesses liberais e defensores do mercado (LUCA, 2003).

Sintetizando, a construção dos direitos de cidadania no Brasil, até o final do século XX, experienciou uma incorporação social regulada pelo Estado, pelo trabalho formal, isto é, essencialmente por formas de cooptação. É inegável a existência de movimentos mobilizadores na sociedade brasileira ao longo da história, como no início do século XX, resistências nos períodos de ditadura e nas lutas pela redemocratização. Entretanto, interesses dominantes sobrepuseram a redução dos conflitos sociais e manutenção do *status quo* frente ao reconhecimento das demandas sociais. Por outro lado, nos momentos em que as necessidades populares foram atendidas e os direitos sociais ampliados, os demais direitos que compõem a tríade da cidadania estavam em suspenso devido ao autoritarismo. Sendo assim, a trajetória da cidadania no Brasil releva a ausência da consciência de interdependência

entre as classes (SOUKI, 2000), a cooptação e regulação das reivindicações sociais (SANTOS, 1979), a primazia dos direitos sociais e falta de reconhecimento da população sobre seus direitos, afetando o exercício da cidadania, tanto no cumprimento com seus deveres como na valorização de seus direitos, resultando em um cenário de passividade social (CARVALHO, 2004).

2.3.3 Modelos de proteção social na América Latina

As políticas sociais devem ser compreendidas enquanto medidas que, articuladas com outras políticas de cunho econômico e político, servem na regulação da sociedade em meio a crises. Foi diante de cenários de depressão econômica, como após 1929, que as políticas sociais ganharam força e ampliaram-se, funcionando dentro de um conjunto de mecanismo anticíclicos para controlar a economia, regular os trabalhadores e legitimar suas demandas. Nesse sentido, os ciclos de crises são balizadores cruciais que podem ecoar em avanços ou recuos em políticas sociais. Além disso, no capitalismo tardio, por sua vez, o Estado divide-se entre as demandas dos trabalhadores por aumento dos gastos sociais em oposição às exigências da classe empresarial sobre redução da máquina pública e tributação. É em meio a esta contradição que não é permitido às políticas sociais criadas no capitalismo tardio estabelecer uma conexão direta com demandas por ampliação de direitos e o *status* de cidadania (BEHRING, 2011; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Dessa forma, o estudo das políticas sociais deve ater-se às diferentes esferas que se relacionam: história, economia, política, sociedade e cultura, isto é, uma visualização multifacetada do fenômeno da política social. Esses elementos guiam uma análise detalhada sobre as relações de poder, os limites e os aspectos histórico-estruturais que impactam na elaboração das políticas sociais. Em outras palavras, indicam uma análise de política social que leva em consideração a origem histórica da proteção social, sua teia de relações com a esfera econômica e com a evolução do capitalismo, além de reconhecer os atores e forças políticas que atuam sobre a área, guiados por seus interesses e posição de classe, bem como o papel do Estado como intermediário desses entrelaçamentos na condução da política. Com enfoque sobre este último ponto, destaca-se que “é fundamental identificar as forças políticas que [...] interferem na conformação da política social, de modo a identificar sujeitos coletivos de apoio e/ou resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 45).

Sendo assim, como visto no panorama histórico e conceitual traçado até aqui, compreende-se os efeitos das disputas de interesses de classes na evolução dos direitos de cidadania, bem como o impacto do capitalismo tardio e da formação estatal (*state e nation-building*) implicam desafios e feições específicas sobre a cidadania na América Latina. Assim, com esta exploração histórica realizada previamente, passaremos às análises sobre os padrões de proteção social no continente. Neste subcapítulo, abordaremos, mais aprofundadamente, a leitura de Sônia Fleury (1994) sobre a Seguridade e modelos de proteção e a proposta teórica de Jennifer Pribble (2010) sobre os distintos regimes sociais da América Latina.

Fleury (1994) buscando teorizar em cima dos principais momentos históricos da proteção social, como as *Poor Laws* da Inglaterra do século XVII, as políticas criadas por Otto von Bismarck na Alemanha/Prússia no século XIX e o Relatório Beveridge do século XX, chegou a três tipos ideais de proteção social. Propõe-se, aqui, a reflexão sobre a proteção latino-americana de acordo com os modelos de assistência, seguro e seguridade⁴⁰:

Desde os estudos de Marshall - criticados por aqueles que quiseram reduzi-lo a um modelo teórico generalizável - o que se pode apreender é que a problemática da proteção social tem que ser, simultaneamente, apreendida a partir de uma dupla dimensão: política e institucional. Neste sentido, formulamos uma proposta que pretende agrupar as diferentes características de cada um dos tipos ideais formulados, tomando como critérios articuladores, de um lado, a natureza da proteção social, que exprime um modelo de organização da engenharia social: **Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social**. Por outro lado, tomando a expressão jurídica e política que articula a modalidade de integração [Estado]/sociedade em cada um dos casos, encontramos as relações de: **Cidadania Invertida, Cidadania Regulada e Cidadania Universal** (FLEURY, 1994, p. 107, grifo nosso).

Cada modelo corresponde a um tipo ideal na medida em que faz referência, mesmo que ideologicamente, ou em termos de engenharia social, a um dos três contextos históricos, ainda que na prática estes tenham mesclado diferentes atributos e escolhas que formataram trajetórias mais ou menos particulares e únicos⁴¹. Tais modelos, que surgiram da análise da

⁴⁰ O termo “Seguridade Social” trata-se de um sistema de proteção que reúne um número considerável de benefícios estruturados através de uma legislação que lhes compete caráter de direito, pode ser relacionado a condições de vulnerabilidade, como gravidez, doença, velhice, acidente e etc. Ao longo de seu desenvolvimento, a Seguridade ganhou funções de política assistencial, previdenciária e relativas à saúde. Já o modelo de proteção social intitulado de seguridade social tem significado menos ampliado e refere-se a um formato, um modelo ideal para pensar a proteção social, conforme denominado por Fleury. Visando diferenciar os dois, o primeiro será escrito com letras maiúsculas e o segundo em minúsculas, tendo em vista, também, a institucionalização da Seguridade Social e o conhecimento notório sobre sua composição e funcionamento na prática política brasileira.

⁴¹ “A [frequente] utilização de uma referência histórica para identificar cada um destes modelos não pode ser confundida com a identificação entre tipo ideal e caso histórico, já que, como vimos nas análises dos países, nem Bismarck, nem Beveridge ou Roosevelt tiveram seus planos e projetos integralmente aprovados e

autora, relacionam as políticas adotadas com o aparato institucional/legal, isto é, seus reflexos sobre o cenário de direitos⁴².

O primeiro tipo ideal, denominado assistência social, refere-se a um cenário que se funda sobre o mercado, a liberdade, a caridade, a igualdade de oportunidades e a Cidadania Invertida, como conceituou Fleury em 1994. Neste contexto, a plena satisfação das demandas sociais deve ser atingida através da inserção no mercado, relegando ao Estado uma atuação em caráter suplementar. A ação pública caberia somente sobre aqueles indivíduos que demonstram incapacidade de atender suas necessidades via mercado, mas ainda assim seria em nível emergencial e temporário, focando na reinserção do sujeito na sociedade do mercado. A assistência social que fica sob responsabilidade do Estado é realizada com o intuito de educar o sujeito para o trabalho e autossuficiência, para isso são organizados fundos e associações sociais (FLEURY, 1994).

Este modelo de proteção social não compreende a lógica de direitos em prol da população, pois acarreta em redução ou perda de outras garantias, como a liberdade individual. Dessa forma, este tipo ideal concede um benefício caridoso e pontual, ou seja, “[...] a assistência social tem caráter mais propriamente preventivo e punitivo que uma garantia dos direitos de cidadania” (FLEURY, 1994, p. 109). Sendo assim, a forma da cidadania expressa nesta construção de proteção social é denominada “Invertida”, pois é oposta à ideia do papel da agência pública na plena satisfação das necessidades individuais e inserção social; isto é, somente ao demonstrar inaptidão como sujeito autossuficiente via mercado é que este recebe auxílio do Estado e, para isso, abre mão da sua individualidade e de outros direitos que lhe competem. Dois exemplos que pautam este tipo ideal são o cenário das *Poor Laws* (século XVII) e o programa estadunidense *New Deal*, da década de 1930.

O segundo tipo ideal diz respeito ao seguro social, que é fundado sob a égide do mercado de trabalho e interpelado pela relação de “cidadania regulada” de Santos (1979). Neste modelo, a proteção é financiada com base em um sistema tripartite, ou seja, nas distinções salariais e, conseqüentemente, contributivas dos beneficiários, na participação dos empregadores e também do Estado. Tal dinâmica formaliza as diferenciações ocupacionais, fragmenta a classe trabalhadora, legitima discriminações entre os beneficiários e condiciona a posição socioeconômica dos indivíduos ao longo da vida. Fica evidenciado, assim, a proeminência da incorporação ao mercado de trabalho, da meritocracia e do corporativismo

implementados, o que não impede que o modelo que conceberam sirva como referência” (FLEURY, 1994, p. 108).

⁴² Deve-se levar em conta, todavia, que a relação institucional-política é simplificada quando fala-se em tipos ideais, ao abordar cenários reais esta relação é permeada pela contradição. (FLEURY, 1994, p. 107).

no funcionamento do seguro social. Dessa forma, tomando a proporcionalidade entre contribuição e compensação e a ideia de mérito, as relações sociedade-Estado constituídas a partir deste modelo de proteção refletem uma cidadania atravessada pela condição laboral do indivíduo e, dessa forma, regulada pela esfera pública e por interesses corporativistas. Um exemplo de seguro social tomou forma ao longo do governo de Bismarck no território alemão ao final do século XIX, conhecido como modelo bismarckiano, prussiano ou, ainda, autoritário-conservador (FLEURY, 1994).

O terceiro tipo ideal, denominado seguridade social, refere-se a uma atuação pública que busca ofertar ao cidadão uma condição de renda e serviços sociais mínimos. Dessa forma, é pautado pela justiça, igualdade social, atuação centralizada e financiada pelo Estado. Nestes moldes, a proteção social resulta em ações compatíveis às necessidades dos diferentes grupos sociais, tendo em vista a redistribuição de renda e apaziguamento das discriminações sociais. Forma-se, então, uma atuação pública que reconhece direitos em nível universal e que origina um *status* de cidadania plena e igualmente universal. Traços deste formato de proteção social podem ser vistos na aplicação do Relatório de Beveridge⁴³ na Inglaterra do século XX (FLEURY, 1994). Com a intenção de sintetizar, está reproduzido abaixo o quadro originalmente feito por Sônia Fleury:

Quadro 1 – Síntese modelos de proteção social

Modalidades	Modelo - assistência social	Modelo - seguro social	Modelo - seguridade social
Denominações	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideologia	Liberal	Corporativa	Social-democracia
Princípio	Caridade	Solidariedade	Justiça
Efeito	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
Status	Desqualificação	Privilégio	Direito
Finanças	Doações	% Salário	Orçamento público
Atuária	Fundo	Acumulação	Repartição
Cobertura	População-alvo	Ocupacional	Universal
Benefícios	Bens/Serviços	Proporção Salarial	Mínimo Vital
Acesso	Via comprovação	Via mercado	Via necessidade

⁴³ [...] embora o escopo de benefícios oferecidos pelos sistemas de proteção social dos países centrais tenha se tornado progressivamente muito similar [modelo prussiano e de Beveridge], há que diferenciá-los do ponto de vista do seu significado jurídico e político, que reflete a história do seu desenvolvimento e as ideologias que informaram sua trajetória e conformaram o aparato institucional e legal.” Enquanto um moldou uma proteção com base no privilégio o outro distinguiu-se pela constituição do direito de cidadania (FLEURY, 1994, p. 88).

Administração	Filantrópica	Corporativa	Pública
Organização	Local	Fragmentada	Central
Referência	<i>Poor Laws</i>	Bismarck	Beveridge
Cidadania	Invertida	Regulada	Universal

Fonte: FLEURY (1994, p. 108, adaptação nossa).

Para dar prosseguimento à análise, cabe ressaltar que o conceito de seguridade é tomado, hoje, de forma bastante generalizada e como resultado da mistura dos diferentes tipos de proteção social em uma única prática política. O que, por sua vez, não implica em uma dissolução das contraposições entre universalidade *versus* corporativismo, público *versus* privado e outros, como podemos ver exemplificado no quadro acima. Enquanto em alguns cenários estas características são facilmente apreendidas e, conseqüentemente, designam com clareza um modelo de seguridade, outros contextos apresentam formulações mais complexas. Sendo, este último, o caso latino-americano e que, portanto, desperta o interesse de grandes estudiosos (FLEURY, 1994).

Os modelos acima foram tomados como base para as análises de Fleury (1994) sobre o cenário latino-americano, tendo em vista sua compreensão de que devido às particularidades históricas e sociais da região é preciso avaliá-la de forma exclusiva e em profundidade. Ainda assim, servem de alicerce para o estudo da cidadania, pois como visto no cenário latino-americano, acontece uma dinâmica de mão dupla, na qual a evolução dos direitos de cidadania tem alto potencial de modelagem da proteção social e esta, por sua vez, impacta o *status* de direito dos indivíduos.

A contribuição feita por Santos (1979) elucida a importância da cidadania para pautar a evolução da proteção social na América Latina e, principalmente, as relações de poder que se estabelecem entre o Estado e seus cidadãos por meio das políticas sociais. Ao introduzir o conceito de “cidadania regulada”, Santos (1979) reflete sobre os resultados que derivam da inclusão da classe trabalhadora na Seguridade Social, ou seja, a cooptação e fragmentação desse grupo.

A cooptação, nesse contexto, refere-se ao ato de troca entre inclusão (em termos limitados) dos trabalhadores no sistema de proteção por estabilidade governamental, ordem e apoio. Essa dinâmica insere uma relação clientelista à ampliação da proteção social, conseqüentemente, refletindo sobre a noção da sociedade em relação a direitos de cidadania. Outro produto dessa condição é o aumento da privatização na proteção social. Em resumo, a partir de um padrão de cooptação, identifica-se uma tendência à privatização da ordem estatal;

afinal, esta reproduz as relações de dominação particularistas e corporativistas. No entanto, contraditoriamente, a privatização tende a minar as possibilidades de preservação do que deveria ser um sistema público de proteção social. Nesse meio, a cidadania é posta em questionamento como efeito da ação particularista da entidade pública em detrimento de posições que visam o coletivo social (ABRANCHES, 1982 apud FLEURY, 1994).

A investigação seguinte guia-se por identificar demais pontos comuns e distintos entre a trajetória brasileira e argentina sobre a proteção social com reflexos sobre a cidadania de cada país. Isto é, estabelece-se uma análise “que procure entender o *Welfare* como parte de um processo social mais amplo - no qual ao mesmo tempo que se constrói o Estado nacional se define o formato e o conteúdo da cidadania - podemos dar conta tanto dos aspectos estruturais homogeneizadores quanto das variações encontradas” (FLEURY, 1994, p. 118). A análise a seguir focou na evolução da proteção social do Brasil e da Argentina, mas é baseada na pesquisa de Fleury, que também contou com ênfase sobre o Chile e o Uruguai⁴⁴. As características que unem os quatro países estão descritas abaixo:

No caso dos países pioneiros - Chile, Uruguai, Argentina e Brasil - , que iniciaram seus sistemas de Seguridade Social no primeiro quartil deste século, em torno da década de 20, podemos encontrar um rol de identidades que nos permitem tratá-los de uma maneira conjunta, tais como: a transição do modelo de dominação oligárquico; a industrialização substitutiva de importações; a influência [europeia] na composição da classe trabalhadora; a emergência de múltiplas instituições fragmentadas; os governos populistas; as ditaduras militares; a crise financeira da Seguridade; o envelhecimento dos sistemas e a transição demográfica; as tentativas de reforma (FLEURY, 1994, p. 164).

Por outro lado, os possíveis pontos de distinção entre os países referem-se à ação dos partidos políticos e do sindicalismo, interesses e composição da classe trabalhadora, realização de acordos entre elites rurais e urbanas, grau de autonomia do Estado e democracia, dentre outros aspectos. De toda forma, parte-se da relativa homogeneidade e pioneirismo dos países⁴⁵ na região. A história sobre a evolução da proteção social compreende o nascimento de cada sistema no início do século XX, sua institucionalização e avanço até os anos 50, quando se esgotaram recursos frente às crises internas e externas. Assim, três etapas foram

⁴⁴ A escolha dos países deriva do trabalho de Mesa-Lago (1978), que identificou estes quatro, e Cuba pelo pioneirismo na institucionalização da Seguridade Social, datando, aproximadamente, do início do século XX. Cuba foi excetuada da pesquisa de Fleury devido ao entendimento de que rumou para um processo diferente dos demais.

⁴⁵ Destaca-se as especificidades de cada país na tentativa de adequar a proteção social às suas capacidades e possibilidades políticas, sociais e econômicas. No presente trabalho, concentramo-nos nas particularidades do contexto histórico brasileiro e argentino (FLEURY, 1994).

avaliadas: surgimento da proteção social, consolidação do modelo e, por fim, expansão – cada uma está destacada em negrito a seguir.

O **nascimento da proteção social** no contexto latino-americano tem relação direta com a extenuação do projeto agroexportador, posto que, a partir da deterioração dos valores comerciais dos produtos primários, a região viu-se em uma crise econômica estrutural grave. De toda forma, cabe ressaltar as tentativas de proteção do século anterior, XIX, que foram restritas às forças armadas, em um primeiro momento, visando centralização de poder e legitimação para o aparato estatal e, posteriormente, abarcando outros servidores públicos. No contexto uruguaio e argentino, destaca-se a atenção da proteção social aos professores, devido à importância dada para a educação sobre a construção da identidade nacional. Enquanto que no Brasil e Chile, os primeiros funcionários civis foram os trabalhadores vinculados ao ramo ferroviário (FLEURY, 1994).

Com a urbanização, e depois com a crescente industrialização, a questão social floresceu no início do século XX, resultando em demandas frente ao aparelho estatal. Em resposta, as elites reprimiram as necessidades das camadas mais pobres e fizeram uso intensivo das chamadas mutualidades, organizações da sociedade civil derivadas do contexto europeu, trazidas por imigrantes, as quais prestavam assistência, em caráter de benemerência, aos grupos pauperizados. Essa lógica de repressão e rejeição sobre as responsabilidades públicas com relação às demandas por inclusão e participação política marcaram a dinâmica da proteção social que se processou em todo o século XX. Sobre isso Fleury (1994, p. 177) comenta:

O fato de a questão social ter sido posta inicialmente nestes termos, vai marcar, de maneira que não pode ser desconsiderada, o curso [subsequente] da Seguridade Social nestes países. Primeiramente, porque a questão da proteção, ao ser posta como uma autodefesa do trabalho diante do capital, circunscreveu ideológica e politicamente a cena e os atores centrais. Por outro lado, a aprendizagem institucional advinda do modelo dos Socorros e Mutualidades passou a impregnar e moldar as possibilidades futuras de ação no campo da proteção social.

Ao estabelecer, finalmente, um modelo de proteção social a cargo do Estado, este ganhou caráter mais amplo, semelhante ao molde bismarckiano (OLIVEIRA; FLEURY TEIXEIRA, 1985 apud FLEURY, 1994). Cada contexto nacional respondeu à institucionalização das demandas sociais à sua maneira, mas, em termos gerais, apresentaram uma natureza seletiva sobre as pautas sociais, uma estratégia distributiva, focalizada sobre os mais pauperizados, atuando, principalmente, na prevenção e na regulação da dinâmica capital-trabalho. Além disso, os quatro países passaram a adotar um modelo tripartite de

financiamento, no qual três atores (Estado, empregador e trabalhador) tornaram-se contribuintes das finanças de Seguridade Social.

No contexto argentino, de forma específica, identifica-se a prevenção de conflitos entre classes e interesses como principal motivação à incorporação das demandas sociais, bem como a grande importância dada às organizações mutualistas até a década de 1930. No Brasil, por sua vez, aponta-se para o ambiente de contradição no qual surgiu os primeiros intentos de proteção social, ou seja, em meio a um governo liberal e uma produção de base escravagista. Em adição, as primeiras reivindicações em torno de proteção social foram reprimidas pelo Estado, até que, por influência internacional, instaurou-se a lei sobre acidentes de trabalho e criou-se os primeiros modelos de pensão e aposentadorias. Nesse primeiro momento, compreende-se que o Estado atuou como coadjuvante em relação à proteção social, seu papel foi significativo para regular a dinâmica entre o capital e o trabalho em plena industrialização (FLEURY, 1994).

A **consolidação dos mecanismos de proteção social** se deu, majoritariamente, após a crise econômica de 1929, e diante do Plano de Substituição de Importações (PSI) e o projeto desenvolvimentista que tomou a América Latina. A partir de ideias que trariam maior autonomia para a região, os Estados passaram a atuar pesadamente sobre a atividade produtiva, funcionando como ator central do processo de industrialização e, conseqüentemente, com maior interferência sobre a ordem social. Tendo em vista o esgotamento do pacto oligárquico e a ascensão da centralidade do Estado, cabe notar a ausência de uma burguesia como força social e econômica para gerir a atuação pública. Esse processo implicou em um enorme ganho de autonomia estatal, haja vista sua capacidade de gestão de interesses e captação de apoio para garantir sua legitimidade. Nesse processo, a relação do Estado com os cidadãos se dá de forma direta, sem intermediários, possibilitando a atuação de líderes populistas. O que se entende, aqui, é que a partir da ampliação da cidadania, garantida pelo Estado, a relação deste com os cidadãos extrapola a relação de representação política de grupos para uma dinâmica indivíduo vis-à-vis indivíduo (FLEURY, 1994).

A partir de então, o sistema foi marcado ainda mais pela fragmentação, pelas distinções em contribuições e benefícios, pelas relações de barganha e pela regulação do Estado sobre a cidadania (SANTOS, 1979). Nesse último aspecto, destaca-se a forma de inserção de algumas parcelas da classe trabalhadora, aquelas mais organizadas e necessárias à legitimação estatal, que se dá pela cooptação e visa à adaptação destes frente ao cenário de consumo da produção nacional em expansão, ou seja, de cidadãos a consumidores. Ademais,

a seletividade com relação à classe trabalhadora, e a conseqüente pulverização da mesma, bem como o patrimonialismo enraizado no Estado latino-americano, geram um condicionamento estrutural destes atores em uma dinâmica regida pela cooptação e pela barganha de interesses. Isto é, as marcas da formação do Estado-Nação na região se refletem sobre a prática da proteção social, como já destacado:

A construção de uma identidade fragmentada dos trabalhadores neste processo de interpelação seletiva via políticas sociais, que impede a sua [autoidentificação] como classe nacional, tem como contraface a existência de um Estado desarticulado e enfeudado por interesses particularistas, impedindo o recorte entre o público e o privado. Neste sentido, tanto a classe trabalhadora quanto a burocracia estatal estão prisioneiras de tais estruturas de cooptação e barganha (FLEURY, 1994, p. 185).

Os países analisados apresentaram diferenciações em relação ao momento da internalização da questão social pelo órgão público, o nível de organização na qual se encontrava a classe trabalhadora e o grau de autonomia do Estado sobre as reivindicações sociais. A consolidação da proteção social no Brasil destaca-se a partir da centralidade do Estado no processo político, social e econômico durante o Governo Vargas, como por exemplo com a criação das pensões. Ou seja, representam avanços na esfera social, mas ainda não totalmente sob uma perspectiva redistributivista, tendo em vista a manutenção de interesses corporativistas sobre estes benefícios. Ocorreu uma incorporação de forma seletiva e controlada de porções da classe trabalhadora que possuíam maior poder para permutar seus interesses no jogo político. Isto é, foi um processo marcado por traços de cooptação, fragmentação dos trabalhadores, centralização de poder, busca por legitimação e, principalmente, a projeção de um caráter privilegiado sobre benefícios de cunho social (FLEURY, 1994).

No contexto vivenciado pela Argentina, muito já é encontrado no país vizinho, sobretudo a forma e motivação para a inclusão dos trabalhadores. Entretanto, a distinta força política dos sindicatos e o papel dos trabalhadores no desenvolvimentismo pautaram a trajetória percorrida pelo país em direção à proteção social. Aprofundando, indica-se que a organização independente dos sindicatos e da classe trabalhadora, esta, por sua vez, mais próxima entre si do que a observada no Brasil, bem como as inspirações desenvolvimentistas das elites derivadas do cenário europeu, transpuseram uma tonalidade mais redistributiva à proteção social argentina. A mobilização dos trabalhadores previamente à organização estatal das demandas sociais condicionou o Estado a conformar os interesses dessa classe em sua

ação de proteção social, que se deu posteriormente por meio do Primeiro Plano Quinquenal⁴⁶ durante o governo peronista. A ambientação do Estado a um cenário prévio de organização e mobilização em torno das demandas sociais permitiu o florescimento do corporativismo, que se destrinchou em serviços sociais distintos para os sindicatos. Parte disso deve-se, também, ao poder de barganha dos sindicatos argentinos e sua influência sobre a estabilidade do governo populista no período. Em resumo, o Estado Argentino do início do século XX acabou sujeito às determinações de organizações corporativistas, contudo, com base em demandas sociais e trabalhistas (FLEURY, 1994).

Já em termos de **expansão dos sistemas de proteção social** nessa região, a principal marca é a ampliação dos privilégios até então estabelecidos, no sentido de aumentar os benefícios para os grupos já atendidos. Fala-se, então, de uma ampliação vertical e estratificada, e não horizontal. As distinções entre os países tratam, basicamente, do grau de homogeneidade, organização e mobilização dos trabalhadores em torno de um sistema mais redistributivo ou não.

Sobre o período em questão, vale ressaltar o momento regional que prezava pelo desenvolvimentismo das nações latino-americanas e que entendia a proteção social como uma derivação do impulso econômico. Em outras palavras, a atenção residual dada à proteção social, durante a era do nacional-desenvolvimentismo, pode ser compreendida pela quase inalterância das estruturas de proteção social ao longo das três ou quatro décadas que se seguiram, bem como a deficiência financeira dos sistemas nos anos de 1970. Além disso, no processo de tentar salvar a sustentabilidade das finanças nas últimas décadas no século XX, a racionalização de gastos passou a ser a primeira opção, seguida de privatizações e aumento da tecnocracia para gerir a organização das políticas sociais (FLEURY, 1994).

A Argentina, por sua vez, ampliou rapidamente seu projeto de proteção social e completou o processo na década de 50. Com a consolidação da Seguridade Social, a nação argentina apresentou um sistema de repartição, visando à redistribuição, mas manteve seu caráter fragmentado sobre categorias profissionais como forma de garantir sustentação ao governo; ainda assim, o projeto de unificar o sistema não foi levado a cabo (FLEURY, 1994).

No contexto brasileiro, em contraposição à vizinha Argentina, as pretensões estatais sobre a proteção não incluíam um viés redistributivo, como já assinalado, mas, sim, de repressão e controle da ordem social. Além disso, seguia o modelo de capitalização. Um destaque do período foi o aumento da participação de tecnocratas sobre as decisões de

⁴⁶ Projeto de planificação estatal de Perón em relação a substituição de importações, regime aduaneiro e outros.

políticas públicas no país, tentando afastar-se de interesses de classe ou corporativistas; entretanto, os sistemas de pensões permaneceram como reflexo da negociação por poder e apoio político, ainda assim, foi capaz de atingir a grande maioria da população urbana do país, à exceção de trabalhadores rurais e informais. A unificação foi incentivada como meio de encerrar os sistema de privilégios do sistema de proteção, mas não evoluiu, ficando a cargo dos governos militares, décadas depois. As transformações ocorridas no período são reflexo da criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou os benefícios, ampliou a cobertura (à exceção dos trabalhadores rurais que veio mais tarde); instaurou um sistema de repartição sem contribuição tripartite (restringindo a contribuição da União). Em resultado à ampliação da base de concessão de benefícios sem contraponto em maior base de financiamento, ascendeu o desequilíbrio das contas da proteção social (FLEURY, 1994).

Em conclusão, os sistemas de proteção social com ênfase na trajetória do Brasil e da Argentina encontraram limites em seu próprio processo de sustentação. Fundados sob bases de cooptação, fragmentação e barganha, e experienciando um contexto econômico de crise e esgotamento do modelo de substituição de importações, os sistemas viram-se diante da necessidade de reformulação, tanto em termos de unificação como universalização de sua cobertura. A partir de então, compreende-se que a proteção social nesses países nada mais é do que a repercussão das contradições da formação sociopolítica dessa região, como avistadas na seção anterior. Para que se transforme, torna-se necessário romper com a reprodução das condições que lhe deram formato (FLEURY, 1994).

Em contribuição à descrição e comparação realizada até aqui, Jennifer Pribble (2010)⁴⁷ apresentou um estudo sobre os regimes sociais latino-americanos. Neste, é possível verificar pontos de distinção entre a trajetória brasileira e argentina a partir da apresentação de quatro classificações para os regimes sociais latino-americanos. A estrutura dos regimes de políticas sociais foi investigada através das dinâmicas de duas etapas: a industrialização e a incorporação de camadas sociais marginalizadas. Dessa forma, a autora infere que os primeiros passos dos Estados sobre estas duas temáticas contribuíram de forma significativa

⁴⁷ A pesquisa parte de um contraponto à Esping-Andersen (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, pela dificuldade desta obra em avaliar o processo de mudanças, expansão ou desenvolvimento de Estados de bem-estar social mais específicos, como o caso da América Latina. Há grande dificuldade dos estudiosos em determinar os padrões latino-americanos de formação de Estados de bem-estar, não há consenso sobre agrupamentos. Dessa forma, Pribble propôs uma pesquisa além da análise de fatores socioeconômicos que é limitada pela avaliação dos gastos públicas. A autora iniciou a investigação partindo de hipóteses (com bases teóricas) sobre as classificações dos regimes sociais na América Latina, para depois testá-las por meio de uma análise em *cluster* de indicadores de políticas sociais e através do método histórico-comparativo sobre a formação de alguns países selecionados como representativos de cada um dos *clusters*. O estudo fez uso da técnica de cluster por aglomeração hierárquica (*hierarchical agglomerative*). Além disso, a Bolívia e a Venezuela tiveram que ser deixadas de fora da análise pelo baixo número de dados disponíveis.

na formatação de seus regimes sociais, isto é, um agrupamento de políticas governamentais em prol da redução da pobreza e aumento do bem-estar da população.

A industrialização e a incorporação social são apresentadas como duas faces separadas, mas interconectadas, com efeitos sobre a formação dos regimes sociais. O grau de industrialização de cada país é relevante, pois marca o surgimento de crescentes demandas sociais, formação de centros urbanos e a ascensão de novos atores políticos, principalmente a força trabalhadora. Esta nova estrutura social implica em novos focos de pressão sobre o poder público, visando iniciativas de integração da nova classe à sociedade. Em cenários de baixa ou nula industrialização, aponta-se para consequências negativas sobre o reconhecimento das demandas provenientes da classe trabalhadora e a incorporação desses grupos sociais. A respeito desta etapa, os países foram classificados entre níveis extensivos, limitados ou de nula industrialização (PRIBBLE, 2010).

Nos países em contexto de industrialização, há dois tipos de incorporação social: o processo de mobilização (*mobilization*) e a cooptação corporativa (*corporatist cooptation*). O primeiro é guiado pela mobilização das classes sociais e o outro ocorre através de organizações corporativistas que cooptam estes grupos em ascensão por meio de um processo dirigido pelas elites. Aqui, Pribble (2010) destaca que seu entendimento de incorporação social passa além do sufrágio universal e valoriza a ampliação do espaço político para abarcar grupos sociais antes marginalizados e que, assim, ganham voz diante do jogo político. Dessa forma, por meio da mobilização, a classe trabalhadora e demais grupos sociais exercem pressão sobre o Estado e tendem a ser plenamente incorporados na sociedade, influenciando em políticas sociais de caráter abrangente. Em contrapartida, a dinâmica da cooptação reflete no apaziguamento das demandas dos grupos marginalizados e resulta em uma incorporação mediada, com limitadas políticas sociais.

Estas dinâmicas são influenciadas pelos interesses das elites políticas de cada país e têm correlação com os tipos de políticas sociais que compõem cada sistema: políticas de prevenção de risco (*risk prevention*) e de enfrentamento de risco (*risk coping*)⁴⁸. As ações de prevenção de risco tratam de políticas de longo prazo, com foco sobre formação de capital humano e formas de interferir no ciclo intergeracional da pobreza, exemplo: serviços de saúde e educação pública. As políticas de enfrentamento de risco referem-se às iniciativas que atuam em impactos no curto prazo, exemplos: programas de transferência de renda e aposentadorias. A autora infere que o maior enfoque em prevenção de risco do que em

⁴⁸ Esta denominação tem como referência Rudra (2008).

enfrentamento de risco seria mais esperado em Estados de bem-estar social desenvolvidos e prósperos. Além disso, ela entende que políticas de enfrentamento de risco tendem a servir como ferramentas de apoio político e reforço às relações de cooptação, tendo em vista a aplicação no curto prazo e o foco na redução pontual de problemas sociais, como a renda familiar. Contudo, é claro, entende-se que qualquer regime social é formado por ambos os tipos de políticas, mas com graus e proporções diferenciados para cada uma delas conforme o contexto, as necessidades e a estratégia⁴⁹ (PRIBBLE, 2010).

A classificação dos países foi realizada a partir da investigação dos tipos de políticas sociais adotadas⁵⁰ em cada um e depois comparados à história da industrialização e incorporação social de pelo menos um país de cada agrupamento. Por fim, aponta-se a formação de quatro tipos de regimes sociais na América Latina: regime industrial de incorporação por mobilização (tradução da autora de: *Mobilizing incorporation-industrialist*), regime industrial de incorporação por cooptação (*Corporatist incorporation-industrialist*), regime agrário de incorporação interrompida (*Interrupted incorporation-agrarian*) e regime agrário excludente (*Exclusionary-agrarian*). Os dois primeiros grupos englobam Argentina e Brasil, respectivamente. Os dois últimos grupos referem-se a cenários de pouca ou nula industrialização e agrupam outros países latino-americanos⁵¹ (PRIBBLE, 2010).

O agrupamento denominado *Mobilizing incorporation-industrialist* refere-se, então, a países que passaram por um processo de industrialização e incorporaram setores marginalizados por meio da mobilização social e pressão sobre o Estado. Pribble indica que países que compõem este grupo possuem alta presença de políticas de enfrentamento e

⁴⁹ Ao partir dessas distinções entre políticas sociais, a autora destaca que o estudo é direcionado para entender “porque os Estados variam na construção das políticas de proteção social” (PRIBBLE, 2010, p. 192, tradução nossa). Contudo, o enfoque da presente pesquisa é outro, isto é, a formação dos regimes sociais.

⁵⁰ Foram examinados dados representativos da cobertura total dos programas dos Estados entre o final dos anos 90 e início dos anos 2000. Para analisar as políticas de prevenção de risco, foram investigados a qualidade dos programas de educação (através de *report* da CEPAL de 2002) e saúde (por meio de estudo da OMS de 2000, publicado em 2007), mais especificamente: presença escolar no primário e secundário, índice de abandono escolar, mortalidade neonatal, porcentagem de mortes entre crianças de cinco anos devido à doenças relacionadas com diarreia e porcentagem de mortes entre cinco anos de idade por pneumonia. Para verificar as políticas de enfrentamento de risco os dados coletados diziam respeito à assistência fornecida à população (seja contributiva ou não) como: indicador da cobertura total das pensões (entre 16 e 65 anos de idade) e um indicador sobre a cobertura de pensões entre trabalhadores do mercado informal (Dados de 2001 e 2002 disponibilizados pela CEPAL em 2006).

⁵¹ Em um cenário de industrialização limitada, a incorporação tende a ser interrompida por processos não democráticos e a mobilização é dificultada pelos altos índices de diversidade étnico-racial, este modelo é denominado *Interrupted incorporation-agrarian*, no qual as políticas de prevenção de riscos são moderadas e as políticas de enfrentamento são baixas, países enquadrados: Colômbia, Equador, Paraguai e Peru. Na ausência de industrialização, a sociedade tende a ser excluída, sem mobilização política, constituindo níveis baixos de políticas de prevenção e de enfrentamento de risco no regime denominado *Exclusionary-agrarian*, composto por: República Dominicana, El Salvador, Guatemala e Nicarágua. O terceiro grupo tende a estruturas políticas mais fragilizadas, enquanto o último grupo apresenta uma população em extrema exclusão na vida política e também no que tange à fatores socioeconômicos (PRIBBLE, 2010).

prevenção de risco devido à forte representação políticas dos novos setores sociais incorporados. Aqui, encontra-se o regime social da Argentina, juntamente com Chile, Costa Rica⁵² e Uruguai. Este primeiro grupo tende a apresentar partidos de esquerdas mais bem estruturados.

O grupo denominado *Corporatist incorporation-industrialist*⁵³ enquadra países industrializados que passaram pelo processo de cooptação como forma de incorporação social. Assim, conforme os interesses dos grupos antes marginalizados foram conformados pela dinâmica corporativista, estruturou-se um sistema com alta incidência de políticas de enfrentamento de risco, aquelas de curto prazo que, por se tratar majoritariamente de transferências monetárias, podem dar suporte à manutenção de relações de cooptação. Por outro lado, apresentam baixo índice de políticas de prevenção de risco, como investimento em educação e saúde pública. Neste grupo, foram enquadrados o Brasil, em conjunto com México e Panamá. Este agrupamento caminha para uma base política mais conservadora.

A título de síntese, proponho interpelar a descrição sobre a construção do *status* de cidadania no Brasil e na Argentina com a classificação proposta por Pribble (2010), Fleury (1994) e Turner (1990). Como vimos, o cenário latino-americano carrega marcas da sua condição de capitalismo tardio, de ausência de coesão social diante do desenvolvimento do Estado nacional, além da primazia e centralização estatal na organização dos interesses públicos. Neste contexto, portanto, a cidadania latino-americano dialoga com a cidadania passiva, vinda “de cima”, como abordada por Turner (1990). Isto é, a formatação da cidadania no subcontinente recebeu forte influência da organização centralizada do Estado em detrimento da ausência ou frágil mobilização de interesses sociais. Assim, é possível contrastar – de forma aproximada e respeitando as distinções de cada caso – com o processo ocorrido na Alemanha de Bismarck e na Inglaterra até o século XIX, nos quais os interesses “de cima” prevaleceram na construção dos direitos de cidadania.

Ainda assim, diante do particular cenário latino-americano, sem a consolidação de uma sociedade prévia a um poder central, devemos refletir, como bem nos provocou Fleury (1994): quais interesses estavam ali representados? Conforme a mesma autora, foi neste hiato

⁵² A Costa Rica apresentou-se como uma exceção, pois constatou-se que embora tenha indicadores de industrialização distintos do grupo, há forte constituição e manutenção do seu Estado democrático durante o século XX. Essa formulação da vida democrática contrabalanceou a limitada industrialização do país e contribuiu para a incorporação da população (PRIBBLE, 2010).

⁵³ Pribble (2010) identifica que podem ocorrer dificuldades de incorporação de grupos marginalizados em uma sociedade multiétnica e/ou multiracial, fator quase ausente no primeiro grupo. Dessa forma, este pode ter sido um aspecto que colaborou para a formatação de altos índices de políticas sociais de prevenção e enfrentamento de risco na Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai e que criou barreiras à universalização de políticas no Brasil, México e Panamá, por exemplo.

de representação legítima que interesses corporativistas ganharam espaço e apropriaram-se do domínio público condicionando a dinâmica relacional do Estado com a sociedade pelo patrimonialismo; conseqüentemente, pelo clientelismo, empreguismo e outros “ismos” maléficos, direta ou indiretamente, aos interesses de redistribuição, inclusão e ampliação de direitos.

Dentro desse contexto geral, estão as particularidades brasileiras e argentinas. Como vimos com Carvalho (2004) e Santos (1979), a incorporação social no Brasil passou por momentos de autoritarismo reforçando, como herança, marcas de cooptação por interesses corporativistas e uma lacuna grave na autopercepção dos indivíduos enquanto cidadãos plenos, merecedores de direitos assegurados pela Constituição. O cenário argentino, por sua vez, embora surgido de bases sócio-históricas similares, foi conduzido por uma movimentação social capaz de manter sua autonomia e reivindicação e, assim, dialogar com o governo. Conforme Fleury (1994), há traços de interesses sociais articulados, ainda que de forma frágil, previamente à consolidação estatal na Argentina, o que indica um possível referencial de representação de demandas ao Estado vindouro e uma formulação de cidadania que buscou, mesmo que minimamente, afastar-se de relações de clientelismo e cooptação. Em outra perspectiva, a existência de interesses de grupos sociais em disputa em momento anterior à independência nacional da Argentina aproxima o caso de uma teorização dentro da ótica de cidadania ativa, segundo Turner (1990). Assim, ainda que partilhando de algumas raízes sociais, históricas, culturais e políticas com o Brasil e com os demais países latino-americanos, a construção da cidadania argentina dialogou com demandas populares, provenientes “de baixo” e, assim, possibilita a identificação de traços de uma cidadania mais ativa e participativa.

A partir de tais concepções, a análise proposta por Pribble (2010) identificou distintos conjuntos de políticas sociais entre a Argentina e o Brasil. Mas mais relevante à pesquisa é o impacto das diferenciação de formas de incorporação social adotadas em cada contexto histórico, o primeiro marcado pela atuação mais diligente das classes trabalhadoras na integração de suas demandas e ampliação de direitos e o segundo pela cooptação social. Estas tais formatações de incorporação refletem na predominância de políticas sociais diferentes. O modelo argentino, segundo a autora, apresenta igual relevância entre políticas de prevenção e enfrentamento de risco, enquanto o regime social brasileiro dispõe de maior enfoque em políticas de enfrentamento do que prevenção. Isto é, o estudo nos indica que na proteção social na Argentina ocorre uma distribuição minimamente igualitária entre políticas de

educação e saúde e políticas de transferência de renda, ao passo que a Seguridade Social no Brasil pende para políticas como destas últimas.

Ainda assim, de forma objetiva, aponta-se que as diferenças no processo de incorporação entre Brasil e Argentina conduziram a construções sociais distintas sobre direitos de cidadania e, mais fortemente, sobre os ideais que pautam a percepção acerca do que é direito em contraposição à benesse, privilégio ou doação. A partir de todo o exposto, é possível identificar que os modelos de proteção social do Brasil e da Argentina encontram-se entre o seguro e a seguridade social, conforme o Quadro 1, adaptado dos estudos de Fleury (1994). Contudo, o modelo brasileiro assume uma posição mais próxima da ideia de seguro – com base na solidariedade, meritocracia, privilégio, fortemente pautada pela ocupação profissional e na fragmentação do trabalhador – e a atuação argentina aproxima-se um pouco mais do conceito de seguridade, isto é, assimila a redistribuição, o direito, a cobertura universal. Evidentemente que a régua que separa o seguro e a seguridade é imprecisa e fluída, pois contempla tipos ideais, todavia, o exposto sugere que há distinções importantes entre o processo de desenvolvimento do Brasil e da Argentina, que tem respaldo nos direitos de cidadania e no trato com a questão social.

Por fim, compreende-se, a partir de Carvalho (2004), que trajetórias distintas no desenvolvimento dos direitos de cidadania possuem reflexos de longo prazo na autopercepção da população sobre suas conquistas e garantias sociais e, em especial, na consolidação da cidadania em cada contexto. É neste sentido que as particularidades brasileiras e as argentinas têm potencial para repercutir em diferentes percepções sobre os direitos sociais nos dias atuais. Em síntese, com base nas similaridades que unem a proteção social de Brasil e Argentina, e avistando as diferenças sócio-históricas e políticas é que este estudo se propõe a compreender, de forma comparada, a percepção da cidadania na cobertura da imprensa sobre os programas de transferência de renda de cada país. Os programas, por sua vez, são o foco do próximo capítulo, mas de forma introdutória cabe abordar, a seguir, a relação entre direitos de cidadania e renda.

2.4 RENDA E CIDADANIA

A relação que se estabelece entre renda e cidadania é multifacetada e pode ser compreendida por algumas esferas, da concreta à mais subjetiva e por meio da questão jurídica e constitucional. Para compreender a conexão entre renda e o *status* de cidadania, é conveniente entender como a condição inversa afeta os indivíduos, isto é, como a pobreza

impacta os laços de integração de uma população. Há uma concepção que entende a pobreza como uma exclusão formal e material de cidadania. A ausência de cidadania formal refere-se à falta de documentação e, portanto, de existência jurídica enquanto membro da sociedade, o que, por sua vez, acaba afetando a participação na vida pública e na reivindicação de direitos. Já a exclusão da cidadania material (ou substantiva, como Bottomore [1992] coloca) diz respeito à dinâmica da subsistência, da renda, do desemprego e de precária situação econômica que incute em carências básicas e prejuízo no acesso a direitos (REGO; PINZANI, 2014).

Há de se considerar, também, as demais privações inferidas aos indivíduos em situação de pobreza que vão além das carências materiais. A pobreza afeta a socialização, a educação, a saúde e, principalmente, a plena participação política e a reivindicação de direitos: “As restrições à experiência da vida regida por direitos e prerrogativas democráticas de expressão e direito de voz na sociedade limitam significativamente sua constituição como sujeitos capacitados politicamente a formular e ampliar demandas cívicas” (REGO; PINZANI, p. 61). Sendo assim, a renda impacta a condição material dos sujeitos, mas tem um potencial maior de influenciar positivamente na integração social e política, além de fornecer meios para atingir autonomia financeira e resultar em mudanças, o dinheiro tem um elemento mobilizador.

Em meio aos termos subjetivos da relação entre renda e cidadania está o sentimento de vergonha que permeia a situação de dependência ou desemprego. Este tem origem em uma construção social e cultural que supervaloriza o trabalho e a produtividade. Há um medo social sobre a dependência econômica. Por outro lado, sujeitos em posições distintas de dependência econômica, como aqueles que recebem grandes bonificações públicas, como pensões e subsídios fiscais, ou aqueles que enriquecem através da renda financeira de um imóvel ou ação, não possuem o mesmo sentimento de humilhação. Já o pobre, por sua vez, recebe sua “caridade” ao mesmo tempo que reproduz a ideia de “coitadismo” que a sociedade tem sobre ele:

As pessoas humilhadas pela sociedade são levadas a pensar que merecem tal humilhação e que sua situação humilhante é a consequência de uma falta por parte delas. Interpretam sua inferioridade econômica e social como inferioridade intelectual ou volitiva e, portanto, aceitam sua condição e a consideram como resultado de um fracasso pessoal, não de um arranjo socioeconômico determinado (REGO; PINZANI, 2014, p. 56).

Isto é, a vergonha envolve o fator “capacidade”. Ser capaz de manter-se financeiramente com o fruto do próprio trabalho significa ter mérito, valor importante à sustentação do sistema capitalista atual. Ao absorver a cultura meritocrática, o indivíduo pauperizado identifica-se em posição desigual, mas questiona sua habilidade, sua inteligência e seu desempenho enquanto mão de obra. Faltam-lhe substratos, informações e argumentos para questionar a estrutura maior de sua posição social. Assim, o pobre absorve, através das lentes da sociedade do mérito, sua condição inferior. Deste imaginário indigno, crescem a humilhação, a vergonha, bem como problemas de saúde, tais como depressão. Por fim, quando o indivíduo pobre se identifica como incapaz, passa a perceber a transferência monetária como um favor ou dádiva à qual lhe cabe retribuir. Na idealização do mérito, a renda não é concebida enquanto direito e, dessa forma, são reproduzidas inúmeras críticas aos programas de transferência de renda.

Conforme Renault (2008), a percepção das elites sobre a concepção da pobreza distancia-se de uma questão estrutural. O liberalismo tem papel essencial nesta retórica, pois ao tirar do bem-estar o caráter de direito, aqueles que sofrem com a miséria tornam-se mudos e invisíveis perante à sociedade e à oferta de serviços privados (REGO; PINZANI, 2014, p. 51). Dessa forma, o pobre é responsabilizado por sua condição miserável e ainda é incapaz de gerir o pouco de renda que recebe através de um discurso desconstituente de sua racionalidade. Elementos deste discurso abordam o gasto com bebida, a quantidade de filhos, o caminho do crime e o uso de drogas, etc. Sobre isso os autores acima destacam:

Se os cidadãos não forem capazes de ver as coisas do ponto de vista dos concidadãos. E se afirmarem que certo modelo de vida e os valores correspondentes devem ser adotados por todos como os únicos possíveis, a democracia estaria indo rapidamente rumo a uma tirania ética de determinados grupos, na qual as pessoas que vivem de maneira diferente do modelo em questão são desprezadas e desrespeitadas (REGO; PINZANI, 2014, p.235).

Em sociedades desiguais e apartadas, onde diferença é a regra, os sentimentos de pertencimento, de compartilhamento e solidariedade são fragilizados. Pobres e ricos são se reconhecem enquanto partes iguais de uma mesma nação. A desigualdade, portanto, afeta o vínculo entre direito, respeito e reconhecimento (SOUKI, 2006). Como exemplo, não precisamos refletir demasiado, há inúmeras situações em que a falta de elo social reverbera em desrespeito: a escravidão moderna em fábricas espalhadas pelo mundo, o racismo e o mito da democracia racial no Brasil, etc.

Em resumo, a carência de renda distancia os sujeitos do exercício da cidadania em termos formais, materiais, subjetivos e de socialização. A exclusão formal ocorre no hiato com a existência jurídica do indivíduo perante o Estado, fruto principalmente da desinformação e isolamento que ocasionam a falta de documentação e participação na vida pública, como nas eleições e inclusão em programas sociais. A exclusão formal talvez seja a mais banalizada, mas é o berço do esquecimento da realidade da pobreza. Já a questão material da pobreza é a mais palpável e visível, que fere diretamente as condições de vida do indivíduo. A carência material impacta a nutrição, a saúde, a moradia, o acesso à educação, à informação, à tecnologia, à rede sanitária, dentre outras esferas concretas que influenciam a vida digna.

Além dos níveis de exclusão citados acima e que, por si só, já afetariam a subjetividade do pobre e seu *status* de cidadania, a dominação cultural da meritocracia amplia a vergonha da falta de renda e da condição de dependência econômica do sujeito pauperizado. Um ambiente meritocrático impõe questionamentos sobre a racionalidade, a inteligência e a capacidade do pobre na gestão de sua vida e suas escolhas, há um profundo e invisível processo de destituição da civilidade do pobre e, portanto, de seus direitos. Nesse sentido, a incapacidade das elites de visualizar o mundo, distinto e distante, que enfrenta diariamente as barreiras impostas pela falta de renda, reitera o apartamento social que a pobreza causa. Em decorrência, a percepção das elites e a difusão de ideias e valores relacionados à pauperização configuram uma retórica perversa que desrespeita os direitos e a cidadania do pobre.

Por fim, conectada à subjetividade, o exercício da cidadania em termos de socialização diz respeito aos desafios que a pobreza impõe à comunicação, à criação de laços de afetividade, à integração social e à protagonização da vida. Em meio à indignação, as vontades, sonhos e pensamentos dos indivíduos são relegados ao segundo ou terceiro plano, tanto por eles mesmos, como pela família, pela comunidade e na interação com o poder público. Infelizmente, a prioridade do sujeito pobre torna-se a renda, seus sonhos e projeção de futuro se resumem, muitas vezes, à sobrevivência. A falta de perspectivas e de estabilidade econômica condiciona a permanência em relacionamentos afetivos e familiares, por vezes, infelizes, abusivos ou violentos e, neste cenário, sabe-se que as mulheres são aquelas que mais sofrem diretamente, bem como seus filhos. Além disso, as dificuldades de comunicar sua condição de vida (seja pela desinformação, abuso, solidão, exclusão) e/ou de se fazer ouvir, também eleva a tendência a traumas psicológicos, à depressão e ao aprofundamento do isolamento social. Pode-se inferir que a pobreza limita o escopo da vida do ser e baliza sua condição econômica, social, psicológica, subjetiva e física. Ademais, as barreiras de

socialização dos indivíduos os impedem de se articular politicamente e reivindicar seus direitos e melhorias na sua realidade comunitária, isto é, impacta na relação do cidadão com o poder público.

Diante de um cenário de inacessibilidade a bens e serviços básicos, carência, dependência, desemprego, incapacitação, humilhação e preconceito, políticas sociais são os principais canais de promoção da autonomia e do pertencimento à comunidade. Cabe entender a respeito disso, que além dos aspectos morais e solidários para com a pauperização, há uma relação normativa do Estado na luta contra a pobreza (REGO; PINZANI, 2014).

Na Constituição Federal brasileira de 1988 são inúmeras as referências: o artigo 1º, inciso III ressalta como fundamento da República a dignidade da pessoa humana, o artigo 3º fala do objetivo de erradicação da pobreza e desigualdades sociais e o artigo 170º aborda a ação do Estado em assegurar uma vida digna a toda a população, seguindo a justiça social. Ademais, a Constituição brasileira tem um caráter diretivo, isto é, tem a função de projetar transformações para a sociedade. Nesse sentido, inaugurou ampliações nas políticas em prol de direitos e maior equidade social. Tratou-se do resultado de inúmeras batalhas pela formalização e expansão de direitos e deveres de cidadania e, principalmente, da obrigação do Estado para com eles. Dessa forma, por meio da Constituição Federal ficaram estabelecidos a partir de 1988, dentre outros elementos, os canais de exercício da cidadania brasileira (REGO; PINZANI, 2014). Já na Constituição Argentina de 1994, o preâmbulo invoca a promoção da justiça, paz, bem-estar comum, liberdade e prosperidade. Ao congresso é atribuída a promoção da justiça social e emprego, bem como desenvolvimento humano através do Artigo 75. Com relação ao trabalho e seguridade, o Artigo 14 bis assegura a proteção do trabalhador através das leis e garantia o seguro social para o acesso à vida digna. Há, portanto, o compromisso de ambos os Estados, firmado e reforçado ao longo da Carta Magna, sobre a manutenção da dignidade de seu povo.

Rego e Pinzani (2014) destacam que, para ver a efetivação destes direitos escritos em carta, a mobilização coletiva é parte essencial. Os direitos têm uma dimensão subjetiva que necessita da capacidade de agir dos indivíduos. A determinação de direitos na Constituição trata-se, portanto, de uma “obra inacabada”, que demanda reivindicação, transparência e atenção. Além disso, não devemos tomar as obrigações públicas como trajetórias diretas de ampliação de direitos. Conflitos de classe e interesses distintos inevitavelmente exercem um elemento desestabilizador sob projetos transformadores de grande envergadura como uma Constituição, principalmente em meio a guinadas históricas, nas quais as dinâmicas de poder são balançadas e afloram sentimentos corporativistas e elitistas. De uma forma ou outra, os

desafios impostos por interesses conflituosos no período de uma constituinte tendem a reverberar na sua aplicação prática (BOTTOMORE, 1992; FLEURY, 1994; REGO; PINZANI, 2014).

Nesse sentido, voltamos a atenção para o impacto da renda no sentimento de pertencimento e no *status* de cidadania do indivíduo: ao citar uma passagem de Simmel (1939, p. 61 apud REGO; PINZANI, 2014), os autores chamam atenção para o poder simbólico do dinheiro na modificação do sujeito. Na condição de doação, nenhuma transformação subjetiva ocorre, mas enquanto direito, fruto do reconhecimento como pessoa e cidadã, este transforma “a alma” do indivíduo, sua condição mais abstrata. A transferência de renda se diferencia de outras formas de assistência, como a doação de comida e roupas, por que transfere conjuntamente maior independência, permitindo aos receptores tomar decisões que possibilitem maior autonomia, não só economicamente, mas de outras situações sociais de privação subjetiva, como já pontuado (REGO; PINZANI, 2014).

Existem inúmeras perspectivas sobre a importância e funcionamento da transferência de renda: desde uma visão liberal que valoriza a oportunidade do indivíduo em exercer escolhas, consumir e tornar-se protagonista de sua história; um olhar estadista que observa o compromisso do ente público para com a qualidade de vida da população; bem como, mas não somente, uma perspectiva humanista que compreende a desigualdade enquanto estrutural e seu impacto na dignidade da vida humana. De toda forma, os programas de transferência de renda são adotados como medida de auxílio para a condição de pobreza e miséria extrema. Visando, além da transferência monetária, fornecer um suporte para o desenvolvimento de novos canais de inclusão social por meio de programas de moradia, educação, trabalho, subsídios de tarifas de energia e transporte, etc.

Rego e Pinzani (2014) compreendem que o consumo realizado pelos participantes de do Bolsa Família (foco do estudo dos autores, mas que não impede de ser generalizado para outros programas de transferência de renda) lhes possibilita adentrar novas esferas de relacionamento social, cultural e econômico, que também têm suas contradições e desvantagens, mas que, mesmo assim, abre oportunidades de autonomia. A participação efetiva do Estado na garantia a uma vida digna para sua população contribui para a autonomia política dos indivíduos: “Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa por parte das instituições políticas do Estado” (REGO; PINZANI, 2014, p. 83). Nesse sentido, o direcionamento da transferência monetária às mulheres é ainda mais importante, tanto por que o desemprego feminino no mundo é maior, como porque os direitos de cidadania da mulher

foram tardiamente reconhecidos, isso quando ainda não permanecem associados ao casamento (PATEMAN, 2004; REGO; PINZANI, 2014).

A partir da inclusão dos indivíduos como participantes de programas de transferência de renda, o Estado passa a distinguir, como elemento de direito, as demandas sociais e econômicas destes sujeitos. O outro lado dessa dinâmica, segundo Rego e Pinzani (2014), incluiria tanto a cobrança que é feita pelos indivíduos com relação à atuação do Estado, como deste último sobre os deveres dos cidadãos. Acontece um “duplo aprendizado” de cidadania, que para os autores acima, é essencial para diferenciar a transferência monetária de um caráter clientelista, de dádiva, caridade, doação ou favor.

Finalmente, a partir de uma reflexão de Rego e Pinzani (2014) quanto ao termo “beneficiários”, a presente pesquisa buscará adotar um vocabulário alternativo. O termo “beneficiários” remete à ideia de dádiva e doação que, de forma simbólica, afeta a compreensão do significado da transferência de renda e, conseqüentemente, do direito sobre ela. Como alternativa, serão utilizados “bolsista” e “participantes do programa”, este último inclusive já é usado por alguns documentos do governo federal. O uso da palavra “bolsista” é frequente para demais transferências monetárias como para estudantes e pesquisadores, estes não são chamados de beneficiários. Em se tratando de remuneração e sustento, os indivíduos cobertos pelo Bolsa Família se assemelham às condições de outros bolsistas. Não havendo necessidade de diferenciação entre a formação de cidadãos pela transferência de renda para pesquisa, estudo ou sobrevivência de um núcleo familiar, é relevante pensar a harmonização da nomenclatura. De encontro a esta lógica, o presente estudo tentará minimizar o uso do termo “beneficiário” e substituí-lo, sempre que possível, por “participantes” e “bolsistas”. Cabe reforçar, por outro lado, a capilaridade e o reconhecimento do termo “beneficiários” enquanto referência aos indivíduos que recebem o Bolsa Família e o AUH, dessa forma, se conveio manter esta denominação para o título do trabalho e para as palavras-chaves que guiarão as investigações nos jornais. Contudo, no debate teórico nos é dada a liberdade de usar as demais expressões e assim o faremos desta etapa em diante.

A partir destes apontamentos, entende-se que há um aspecto interessante da transferência monetária que agrega ao *status* de cidadania dos bolsistas e à sua formação cívica. Além disso, a socialização e o reconhecimento proporcionado pela participação em um programa social do governo afetam a inclusão na comunidade nacional. É a partir destas ideias e percepções sobre as barreiras da pobreza no exercício e sentimento cidadão que o próximo capítulo aprofunda o funcionamento do programa *Asignación Universal por Hijo* (AUH) e do Bolsa Família (BF).

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Este capítulo é dedicado a uma retomada sobre perspectivas teóricas que guiam os programas de transferência de renda. A partir dos elementos trabalhados no primeiro subcapítulo, segue-se à avaliação em profundidade de cada um dos programas de transferência de renda em questão: o AUH e o PBF.

3.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Esta revisão teórica abarca o contexto histórico dos programas de renda, mas representa também um esforço para ressaltar os traços comuns entre os PTRC dos dois países, bem como estabelecer linhas de comparação e pensamento crítico. O primeiro elemento partilhado entre o PBF e o AUH trata, justamente, do pilar fundador, isto é, em decorrência da neoliberalização do final do século XX.

Por neoliberalização, entende-se a migração de um aparato com base no seguro, pautado pela centralização, setorialização, com aspiração à universalidade e administrado pelo Estado para um sistema de proteção descentralizado, focalizado, com ampla participação do setor privado e com foco em redução de gastos. Este movimento nasceu em resposta à chamada crise do Estado de bem-estar social como instrumento de rearranjo das contas pública, em consequência, o mercado econômico, atividade privada e a liberdade individual passaram a predominar sobre as relações sociais, políticas e culturais, afetando o padrão da proteção social (FLEURY, 1994; MAGRO, 2012; TELES, 2018). Em conjunto a estas importantes transformações, a crise econômica dos anos de 1990 e 2000 teve reflexos negativos sobre a centralização de renda e o avanço da pauperização. Em meio a esta conjuntura social, o modelo neoliberal foi admitido como um ataque a regulamentação dos direitos e da proteção social:

Esses processos [de neoliberalização e flexibilização de direitos] trazem implícito um processo de des-cidadanização, e uma de suas manifestações é a crise das mediações políticas existentes. Essas tendências [...] convertem o problema das garantias materiais dos direitos sociais em uma questão central nas últimas décadas e base das reivindicações desenvolvidas (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 52).

Foi nesse contexto de ampliação da pobreza e de lógica neoliberal, que os programas de renda se intensificaram como alternativa aos serviços públicos oferecidos pelo Estado até

os anos 80. A centralidade da renda pode ser interpretada, neste sentido, pela valorização à liberdade individual e possibilidade do sujeito pobre participar do mercado via consumo (MAGRO, 2012; TELES, 2018). Ainda assim, nota-se que a concepção dos PTRC (Programas de Transferência de Renda Condicionada) foi marcada por dois processos: a onda de neoliberalização e a inconformação com a repercussão do novo modelo nas garantias sociais. Isto é, “De um lado, o direcionamento da intervenção social do Estado para a pobreza [...] em conformidade com o padrão vigente de regulação social [...]. De outro, a busca de respostas [...] à crescente conflitividade e questionamento social às políticas de ajuste neoliberal [...]” (SILVA *et al.*, 2016b, p. 356). Dessa forma, é relevante entender a concepção dos PTRC quanto à lógica da adequação às formas neoliberais de atuar sobre a questão social e do questionamento das garantias dos cidadãos. Ainda assim, retomando a perspectiva colocada por Rego e Pinzani (2014), é preciso considerar a transferência de renda pela contribuição ao senso de pertencimento, de forma substantiva, legal e subjetiva, da população pobre e miserável à sociedade.

Ainda sobre as reflexões propostas por Rego e Pinzani (2014) sobre pobreza e dentro desta dinâmica complexa e envolta de contradição na qual destacam-se os PTRC, é importante ressaltar algumas perspectivas que guiam os programas. Conforme Silva (2014a), uma das fundamentações essenciais aos PTRC é a compreensão da pobreza enquanto um fenômeno multidimensional, isto é, que extrapola o elemento da renda e adentra a esfera da privação de liberdade, bem-estar, oportunidades e fatores como acesso à saúde, educação, bens materiais básicos e etc. (SEN, 2000). Segundo Sen (2000), um dos principais idealizadores por trás das diretrizes dos PTRC, a pobreza é concebida como a falta de *capabilities*, isto é capacidades e habilidades que em conjunto afetam a vida e integração social dos indivíduos e, essencialmente, sua liberdade. Contudo, a problematização refere-se à ausência do debate sobre as origens estruturais da pobreza, ou seja, a exploração, a luta de classes e concentração de renda. Na falta do reconhecimento das raízes da pobreza, a lógica de atuação dos programas “faz com que a busca seja por atenuar ou mitigar” a pauperização dos bolsistas (SILVA, 2014a, p. 87). Outras críticas, como de Magro (2012), apontam para o recorte puramente monetário para definir os participantes dos programas, além da subordinação da arena social pela econômica no que tange à exigência dos organismos internacionais de equilíbrio dos gastos públicos nos países periféricos em troca ao suporte e patrocínio no combate à pobreza (MAGRO, 2012; TELES, 2018).

A compreensão do fenômeno da pobreza enquanto multidimensional conecta-se à outra perspectiva teórica que fundamenta os PTRC, a teoria do capital humano. Esta, por sua

vez, é originária de avaliações sobre ganhos de produtividade por meio de mão de obra qualificada. No envolvimento com outras esferas, a teoria passou a difundir a educação como um fator determinante ao progresso econômico individual. A crítica a esta concepção está na responsabilização individual de cada cidadão por sua posição e desempenho socioeconômico, bem como a perspectiva reducionista e tecnicista da educação, enquanto fator de produção e inserção laboral. Neste sentido, a educação individual torna-se o fator responsável por romper com a situação de pobreza de cada um, desresponsabilizando o Estado e a sociedade do papel de provedores de serviços e garantias básicas. Esta dimensão da educação, todavia, ganhou dimensões internacionais, incluindo a América Latina, através da promoção de organismo internacionais. Esta fundamentação é encontrada em diversos elementos constitutivos dos programas, como os requisitos de ingresso ao programa, na existência de benefícios não monetários, nas condicionalidades e, principalmente, nos objetivos determinados (SILVA, 2014a; SILVA; YAZBEK; COUTO, 2016). Em resumo, os pobres “são individualizados e responsabilizados pela sua situação e pela superação da pobreza que é desconsiderada na sua dimensão estrutural” (SILVA, 2016a, p. 34).

Para prosseguir, torna-se necessária uma breve contemplação de algumas características centrais⁵⁴ dos programas de transferência de renda. Estas são: os benefícios; o debate entre focalização e universalização; cobertura contributiva e não contributiva; exigência de condicionalidades; orçamento financeiro, autonomia dos bolsistas; e, por fim, impactos dos programas. Estas categorias guiarão grande parte da análise daqui em diante, servindo à compreensão do programa Bolsa Família e do *Asignación Universal por Hijo* e do conteúdo veiculado pelos jornais. Passa-se, agora, à revisão de perspectivas teóricas a respeito destes elementos.

Os benefícios dos programas de transferência de renda são divididos em dois tipos: monetários e não monetários. Os benefícios monetários dizem respeito à transferência de valores aos participantes dos programas e em relação direta ao cumprimento das condicionalidades. Já os benefícios não monetários referem-se às ações complementares que constituem o atendimento às necessidades dos bolsistas, como redução de tarifas em serviços telefônicos, de transporte, luz, correio e outros, acesso a crédito financeiro para compra imobiliária, acesso à educação integral, qualificação profissional e diversos outros. Conforme

⁵⁴ Entende-se a importância e existência de outras categorias usadas pelo serviço social para compreender as políticas e programas sociais, tais como: pobreza, centralidade da família e trabalho. No entanto, atendo-se às limitações deste estudo, optou-se por dar um enfoque às características que pudessem oferecer uma visão mais abrangente sobre os programas de transferência de renda.

Silva *et al.* (2016a), os benefícios não monetários têm grande relação com os objetivos de redução da pobreza intergeracional e formação de capital humano dos programas.

Ao falar na dicotomia entre focalização e universalização, o trabalho presta atenção à cobertura dos benefícios dos programas de transferência de renda. Até a década de 70 e enquanto perdurou o Estado de bem-estar social, observou-se a universalização dos programas sociais, isto é, uma abordagem coletivista e universal das políticas sociais. Todavia, com o avanço do liberalismo econômico e com a nova onda conservadora ao final do século XX, as iniciativas sociais tiveram que se adaptar a um contorno mais focalizado e compensatório. A focalização passou a ser implantada por impulso do Consenso de Washington e demais organismos internacionais, a partir da crítica sobre os elevados custos da universalização e ineficiência da máquina pública para gerir recursos e produzir impactos sobre a pobreza. Isto é, as políticas focalizadas buscam atingir, com eficiência, o público vulnerável, tendo em vista a redução de custos em função da crise fiscal do Estado. Conforme Silva (2016b, p. 137), este período pode ser descrito por um processo em que “a focalização passa a constituir a centralidade das políticas sociais, submetidas a um processo de despolitização, que as transforma numa questão técnica de busca de eficiência”.

Esta, possivelmente, é a categoria que mais auxilia na compreensão do processo de des-cidadanização mencionado acima, pois realiza uma reflexão sobre o movimento de descentralização do Estado, em detrimento do surgimento do setor privado sobre a questão social e a mercadorização do bem-estar social. Nesse sentido, a focalização foi apresentada como solução para a população mais pauperizada, que não supre suas necessidades através do mercado (SILVA, 2016b). Assim sendo, o cenário da proteção social nos anos 80 observou a reorientação dos:

[...] processos de ampliação da cidadania, na sua maioria, restritos aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, numa guinada de retrocesso [...]. Despontam então os PTRC [Programas de Transferência de Renda Condicionada] como estratégias de combate à pobreza, permitindo a continuidade dos processos de mercantilização e reprodução social, ofertando mínimos para aqueles afastados do processo produtivo, parcial ou totalmente (BENTURA; MARIATTI, 2014 apud SILVA, 2016b, p. 121-122).

Sendo assim, é preciso compreender o nascimento dos programas de transferência de renda em meio a uma tendência de focalização. Para Silva (2016b), com base em Fernández Soto *et al.* (2014), Silva (2014b) e Bentura e Mariatti (2014), há duas formas de focalização: uma concepção liberal e uma progressista. A concepção liberal compreende uma abordagem teórica conservadora, que implementa a focalização pelo viés técnico de selecionar o público

alvo da política social, ou seja, voltado à redução de gastos, eficiência da máquina pública e sem intervenção sobre a liberdade individual. A focalização por esta perspectiva entende a política social enquanto compensatória e o mercado como elemento fundamental de justiça social. A participação do Estado, portanto, é reduzida à compensação de curto prazo e é direcionada para a autonomização dos participantes em direção ao mercado (MAGRO, 2012). Já a perspectiva progressista dialoga com a ideia de inclusão social e busca a igualdade social por meio da redistribuição de renda, sendo assim, não é totalmente oposta à universalização, pois discorrem no mesmo viés teórico e resistem ao residualismo neoliberal (SILVA, 2010; SILVA, 2014b apud SILVA, 2016b). Esta perspectiva é caracterizada como “orientada pelas necessidades sociais [...], exigindo complementariedade entre política social e a política econômica; [...] boa qualidade dos serviços [...] e cobertura integral das populações-alvo dos programas” (SILVA, 2016b, p. 139).

Por fim, ainda sobre a cobertura dos programas de transferência, é necessário refletir sobre a origem dos recursos e se eles, por sua vez, definem seus participantes. Em outras palavras, a segunda categoria refere-se à ideia de que programas de origem contributiva se referem ao atendimento de bolsistas alocados no mercado de trabalho formal, enquanto exclui aqueles dependentes da informalidade ou mesmo desempregados. Em oposição, programas que possuem raízes não contributivas indicam que seus beneficiários não necessitam da legitimação do mercado de trabalho formal ou da carteira de trabalho para acessar garantias sociais (SILVA, 2016b).

As condicionalidades são características essenciais de programas de transferência de renda condicionada (PTRC) e são definidas como contrapartidas e compromissos mediante a concessão do benefício. O descumprimento pode resultar em sanções e exclusão dos programas. Em geral, as condicionalidades estão relacionadas a duas esferas, educação e saúde, e objetivam a formação de capital humano para a população beneficiária e a inclusão social (SILVA, 2014a). Acusa-se a existência de três modalidades de contrapartidas: brandas – aquelas que consideram que o benefício monetário é essencial para a sobrevivência dos titulares e, portanto, em caso de descumprimento, as penalidades são mitigadas; fortes – isto é, contrapartidas que incentivam a formação educacional e a demanda por serviços públicos, as quais visam ao desenvolvimento humano dos bolsistas, sendo que suas sanções são mais severas; redes de condicionalidades – referem-se a um sistema de programas e ações que objetivam a inclusão social dos participantes dos programas, neste caso o controle é flexibilizado e privilegia-se o acompanhamento e atendimento especializado das famílias (BENTURA *et al.*, 2016; CECCHINI; MADARIAGA, 2011; CECCHINI; MARTÍNEZ,

2011; SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016). Diante destas condicionalidades, cabe destacar que os PTRC não funcionam no modelo *workfare*, isto é, não cobram o trabalho dos beneficiários como uma forma de contraprestação sobre a transferência de renda. Por outro lado, a cobrança com relação à utilização dos serviços públicos de saúde e educação deve ser problematizada à medida em que a oferta, a acessibilidade e a qualidade são insuficientes para corresponder à demanda da população (MAGRO, 2012; BENTURA *et al.*, 2016).

As condicionalidades são um eixo polêmico nos estudos sobre transferência de renda. Para compreender as diferentes visões sobre o assunto, Silva e Carneiro (2014 apud BENTURA *et al.*, 2016) resumem em três perspectivas distintas: 1- condicionalidades são uma forma de acessibilizar e ampliar direitos para a população mais pobre, principalmente em relação à educação ou formação de capital de humano, para romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Neste caso, tanto o Estado como os participantes são responsabilizados, respectivamente, pela oferta e demanda dos serviços públicos. Por outro lado, aponta-se que essa visão também compreende a situação da pobreza como falta de capacidade dos sujeitos, por isso, foca no desenvolvimento de capital humano; 2- as condicionalidades são tratadas como uma questão moral e conservadora, ou seja, entende-se que o beneficiário precisa merecer e comprovar seu mérito para receber a renda do governo.; 3- as condicionalidades são vistas como negação do direito à renda, partindo da premissa de que direitos não exigem contrapartidas, além disso, esta perspectiva entende que o principal responsável pela qualidade de vida da população carente é o Estado. Desta forma, esta perspectiva questiona a “dívida” do beneficiário para com o governo e infere que a dinâmica das condicionalidades fere a lógica do direito e posiciona o sujeito enquanto único responsável por sua situação social. Em complemento à esta última ótica, Magro (2012) e Medeiros (2008) entendem que as condicionalidades reforçam uma visão assistencialista sobre a proteção social que replica a subalternização e estigmatização do pobre na contramão do direito social. Com origem na história clientelista e corporativista da América Latina, a dificuldade de reconhecer os direitos leva à culpabilização do pobre, individualização da responsabilidade sobre a condição de pobreza, esvaziamento da mobilização política e transformação da proteção social em um instrumento de controle das condições de pauperização por meio das contrapartidas.

Embora a ideia de direitos constitua a base dos PTRC, a realidade mostra que o reconhecimento destes direitos é um desafio. Sobre este aspecto, Abramovich e Pautassi (2006) e Bentura *et al.* (2016, p. 157) ressaltam a importância de “trocar a lógica dos

processos de elaboração de políticas para que o ponto de partida não seja a existência de pessoas com necessidades que devem ser assistidas, senão sujeitos com direito a demandar determinadas prestações e condutas”.

Conforme Silva (2014a), há uma prevalência maior de uma perspectiva moralista e/ou com foco na formação de capital humano dentre os PTRC da América Latina e Caribe. A visão moralista assume, então, a ideia de que o direito ao benefício é uma concessão do Estado que necessita ser compensada. Neste sentido, é muito bem acolhida por grupos conservadores. Já a ênfase na formação de capital humano é refletida no destaque a condicionalidades vinculadas à educação e à saúde. Esta perspectiva dá um tom técnico para os programas e reproduz a lógica de formação de mão de obra para atividade produtiva em função do desenvolvimento da economia nacional. Isto é, a educação é sobrevalorizada pelos programas, como forma do próprio indivíduo romper sua situação de pobreza e inserir-se na esfera produtiva. Para Silva (2014a, p. 220), esta relação precisa ser entendida pelo contexto:

A problematização que fazemos sobre o grande destaque atribuído à teoria do capital humano enquanto uma das referências teóricas fundantes dos PTRC na América Latina e Caribe é seu caráter reducionista, ao considerar a educação descontextualizada das relações sociais. Posto que a educação é reduzida à mera potencializadora da capacidade de trabalho e de produção, considerando o investimento em capital humano como altamente rentável no plano geral do desenvolvimento das nações, igualmente no plano da mobilidade individual.

Além de individualizar a responsabilidade sobre a situação de pobreza, a ênfase sobre a formação de capital humano ignora as dificuldades enfrentadas na utilização dos serviços públicos latino-americanos, tanto de saúde como educação. Esta lógica perpassa outras esferas, com perigosos reflexos sobre a compreensão da transferência de renda. Como destaca Silva (2010, p. 104):

Ademais, tem-se um espaço propício para sustentação de uma concepção subjacente aos programas de transferência de renda, que dissemina, na sociedade e até em instituições e entre segmentos do pessoal responsável pela implementação desses programas, o falso moralismo da dependência, do desestímulo ao trabalho e da obrigatoriedade de as famílias cumprirem condicionalidades.

Em suma, é possível notar, portanto, que há diferentes vieses ideológicos e teóricos sobre as condicionalidades dos programas de transferência de renda. Contudo, cabe destacar que, assim como a cobertura dos programas, as contrapartidas podem ser aplicadas tanto por suas matizes liberais como progressistas, ou, ainda, refletir uma operacionalização e discurso dúbio. Todavia, independentemente do viés, alguns especialistas defendem o

redirecionamento da lógica da punição para a lógica da educação da população, para reforçar o caráter inclusivo e democrático dos programas de transferência de renda e, também, para evitar o aumento da vulnerabilidade social dos grupos atendidos (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016). Por fim, Cecchini e Madariaga (2011) apontam que não há comprovação sobre os resultados das condicionalidades na redução da pobreza dos beneficiários.

Rego e Pinzani (2014), por sua vez, interpretam as condicionalidades dentro da lógica de “duplo aprendizado” da cidadania, isto é, a ideia de que o Estado e o cidadão têm deveres a cumprir. As condicionalidades são compreendidas, então, como forma de abonar os participantes do programa (bem como de outras políticas públicas) como membros ativos da comunidade nacional e que, como tal, possuem direitos para reivindicar do Estado e obrigações para desempenhar. Na titularidade de deveres e obrigações, destaca-se o caráter coletivo e o espírito de solidariedade dos deveres que, em geral, são direcionados para servir como retribuições dos cidadãos para a comunidade. Isto é, nesse sentido, as condicionalidades também afastam a ideia de clientelismo e doação da renda e lhe compete um caráter de direito.

Outra condicionalidade relevante diz respeito à vinculação dos programas à verba orçamentária dos cofres públicos, isso significa dizer que, na ausência de dotações, os programas podem ser reduzidos ou suspensos. Ademais, sobre esta temática cabe destacar a importância que a proteção social adquiriu frente ao orçamento público a partir do século XX e com representatividade ainda maior durante o Estado de bem-estar social. Com o intuito de minimizar conflitos sociais, as demandas populares foram acolhidas pelos governos por meio do orçamento público para gastos sociais, o que, conforme Bentura e Mariatti (2014 apud SILVA; LIMA, 2016a) foi um processo marcante para a construção da cidadania. Isto é, os gastos sociais devem ser entendidos como fruto de lutas pelo reconhecimento dos direitos de cidadania e pela plena participação social de toda população.

A respeito da autonomização dos bolsistas, mais conhecida como o debate das “portas de saída” dos programas de transferência de renda, trata-se de um tema pouco consensual e bastante complexo, segundo Silva (2014a). Para refletir sobre a autonomia dos titulares dos PTRC, é preciso dialogar com as realidades dos programas e da sociedade. Isto é, a compreensão do fenômeno da pobreza é um elemento balizador para entender em que ótica são concebidas as iniciativas de autonomização dos beneficiários. Se a pobreza é compreendida enquanto um fenômeno estrutural, as perspectivas de emancipação serão limitadas, diante da desigualdade da sociedade capitalista atual, e refletidas em uma ótica de

longo prazo. Nota-se que a ideia de emancipação, dessa forma, dialoga com a noção marxista de combate a pobreza enquanto fenômeno estrutural e complexo e, assim, difere do termo autonomização ou autonomia. A partir de uma visão liberal sobre o fenômeno da pobreza, na qual ela é compreendida como uma situação individual e representa a ausência de habilidades e recursos básicos, a autonomização é dirigida para soluções de aprendizagem e inserção laboral, para que o indivíduo alcance a sua própria autonomia. Silva (2014a, p. 228) resume destacando que a proposta de autonomia dos bolsistas encontra-se diretamente relacionada com o cumprimento das contrapartidas e com a formação de capital humano: “Ou seja, no provimento de condições e oportunidades que favoreçam a pretendida autonomização, parece que a responsabilidade das famílias é maior que a do Estado”.

Por outro lado, a configuração dos PTRC também freia a perspectiva de autonomização, afinal, como será visto no caso argentino e brasileiro, os valores transferidos são baixos e insuficientes, o corte de renda exclui pessoas com iguais necessidades e as condicionalidades relativas à saúde e educação demonstram um impacto escasso na condição de pobreza dos participantes dos programas. Neste sentido, Silva (2014a) alerta que ao falar em autonomização dos bolsistas, os programas abordam suas intenções, mas poucos tratam a questão como uma realidade ou um resultado mensurável, ou seja, a principal expectativa dos PTRC é a formação de capital humano. Por conseguinte, o cenário de autonomização ou portas de saída dos programas de transferência de renda apresenta falhas em dois níveis: na reflexão e idealização da ideia de superação total da pobreza e na sua operacionalização.

A avaliação dos programas de transferência é considerada, principalmente dentro do marco neoliberal, como uma etapa fundamental para investigar os impactos da atuação pública no combate à pobreza. Trata-se de uma etapa criteriosa e metódica que visa julgar os resultados obtidos por meio de um processo sistemático e científico. Contudo, a avaliação não é isenta de opiniões de valor, pois trata-se de emitir um parecer a respeito dos dados e resultados obtidos pelos programas. Desta forma, não é uma avaliação neutra, é necessário dialogar com os valores e pressupostos teóricos e ideológicos dos avaliadores, como reforça Lima (2011).

Ademais, como avaliação de políticas públicas, este é um procedimento que deve seguir regras metodológicas, éticas e critérios de confiabilidade. Porém, há o desafio de medir os resultados provenientes somente dos programas (em relação a outras interações sociais, econômicas e etc.) e a dificuldade de mensurar objetivos de curto e longo prazo. Os programas de transferência de renda não atuam sozinhos na questão social, dessa forma, é importante considerar que outros elementos possam contribuir para efeitos positivos ou

negativos na realidade dos beneficiários. A avaliação de impactos direitos dos PTRC, portanto, não corresponde a uma lógica de causa-efeito propriamente dita.

Neste sentido, Silva, Arregui e Yazbek (2014 apud SILVA; LIMA, 2016b) apontam que análises multidisciplinares podem fornecer avaliações com maior grau de complexidade, levando em consideração outros aspectos sobre os impactos dos PTRC. Para Silva e Lima (2016b, p. 286) “a avaliação de políticas sociais deve responder à intencionalidade de indicar em que medida as ações públicas são capazes de expandir direitos, reduzir desigualdades e propiciar equidade”. Esta mensuração, contudo, só pode ser propiciada por um olhar multifacetado sobre os diversos pontos (políticos, econômicos, culturais, ambientais, relativos aos benefícios não monetários e outros programas sociais, etc.) que afetam a vida da população pobre.

Por outro lado, os objetivos denominados como “imediatos” podem ser medidos por meio de indicadores estatísticos, como taxa de frequência escolar, nível de renda, visitas a atendimentos de saúde e etc. Isto é, como estes aspectos se relacionam às condicionalidades dos programas ou à medição de renda, são considerados os resultados obtidos por meio dos PTRC. Objetivos estratégicos, ou de longo prazo, incidem sobre a melhoria do bem-estar, da situação socioeconômica e da formação de capital humano entre os participantes. Neste caso, Silva e Lima (2016b, p. 284) indicam que a mensuração deve ampliar seus enfoques:

Nesse sentido, uma verdadeira avaliação de impacto deve transcender a medição das mudanças na situação de pobreza [limitadas] à renda. Deve priorizar o enfoque centrada nas necessidades básicas insatisfeitas, inclusive para ser coerente com a concepção de pobreza como um fenômeno multidimensional, presente pelo menos do discurso oficial que orienta a maioria dos PTRC. Ademais, deve transcender os destinatários, enquanto estão sendo alvo das ações, tomando como unidade de análise os egressos, com vistas a verificar mudanças de longo prazo nas suas condições de vida e de trabalho após o seu desligamento dos Programas.

A partir destas considerações sobre o processo de avaliação de impactos dos programas de transferência de renda, ficam expostas as dificuldades e as perspectivas que guiam uma mensuração de qualidade. Isto é, se faz necessária uma avaliação com a devida consideração acerca das complexidades no trato com questão social e às diferentes formas de mensuração para objetivos de curto e longo prazo dos programas.

3.2 TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ARGENTINA

Na Argentina, por sua vez, as atribuições familiares contributivas começaram a se expandir em 2009, com base no seguro social para filhos e dependentes de trabalhadores informais e desempregados. A expansão refere-se à incorporação de um elemento não contributivo, o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Desde 1957, as transferências eram parte de um regime contributivo, ou seja, vinculado ao trabalho, enquanto que famílias que se sustentavam através da informalidade ou aquelas em situação de desemprego eram desprotegidas e inseridas em outras formas de serviços sociais básicos ou, ainda, em programas transitórios, como o *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) de 2002 (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O PJyJHD visava dar assistência a trabalhadores desempregados em uma lógica de transição temporário e de *workfare*⁵⁵. É relevante destacar o caráter temporário do programa, seus valores mínimos e defasados, bem como sua vinculação ao orçamento nacional, podendo ser suspenso quando necessário. Em 2003, o governo impediu o ingresso de novos bolsistas após se aproximar de mais de 2 milhões de receptores. Em 2004, o programa foi alterado visando adequar o conceito de empregabilidade. Dessa forma, os trabalhadores que poderiam ser alocados no mercado de trabalho continuariam a receber seus benefícios e aqueles que não fossem “empregáveis” seriam classificados como vulneráveis e destinados a outros programas (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O último marco do processo, conforme Fernández Soto, Lima e Tripiana (2016), foi a extensão do sistema aos beneficiários não contribuintes, com o AUH, resultando na ampliação do regime de transferências para famílias historicamente à margem da proteção social. Ao expandir os critérios para a transferência de renda, aponta-se que a elaboração do AUH impôs uma relevante transformação e avanço à seguridade social argentina. O programa de transferência de renda argentino, AUH, foi criado pela Presidente Cristina Kirchner, em 2009, através do Decreto nº 1602/2009, que modificou a Lei nº 24.714 de 1996, com o objetivo de incluir um sistema não contributivo à proteção social. Além disso, o programa se propõe a solucionar a situação da pobreza e indigência na Argentina (MEFP⁵⁶, 2009).

Atualmente, o AUH beneficia mais de 4,2 milhões de argentinos, sendo destinado a famílias desempregadas, trabalhadores inseridos em atividades informais ou domésticas com

⁵⁵ Transferência de benefícios em troca de contraprestações similares à ótica do trabalho. Dentre as contraprestações, pode-se citar: conclusão de estudos e capacitação profissional.

⁵⁶ *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas da Argentina.*

nível de renda inferior ao salário mínimo, monotributistas (trabalhadores em situação de vulnerabilidade com tributação simplificada) e participantes de outros projetos, entre eles o *Hacemos futuro*, por exemplo. O programa é coordenado pela *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES), que é submetida ao *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTEySS) (ARGENTINA, 2009; BICHIR, 2015).

Mensalmente, é efetivada a transferência do AUH da seguinte forma: 80% do valor total do benefício é destinado a cada família e os 20% restantes são destinados a uma poupança, sendo acumulados ao longo de 12 meses. Ao final de cada ano, cada família deve comprovar a quitação das condicionalidades para garantir o acesso ao montante total acumulado (este é um ponto questionado dentre as críticas às contrapartidas do programa, conforme Fernández Soto *et al.*, 2014 apud Bentura *et al.*, 2016). Nesse quesito, o AUH entende que o descumprimento com as condicionalidades interfere em parcela da transferência acumulada (20%), além da perda de benefício automaticamente. Para garantir esse acumulado, os beneficiários devem apresentar anualmente a Carteira Nacional, onde ficam computadas as contrapartidas, sendo que tais informações são controladas pelos agentes públicos da educação e saúde. Esta parte do benefício é apresentada como um auxílio ao ano letivo das crianças e jovens bolsistas e, para preservar essa ajuda de custos, as famílias são colocadas como responsáveis por certificar o cumprimento das condicionalidades ao longo dos 12 meses anteriores. Há uma transferência da responsabilidade, que deixa de ser das instituições públicas e passa a ser exclusivamente dos pais e responsáveis de cada família cadastrada no AUH (BENTURA *et al.*, 2015 apud SILVA *et al.*, 2016a; SILVA, 2014a).

Os benefícios monetários do AUH incluem, além de menores de 18 anos de famílias em condição de informalidade ou desemprego, famílias na mesma situação e com dependentes com deficiência (conhecido por *Asignación Universal por Deficiente* ou AUD) e famílias com gestantes (*Asignación Universal por Embarazo* ou AUE). O critério base de todos esses subprogramas do AUH é o desemprego ou o trabalho na economia informal. Destaca-se a existência de diferenças regionais na transferência da renda, o programa denominou as seguintes regiões de zona 1: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, província de Buenos Aires (SILVA *et al.*, 2016a) Abaixo, seguem os valores em pesos argentinos e convertidos ao dólar estadunidense:

Tabela 1 – Benefícios monetários do AUH vigentes em fevereiro de 2019⁵⁷

Ano	AUH geral	US\$ ⁵⁸	AUE geral	US\$	AUD geral	US\$
100% do benefício	1816,00	47,46	1816,00	47,46	5919,00	154,70
80% do benefício ⁵⁹	1452,80	37,95	1452,80	37,95	4735,20	123,76

Fonte: Elaborada pela autora, com base em ANSES (2018) e Banco Central do Brasil (2019).

Tabela 2 – Benefícios monetários do AUH na Zona 1 vigentes em fevereiro de 2019

Ano	AUH Zona 1	US\$	AUE Zona 1	US\$	AUD Zona 1	US\$
100% do benefício	2361,00	61,70	2361,00	61,70	7695,00	201,12
80% do benefício	1880,00	49,13	1880,00	49,13	6156,00	160,89

Fonte: Elaborada pela autora, com base em ANSES (2018) e Banco Central do Brasil (2019).

Os valores do AUH possuem, desde 2015, um mecanismo de atualização que deve ser realizado em março e setembro de cada ano, com base no Índice de Mobilidade⁶⁰ (FERNÁNDEZ SOTO *et al.*, 2015 apud SILVA *et al.*, 2016a). Outros pontos merecem destaque na análise dos benefícios monetários do AUH, como a evolução da renda transferida e a relação com o Salário Mínimo Vital e Móvel (SMVM). Conforme estudo apresentado por Silva *et al.* (2016a), a partir de informações disponibilizadas pela ANSES, nota-se que os valores do AUH, desde o início em 2009 (\$ 720,00), atingiram um aumento de mais de 100% para o ano de 2018 (\$ 1578,00). Por fim, o mesmo estudo indica que, em 2015, o percentual do AUH sobre o SMVM era de 17,75%. Em 1º de dezembro de 2018, o SMVM atingiu \$11.300 pesos argentinos (ARGENTINA, 2018b), com os atuais valores do AUH geral, tem-se a relação de 15,78%. Em outras palavras, o benefício do AUH geral (sem contar os valores destinados à zona 1 ou aos deficientes) corresponde somente a 15,78% do valor do salário mínimo argentino, representando um montante ínfimo diante das necessidades da população que acessa o programa. Além disso, reforça-se que os valores mencionados se referem a 100% do benefício, mas somente 80% é destinado mensalmente às famílias, dessa forma, a relação com o SMVM é ainda menor.

Em oposição a outros programas de transferência de renda, o AUH absteve-se da oferta de benefícios não monetários. O decreto que deu origem ao programa avalia outros

⁵⁷ Os benefícios foram atualizados em 01 de dezembro de 2018 e estão em vigência até a próxima atualização em março de 2019.

⁵⁸ Conversão foi feita dia 16 de fevereiro de 2019 no *website* do Banco Central do Brasil (BCB) com a cotação do dia 15 de fevereiro de 2019: 1 Peso Argentino = 0,026 Dólar dos Estados Unidos (USD).

⁵⁹ Este é o valor referente às transferências mensais, os 20% restantes são acumulados em uma conta poupança para cada beneficiário.

⁶⁰ Índice que garante a mobilidade dos valores tanto do AUH (incluindo AUE e AUD), como das aposentadorias (SILVA *et al.*, 2016a).

benefícios como incompatíveis com a proposta de transferência de valores. Entretanto, ajustes já foram realizados e abriram precedentes para se questionar essa posição. Na atualidade, os bolsistas do AUH acessam diversos programas e benefícios para além da transferência de renda. Nesse sentido, os benefícios (monetários ou não) do AUH correspondem às exigências da Organização Internacional do Trabalho, quando esta menciona o Piso de Proteção Social, como um conjunto formado por renda e garantia de direitos, infraestrutura e serviços sociais básicos à população (FERNÁNDEZ SOTO, 2015 apud SILVA *et al.*, 2016a). Sendo assim, embora o discurso base do AUH indique incompatibilidade com formas não monetárias de auxílio às famílias argentinas, o governo oferece programas e coordena ações que impactam e, por vezes, priorizam este público-alvo. Conforme Silva (2014a), as medidas do AUH caracterizadas como não monetárias são concedidas à população dentre as condicionalidades de educação e saúde. São benefícios indiretos, pois são cobrados dos bolsistas e possuem foco na formação de capital humano.

Para além do *Programa Sumar* (antigo *Plan Nacer*, dedicado à saúde básica infantil e materna), dentre os benefícios considerados como não monetários, destacam-se: os descontos e isenção no transporte público na Grande Buenos Aires; subsídio para pagamento de água e gás natural; facilidades em empréstimos financeiros. Em relação às preocupações com o mercado de trabalho, destacam-se: o *Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, *Programa de Inserción Laboral*, *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* e o *Plan Argentina Trabaja* que expandiu o *Ellas Hacen*, com enfoque sobre mulheres com três ou mais filhos com deficiência e aquelas vítimas de violência doméstica, visando à inserção destas no mercado de trabalho. Por fim, é relevante a menção ao *Programa Quinita* que tem por objetivo a redução das taxas de mortalidade infantil e materna (SILVA *et al.*, 2016a).

A constitucionalização do AUH dialoga com a ideia de uma política permanente e mais abrangente, visando garantias mínimas a uma parcela da população, antes excluída da proteção social. O AUH também unificou programas que se sobrepunham e desfocalizou de grupos extremamente pobres por meio de um critério de elegibilidade mais abrangente, que é o salário mínimo. O AUH é estruturado como garantia para todos os menores de 18 anos que tenham renda inferior a um Salário Mínimo Vital e Móvel (SMVM). Enquanto o Bolsa Família possui como corte de renda de valores inferiores à R\$ 178,00 (no máximo, pois há casos, onde o corte é ainda mais baixo), o programa argentino limita-se à renda mensal inferior a um salário mínimo nacional. Sendo assim, na comparação com o Bolsa Família, o AUH atinge um volume de bolsistas percentualmente superior e, portanto, sendo menos

focalizado que o programa vizinho (BICHIR, 2015). Ademais, o programa não possui cotas, não é temporário e não possui data limite de permanência no benefício. O benefício é destinado mensalmente para cada filho de até 18 anos, até cinco filhos por família. Famílias com crianças com deficiência não possuem limite de idade para manter-se como beneficiárias (ANSES, 2018; ARGENTINA, 2018a).

Não há consenso sobre seu caráter focalizado ou universalista. O programa se denomina universal, pois expande a cobertura de direitos para todos os menores de 18 anos em condição de vulnerabilidade social e rompe com as formas de focalização extremadas impostas pelo neoliberalismo. O AUH pretende ser uma medida universal quando igualada às condições de assistência social não contributiva com a contributiva e ao adotar um critério de renda amplo, no entanto, seu enfoque de renda e suas condicionalidades lhe impõem matizes de focalização (FERNÁNDEZ SOTO *et al.*, 2014 apud SILVA, 2016b). Desta forma, o AUH possui traços tanto de universalização como de focalização, aproximando-se da lógica progressista e redistributivista de focalização caracterizada por Silva (2016b). Contudo, a universalização do programa tende a ser um resultado combinado entre o reconhecimento da transferência como um direito e devido à acessibilidade dos beneficiários a serviços públicos por meio das condicionalidades. Estas, por sua vez, tratam da exigência de vacinação, inscrição no *Programa Sumar* e presença escolar. É exigido, através do AUH, que sejam realizados o controle sanitário e de vacinação de crianças até 4 anos de idade, bem como a comprovação de frequência escolar para aqueles entre 5 e 18 anos de idade (CARTILLA AUH, 2013; ARGENTINA, 2009).

O discurso fundador do AUH inspira o lado positivo das condicionalidades, alegando que elas promovem a responsabilidade sobre educação e saúde das crianças e jovens argentinos. As condicionalidades são vistas dentro do programa como forma de responsabilizar as famílias pela formação e criação de seus filhos e, por outro lado, de promover benefícios não monetários às famílias, como acesso a serviços de saúde e educação, formação de capital humano, como meio de evitar o abandono escolar, reduzir índices de trabalho infantil, melhorar as relações entre as famílias pobres e os agentes públicos, etc. (FERNÁNDEZ SOTO *et al.*, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016; SILVA, 2014a).

As críticas às condicionalidades do AUH e ao discurso positivo sobre elas são inúmeras: a) Incidência de contrapartidas somente no sistema não contributivo, ou seja, sobre os trabalhadores informais ou desempregados. Através deste formato, fortalecem-se preconceitos e o crescimento das desigualdades; b) O cumprimento das condicionalidades perpassa a oferta de serviços públicos de qualidade, que, em inúmeros casos, apresentam-se

como insuficientes às demandas da população; c) Punições relativas ao não recebimento de parte do benefício (20%) acumulado ao longo do ano; d) A aplicação de punições mediante descumprimento fere o desenvolvimento das crianças envolvidas e desrespeita a lógica do direito ao benefício; (FERNÁNDEZ SOTO *et al.*, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016). Por outro lado, Bentura *et al.* (2015 apud SILVA *et al.*, 2016a) apontam para a grande aceitação e mobilização da população argentina em torno de programas com condicionalidades ao longo de mais de duas décadas.

O AUH trata-se de um programa com recursos financeiros condicionados às dotações orçamentárias do governo, mais especificamente do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad* (FGS) e do superávit da ANSES. Esta condição flexibiliza o benefício enquanto uma garantia social para a população carente, pois é submetida à avaliação das contas públicas para efetivação. A respeito do orçamento, no primeiro ano de sua operacionalização, em 2010, o financiamento do AUH foi de \$ 6,3 milhões, cerca de 0,44% do PIB do país. Já em 2013, o financiamento do programa ficou em torno de \$ 14 milhões, o que correspondia a 0,48% do PIB argentino (INDEC⁶¹ [2010-2013] apud SILVA; LIMA, 2016a). Dentro do orçamento da Seguridade Social, os recursos do AUH representaram 4,84% em 2015 (ARGENTINA, 2015 apud SILVA; LIMA, 2016a). Em suma, o valor destinado ao programa não chega a 1% do PIB do país e, dessa forma, tem-se uma transferência de renda insuficiente para efetivamente erradicar a pobreza (SILVA; LIMA, 2016a).

A abordagem de autonomização dos bolsistas é realizada no AUH por meio de uma visão de curto e outra de longo prazo. Tendo em vista que o público alvo do programa são trabalhadores informais e desempregados e seu corte de renda é um salário mínimo nacional, o benefício transforma-se, conforme Silva (2014a), em uma base de seguridade e estabilidade para grupos que, até então, não estavam protegidos. No longo prazo, o programa busca alcançar a autonomia dos participantes por meio do investimento em capital humano, através das condicionalidades referentes à saúde e educação, para interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

A avaliação de impactos do AUH é apresentada com maiores limitações na comparação com o programa brasileiro, por exemplo, tendo em vista que o espaço temporal para mensuração dos efeitos da transferência de renda na Argentina. O AUH completa 10 anos de existência em outubro de 2019. Ademais, as plataformas de coleta e avaliação de dados também estão evoluindo conforme o avanço e consolidação do programa, segundo Silva e

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Lima (2016b). Ainda assim, ao final de 2017, foi publicado um relatório realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a ANSES, o *Ministerio de Desarrollo Social* e o *Consejo de Coordinación de Políticas Sociales* da Presidência do país.

Tendo em vista que esta pesquisa não objetiva avaliar os impactos do programa, cabe resumir que o relatório apontou que o maior efeito do AUH foi o aumento do nível de renda dos bolsistas: em 2015, por exemplo, o benefício permitiu que 12,5% das famílias ultrapassassem a linha da pobreza. Além disso, os trabalhadores elegíveis (informais e monotributistas) do benefício atingiram um salário médio superior em relação ao período anterior ao programa. Em tempo, o relatório aponta os desafios que se mantêm: “se comprueba que el impacto social es significativo, aunque dista de ser determinante en términos de eliminar la pobreza o reducir fuertemente la desigualdad” (UNICEF *et al.*, 2017, p. 31).

Neste sentido, assim como pontuam Silva e Lima (2016b), os programas atuam no alívio de carências extremas e básicas, mas encontram dificuldades no enfrentamento à pobreza intergeracional, um dos seus principais objetivos balizadores. No que tange a outros indicadores, o relatório apontou que o AUH atendia, em 2016, cerca de 30% das crianças e adolescentes registrados no país, a maioria dos demais são atendidos por outros planos ou não se enquadram no corte de renda dos programas sociais, no entanto, cerca de 12,6% estão sem cobertura (por falta de requisitos distintos à renda, descumprimento de condicionalidades ou por falta de identificação). Sobre a focalização do programa, o relatório apontou que, em 2016, 60% da população com o menor nível de renda recebia a maior parte dos benefícios, todavia, também foi identificado que dentre estes grupos a cobertura do programa ainda necessitava de ampliação. Acerca das condicionalidades, poucas diferenças foram encontradas sobre as contrapartidas relativas à saúde, por outro lado, foi identificado um aumento em 4% no registro escolar de bolsistas entre 15 a 17 anos no período de 2010 a 2014. (UNICEF *et al.*, 2017).

A respeito de outras mensurações de caráter subjetivo sobre o impacto na autonomia das mulheres ou sobre o reconhecimento público do AUH, Silva e Lima (2016b) destacam a falta de estudos. Acerca de avaliações sobre impactos no mercado de trabalho, Fernández Soto e Ecurra (2014 apud SILVA; LIMA, 2016b) reforçam que o público alvo do AUH abrange trabalhadores em posições informais ou monotributistas. Desta forma, não cabem investigações sobre o nível de desincentivo ao trabalho ou empregabilidade como na comparação com outros programas de transferência de renda, como o PBF.

Em suma, é evidenciado que não rompeu completamente com a lógica dos programas que o precederam. Torna-se possível afirmar que o AUH é um programa de transferência de renda que possibilitou a inclusão de contingentes antes excluídos, como os desempregados e trabalhadores informais, mas que, ainda assim, possui desafios estratégicos a serem superados (BICHIR, 2015). Em sua defesa, entretanto, é importante valorizar seus passos em direção à universalidade e sua aproximação com a ideia de direitos (FERNÁNDEZ SOTO *et al.*, 2014 apud SILVA, 2016b).

3.3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

No Brasil, a constituição de um sistema de proteção social remete a 1930 e 1943 (SILVA; LIMA, 2014 apud FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016), em consonância com o modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização, época que ficou marcada por maior participação do Estado na economia e na arena social. Nesse último quesito, pode-se verificar maior atenção do Estado à nova classe emergente: o operário urbano. A partir da industrialização e migração para as cidades, o governo iniciou a proteção dessa camada social, com a oferta e regulamentação de educação, saúde, previdência, alimentação, transporte, saneamento, habitação, adensamento da esfera sindical e outros. Há também o marco da criação da Consolidação das Leis Trabalhistas e do Ministério do Trabalho, bem como a instituição do salário mínimo na década de 40, a Lei Orgânica da Previdência Social, instituída em 60. Esta última representando o esforço inicial de unir os diversos benefícios até então ofertados e separados por categorias profissionais, desafio depois aprofundado e concretizado pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), conhecido, hoje, como Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).

A partir desse cenário, a proteção social brasileira até a década de 70 foi pautada pela lógica corporativista, devido ao enfoque em trabalhadores formais, dando enorme peso à Carteira de Trabalho para acessar direitos sociais. Trata-se de uma reflexão aprofundada no conceito de Santos (1994), que caracterizou essa cidadania como “regulada”, conforme já abordado no presente trabalho. As marcas do clientelismo, conforme Fernández Soto, Lima e Tripiana (2016), datam da época e têm origem na assistência social prestada pela maior associação do ramo, no Brasil, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A atuação da organização era descontínua, assistencialista e clientelista, com ênfase sobre camadas sociais à margem do mercado de trabalho formal.

No momento seguinte, diante da ditadura militar (1964-1985), o país viveu uma intensa preocupação e expansão de política sociais como forma de minimização da repercussão a respeito da repressão política e civil, em conjunto com a crise econômica e a redução de salários (SILVA; LIMA, 2014 apud FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 64-65). Mesmo diante da repressão, o controle social exercido pelos programas e serviços públicos da época não foram capazes de conter o nascimento de movimentos sociais, sindicatos com autênticas reivindicações, bem como novos partidos políticos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nesse sentido, é possível entender que: “Essa conjuntura colocou na ordem do dia novas demandas sociais voltadas para o resgate da dívida social, que se agravava com a política de arrocho salarial promovida pelos governos militares, demandando a ampliação de direitos sociais e de cidadania” (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 65), fator ainda ampliado diante dos movimentos pela democracia, que provocaram a derrocada da ditadura em 1985 e criação da Nova República.

Já em 1988, um novo marco surgiu com a aprovação da Constituição Cidadã, que instaurou a ampliação de direitos sociais, objetivando a universalização dos mesmos no médio e longo prazo. Dentre as conquistas da Carta, está a inclusão da Seguridade Social, com três pilares: a política contributiva da previdência social, a política universal da saúde e a política não contributiva da assistência social (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 65-66).

Diante do avanço do neoliberalismo, que já dava as caras no continente desde o início da década de 80, os direitos sociais, recém formalizados no Brasil, foram postos, novamente, à prova. A contrarreforma, que se instalou na década de 90, marcou um retrocesso na área, dificultando a regulamentação e introdução de diversas garantias sociais indicadas pela Constituição Federal recentemente instituída, resultando em duas pautas políticas diametralmente opostas:

Portanto, contraditoriamente, tinha-se, de um lado, o avanço no plano político-institucional, definido na CF de 1988, que estabeleceu a Seguridade Social e instituiu os princípios de descentralização e de participação social (Brasil 1988). De outro, a intervenção estatal no campo social era marcada por um movimento restritivo em direção à privatização e à mercantilização de serviços sociais básicos como alguns dos princípios orientadores da Reforma do Estado [...] (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 66-67).

A contrarreforma ganhou espaço e impediu a implementação de diversos arranjos prometidos e planejados pela Carta Magna. Aponta-se que este retrocesso sofreu uma inflexão

em 2003, representada pela eleição de um presidente originário da esquerda, fruto das lutas do operariado e do sindicalismo do país, Luís Inácio Lula da Silva, do PT. O governo que se seguiu guiou-se na tentativa de restaurar o Sistema de Proteção Social do país às bases da Constituição, principalmente em termos dos debates sobre políticas contributivas, semi e não contributivas. Um dos maiores destaques do período foi a construção nacional do programa de transferência de renda no marco não contributivo da Assistência Social. Com isso, o governo de Lula unificou, em 2003, iniciativas regionais no programa federal, chamado Bolsa Família (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Ao analisar o florescimento de programas de transferência de renda no Brasil, Fernández Soto, Lima e Tripiana apontam para seis pontos básicos de atenção. É preciso voltar a 1991, para o projeto de lei intitulado Programa de Garantia de Renda Mínima, que previa uma renda mínima à população, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT). A proposta, por sua vez, não foi adiante frente às preocupações com a inflação, contudo reverberou em um enfoque maior à fome e pobreza, originando a Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1992, introduzida na gestão de Itamar Franco. O segundo momento marcante das políticas de transferência de renda no país refere-se à retomada da proposta pela renda mínima articulada à educação e cuidado com crianças em idade escolar, dando indicadores para a focalização que seria vista no contexto mais atual. Tal debate ainda era desvinculado da comprovação de renda, ou seja, a proposta tratava-se uma renda mínima para toda família com dependentes entre 7 e 14 anos de idade, desde que com frequência escolar comprovada. O terceiro marco do processo foi em 1995, com a replicação da proposta em diversos municípios, como São Paulo, Brasília, Campinas e etc. O quarto marco trata-se da federalização dos programas municipais, mas ainda em iniciativas desconexas, descentralizadas e com enfoques particulares, bem como o resgate do debate de Suplicy sobre a institucionalização da Renda Básica de Cidadania, em outras palavras, direcionada ao alcance universal, projeto foi aprovado em 2004, ainda que sem nunca contar com uma regulamentação que permitiria sua efetiva implementação (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Já em 2004, com a criação⁶² do Bolsa Família no Governo Lula, tem-se o quinto marco no processo histórico dos programas brasileiros de transferência de renda. A formulação do PBF representou um avanço em termos qualitativos e quantitativos à proteção social no país, na medida em que centralizou diversos programas regionais e aumentou o

⁶² O programa foi unificado em 2003 e ratificado em lei em 2004.

volume de beneficiários em todo o Brasil. Já no terceiro ano de implementação, o PBF atingiu cerca de 11 milhões de famílias (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O objetivo do programa foi reunir em uma única iniciativa todos os projetos de transferência de renda que estavam dissipados pelo país. Dessa forma, o Programa Bolsa Família nasceu a partir da Lei nº 10.836, com a missão de unificar políticas sociais, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que foi o primeiro programa nacional de transferência de renda condicionada, fundado em 1996, bem como o Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, dentre muitos outros. A partir da integração e formalização do PBF, criou-se o Cadastro Único, visando reunir os dados dos bolsistas de políticas sociais do país (SOARES; SÁTYRO, 2009).

O último marco no processo foi o enfoque da presidente Dilma Rousseff (PT) na erradicação da miséria e fome, com a criação do Brasil Sem Miséria. O projeto consistiu em uma estratégia com três frentes de atuação: transferência de renda, inclusão produtiva e prestação de serviços sociais. O PBF foi central na estratégia e, dessa forma, foi ampliado para mais de 14 milhões de famílias em 2014, seus benefícios foram reajustados, o número de dependentes modificado para compreender cinco crianças e/ou adolescentes até 18 anos e foi estruturado o Benefício Variável para Superação da Extrema Pobreza (BSP) para famílias com renda mensal inferior a R\$ 89,00. Em resultado, o PBF é considerado o maior programa de transferência de renda da América Latina, por combinar transferências monetárias, incentivos e programas sociais de inclusão e serviços sociais (FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Além dos seis marcos da transferência de renda no Brasil destacados acima, cabe a este trabalho aprofundar o funcionamento do Bolsa Família. O programa tem mais de 15 anos e, conforme relatório de informações sociais do MDS (2018), em maio de 2018, havia mais de 16 milhões de famílias registradas no Cadastro Único dentre o corte de renda determinado pelo PBF e quase 50 milhões de pessoas. Em junho de 2018, o total do mês transferido pelo Bolsa Família atingiu mais de R\$ 2,4 trilhões.

Os objetivos do programa, como dispostos no Decreto nº 5.209 (BRASIL, 2004b), que o regulamenta, são: 1) promoção do acesso a serviços públicos; 2) combate à fome e fomento à segurança alimentar; 3) estímulo à autonomia das famílias pobres e extremamente pobres; 4) combate à pobreza; e 5) promoção da intersetorialidade e conexão com demais ações sociais do governo. Segundo informações disponibilizados pelo MDS, o programa trata de uma contribuição no combate à pobreza e à desigualdade, e é enquadrado em três eixos: complementação à renda, acesso a direitos e interface com outros programas complementares.

Por meio da transferência de renda, o MDS alega promover de forma mais emergencial o alívio da situação de pobreza. Visando acessibilizar direitos aos bolsistas, o programa fomenta o cumprimento às condicionalidades relativas à educação, saúde e assistência social: “Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social” (MDS, 2015). Ademais, é reforçado o caráter não punitivo das contrapartidas e a corresponsabilidade do governo no cumprimento com a oferta de serviços públicos.

Os benefícios monetários do PBF são atualizados via Decreto Presidencial, não havendo sistema de cálculo ou previsão de correção dos valores transferidos aos participantes. Estes, por sua vez, acessam o montante através do Cartão Bolsa Família⁶³, um cartão de débito correspondente a uma conta gratuita. Além disso, não há direcionamento de gastos sobre os valores transferidos, ou seja, os bolsistas não possuem restrições ou indicações sobre como devem gastar a renda recebida (SILVA *et al.*, 2016a). A seguir, estão as variações do benefício do PBF:

Tabela 3 – Benefícios monetários do PBF vigentes em fevereiro de 2019

Benefício	Para quem?	R\$	US\$⁶⁴
Benefício Básico	Pago somente para famílias extremamente pobres, renda inferior à R\$ 89,00 por pessoa	89,00	23,95
Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos	Pago para famílias pobres, renda inferior à R\$ 178,00 por pessoa. É limitado à 5 crianças ou jovens por família.	41,00	11,03
Benefício Variável Gestante	Pago para famílias pobres, renda inferior à R\$ 178,00 por pessoa, com grávidas. O benefício é transferido ao longo de 9 meses e é limitado à 5 por família.	41,00	11,03
Benefício Variável Nutriz	Pago para famílias pobres, renda inferior à R\$ 178,00 por pessoa, com crianças de 0 a 6 meses. Benefício é transferido por 6 meses e é limitado à 5 por família.	41,00	11,03
Benefício Variável vinculado ao Adolescente	Pago para famílias pobres, renda inferior à R\$ 178,00 por pessoa, com adolescentes entre 16 e 17 anos. Limita-se à dois por família.	48,00	12,91
Benefício para Superação da Extrema Pobreza	Valor calculado caso à caso, com preferência à famílias que permaneçam com renda abaixo ou igual R\$ 89,00 por pessoa. Este benefício tem o objetivo de garantir que o piso de R\$ 89,00 mensais per capita seja superado.	-	

Fonte: Elaborada pela autora, com base em MDS [2018?] e Banco Central do Brasil (2019).

Desde 2004, quando iniciou o Bolsa Família, o valor médio passou de R\$81,20 para R\$163,06 em 2015. Em junho de 2018, o valor médio transferido por família foi de

⁶³ Inicialmente, foram nomeados como “Cartão da Cidadania”. Atualmente, o termo não consta mais nos cartões (REGO; PINZANI, 2014).

⁶⁴ Conversão foi feita em 16 de fevereiro de 2019 através do BCB com a cotação do dia 15 do mesmo mês: 1 BRL = 0,26 USD.

R\$178,04⁶⁵ (US\$ 47,92⁶⁶), ou seja, o valor médio mais do que dobrou em 14 anos de existência (MDS, 2018; SILVA *et al.*, 2016a). A evolução do montante transferido foi influenciada pela criação dos benefícios variáveis. Em 2008, foi criado o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; em 2011, foi instituído o Plano Brasil Sem Miséria, corrigindo os valores do PBF; em 2012, criou-se o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, que depois foi expandido para um critério de renda mais inclusivo (SILVA; LIMA, 2015 apud SILVA *et al.*, 2016a).

Sobre a relação dos benefícios do PBF com o salário mínimo brasileiro, apresenta-se um cenário de estagnação. Entre 2004 e 2015, enquanto que o salário mínimo expandiu-se consideravelmente (de R\$440,00 para R\$788,00, US\$ 204,88⁶⁷), a relação do PBF com este passou de 18,5% para somente 21%. Em outros termos, pode-se inferir que o valor médio transferido pelo Bolsa Família representava, em 2015, somente 21% daquele fixado como salário mínimo para o país, configurando um montante extremamente baixo para as necessidades da população beneficiária (SILVA *et al.*, 2016a). Nos valores de julho de 2018, o salário mínimo nacional constava como R\$998,00 (BRASIL, 2019) e o valor médio do PBF, em junho do mesmo ano, era de R\$178,04, assim, tem-se uma relação de 18,7%, nível abaixo do indicado em 2015. A respeito disso, se questiona sobre a eficácia dos montantes do PBF no combate à pobreza e na melhoria permanente da qualidade de vida dos bolsistas.

Dentre os benefícios não monetários do PBF, encontram-se ações para acessibilizar direitos sociais e serviços relativos à saúde, educação e assistência social de forma complementar às contrapartidas (SILVA, 2014a). Destacam-se cinco agrupamentos de ações. O primeiro grupo de ações diz respeito ao trabalho no campo e meio ambiente, dessa forma, os bolsistas que participam dessa atividade econômica podem acessar as Ações de Enfrentamento aos Efeitos da Estiagem, Programa de Garantia-Safra, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (SILVA *et al.*, 2016a).

O segundo grupo de benefícios não monetários do PBF está organizado visando incentivar a educação e qualificação profissional por meio de ações, como: Brasil Alfabetizado, que foca na escolaridade de pessoas com 15 anos ou mais; o Programa Mais Educação, que pretende aumentar o acesso dos bolsistas à educação integral para seus filhos e

⁶⁵ Aumento em valores nominais, sem correções da inflação.

⁶⁶ Conversão feita no dia 16 de fevereiro de 2019, pelo BCB com cotação do dia 15 do mesmo mês: 1 BRL = 0,26 USD.

⁶⁷ Conversão realizada em 16 de fevereiro de 2019 no BCB com cotação do dia 15 do mesmo mês: 1BRL = 0,26 USD.

dependentes; o Auxílio-creche, que é ofertado para crianças de zero a quatro anos, enquadrado na Ação Brasil Carinhoso; Plano Setorial de Qualificação, que tem a finalidade de aumentar a inserção dos participantes no mercado de trabalho formal, o qual possui relação direta com a oferta de vagas derivadas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e, por fim, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que atua por meio de cursos de formação técnica e educação continuada (SILVA *et al.*, 2016a).

O terceiro grupo de ações foca na redução da exclusão. Dessa forma, fazem parte dessa abordagem as seguintes iniciativas: Isenção da Taxa de Concurso Público; Tarifa Social de Energia; Telefone Popular, que acessibiliza tarifas reduzidas de planos telefônicos; Passe Livre no transporte coletivo para pessoas com deficiências; e a Carta Social que permite a postagem de correspondência pelo valor de R\$ 0,01. A habitação é a pauta do quarto grupo de benefícios não monetários do Bolsa Família. O maior exemplo deste agrupamento de benefícios é o Programa Minha Casa, Minha Vida, tendo em vista a redução do déficit habitacional no Brasil. Por fim, o quinto grupo de ações não monetários diz respeito à Política de Assistência Social. Nesta esfera, está contemplado o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), prestado pelos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS). O objetivo dos atendimentos é a redução e o trabalho de prevenção sobre conflitos e rompimentos no elo familiar (SILVA *et al.*, 2016a).

A partir do exposto, Silva *et al.* (2016a) levantam alguns pontos de observação. Fica evidente a enorme diversidade das ações não monetárias do PBF e seu objetivo de preencher inúmeras lacunas sociais, por meio do fomento de oportunidades de inclusão, equiparação e, principalmente, formação de capital humano, tendo em vista a superação da pobreza intergeracional. Nota-se, contudo, características de auxílio pontuais com grande enfoque sobre os efeitos da exclusão, do desemprego, pobreza e falta de oportunidades, bem como a baixa qualidade de diversos serviços oferecidos. Por fim, os autores apontam que a implementação dos benefícios não monetários é realizada de forma intersetorial, isto é, envolve a participação de diversos ramos e entes da administração pública brasileira. Conforme Silva *et al.* (2016a), essa forma de operacionalização pode apresentar graves lacunas na oferta e na qualidade dos programas aos bolsistas, como resultado de falhas na comunicação ou disputas entre os diversos setores responsáveis pela gestão dos benefícios não monetários.

Para receber os benefícios, a população deve se enquadrar nos seguintes cortes de renda: 1- Famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 89,00, entendidas como grupos em extrema pobreza; 2- Famílias em situação de pobreza: renda mensal *per capita* entre R\$

89,01 e R\$ 178,00, que possuam dependentes entre 0 e 17 anos (MDS, 2015)⁶⁸. Este recorte de renda apresenta a dinâmica da focalização que enquadra o PBF, contudo Silva (2016b) avalia alguns desafios de implementação. Por exemplo, dentre as 16 milhões de famílias cadastradas em maio de 2018, somente 13 milhões foram beneficiadas com o programa em junho de 2018 (MDS, 2018). Para a autora, esta disparidade entre o potencial e a efetiva focalização do programa é imposta pela enormidade do território brasileiro, bem como a defasagem dos requisitos de ingresso no programa (considera-se que o corte de renda é muito baixo e ignora outras variáveis importantes) e dos valores transferidos mensalmente. Tais desafios limitam o potencial do programa e acabam por excluir famílias, ao invés de incluí-las. Ainda assim, aponta-se que os impedimentos a uma focalização de qualidade são, também, produto de um país muito diverso em termos políticos, sociais e econômicos, bem como reflexo do patrimonialismo arraigado na cultura brasileira e o constante desvio de verbas (SILVA, 2010; SILVA, 2014b apud SILVA, 2016b; SILVA; LIMA, 2009 apud SILVA, 2016b). Conforme Silva (2016b), os fatores mencionados acima afastam o PBF de uma focalização progressista e o aproxima de uma perspectiva residual e liberal.

Além do corte de renda, logo de sua criação, o programa adotou um modelo de transferência de renda condicionada, isto é, seu funcionamento passou a ser definido pela exigência de contrapartidas dos beneficiários. As condicionalidades inferem sobre a área da educação, saúde e assistência social, ou seja, fica configurado como dever do participante do programa zelar pela frequência escolar, realizar acompanhamento de saúde, bem como o exame pré-natal (BRASIL, 2004a). Além disso, conforme Silva e Carneiro (2014 apud BENTURA *et al.*, 2016), é exigido que mães e responsáveis por crianças de até sete anos participem de atividades informativas sobre a área da saúde, como: aleitamento materno, nutrição, também são aconselhadas a prezar pela atualização da carteira de saúde dos filhos. Crianças com até 15 anos de idade que estiveram em situação de trabalho infantil devem ser acompanhadas pela assistência social por meio de atendimentos dentro do âmbito dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos em turno inverso à escola (BENTURA *et al.*, 2016).

O controle sobre as condicionalidades, dentre outras obrigações, como projeção do orçamento anual e definição de valores dos benefícios são realizados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), mas a verificação dos cumprimentos é realizada

⁶⁸ Dados, números e quantias referentes a dezembro de 2018.

concomitantemente por três ministérios: Desenvolvimento Social⁶⁹, Educação e Saúde. Os dados sobre os participantes são registrados no sistema do programa e, em caso de descumprimento ou falhas nas informações, as famílias são alertadas para regularizar o cadastro (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016). A análise das informações contidas no Cadastro Único e a efetivação dos pagamentos dos benefícios são operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. Já o acesso dos bolsistas aos serviços condicionados está sob tutela dos municípios e da oferta de seus serviços públicos. Sendo assim, o PBF é caracterizado pela descentralização, ou seja, a articulação entre diferentes entes e instituições para a efetivação dos benefícios (SOARES; SÁTYRO, 2009).

A partir do descumprimento das condicionalidades, o PBF prevê até quatro tentativas de regularização antes do corte total do benefício: 1º) descumprimento incorre em advertência; 2º) em bloqueio do benefício por 30 dias; 3º) em benefício suspenso por 60 dias; 4º) em suspensão por mais 60 dias; e 5º) descumprimento acarreta em cancelamento da transferência (BRASIL, 2012 apud BENTURA *et al.*, 2016). Além do sistema de advertências, o PBF conta com a atuação de agentes públicos visando a entender as causas do descumprimento e a auxiliar as famílias bolsistas que estão desregularizadas, com o objetivo final de evitar o cancelamento imediato das transferências (BENTURA *et al.*, 2016).

A aplicação das condicionalidades no caso brasileiro está vinculada à ideia de desenvolvimento de capital humano e visa quebrar o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Elas são apresentadas como uma exigência para a manutenção da transferência monetária, todavia, as responsabilidades são divididas: ao Estado cabe o papel de ofertar serviços públicos de qualidade e ao bolsistas cumprir os requisitos (BENTURA *et al.*, 2016; SILVA, 2014a). Neste sentido, algumas críticas às condicionalidades pautam, primeiramente, a grande dificuldade de acesso que famílias pobres possuem ao buscar por serviços públicos e a responsabilidade do Estado sobre a oferta destes serviços à população. Por outro lado, conforme expresso desde a Constituição de 1988, configura-se como dever de toda a família brasileira, independente da classe social, garantir a educação e saúde de seus familiares e dependentes (SOARES; SÁTYRO, 2009). Nesse mesmo sentido, na visão de Silva e Carneiro (2014 apud BENTURA *et al.*, 2016, p. 152), a imposição de contrapartidas, mesmo que com o objetivo da inclusão social, fere o princípio da condicionalidade vinculado ao direito do cidadão brasileiro ao trabalho e acesso a programas sociais.

⁶⁹ Em 2019 este Ministério foi aglutinado com o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura e passou a se chamar Ministério da Cidadania.

O investimento no PBF, por sua vez, é condicionado ao orçamento federal, conforme o Artigo 6º, parágrafo único da Lei nº 10.836. (PLANALTO, 2004). Ao depender das dotações orçamentárias da União, o Bolsa Família apresenta, desde seu nascimento, fragilidades sobre sua constituição como um direito da população (SOARES; SÁTYRO, 2009). Em 2004, primeiro ano de operacionalização, o financiamento do programa foi de R\$ 7,1 bilhões, menos de 0,2% do PIB da época. Já em 2015, o financiamento atingiu R\$ 27,65 bilhões, cerca de 0,47% do PIB do mesmo ano. Com relação ao financiamento destinado para toda a Assistência Social, R\$ 74 bilhões em 2015, o PBF ocupou menos da metade dos recursos. Desde sua criação, o financiamento do programa evoluiu a uma taxa anual de 13,3%, índice superior à evolução da cobertura no mesmo período, que foi de 7% (6,6 milhões de beneficiários à 13,9 em 2015) (SOF; MDS⁷⁰ [1995-2015] apud SILVA; LIMA, 2016a). O baixo percentual destinado para o programa dá indícios sobre o grau de impacto dos programas (tanto o PBF, como o AUH e o programa uruguaio).

A autonomia dos participantes não é muito explorada na configuração do PBF. Conforme Silva (2014a), relatórios contêm o número de desligamentos de bolsistas, mas faltam informações se os pedidos se referem ao aumento da renda familiar ou ao descumprimento das condicionalidades, por exemplo. Ainda assim, reitera-se o baixo valor transferido mensalmente e a falta de acompanhamento dos núcleos familiares para que o programa projete com eficácia a independência do benefício. Todavia, o programa possui medidas, esclarecidas pela Regra de Permanência, para atender por um prazo de dois anos, famílias que aumentem a renda além do critério definido para ingresso. Além disso, para as famílias que solicitam o desligamento, o programa oferece um prazo de até 36 meses para retornar ao programa, se necessário for, sem novo procedimento de cadastro e seleção (MDS, 2015).

A avaliação do impacto do programa brasileiro se dá pelo Ministério do Desenvolvimento Social e suas ferramentas de gestão de informações, como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), mas também por estudos promovidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme Silva e Lima (2016b), a avaliação de impactos do PBF é uma temática relevante no cenário brasileiro e isto se reflete em um alto volume de estudos a respeito. Como comentado anteriormente, esta pesquisa não tem a intenção de avaliar o programa, mas ocupa-se de apresentar breves resultados identificados ao longo dos anos.

⁷⁰ Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2014), a pobreza extrema foi reduzida ao nível de 2,8% em 2014, uma queda elevada em relação ao percentual de 7,6% de dez anos antes. Além de avanços em indicadores econômicos, a pesquisa apontou uma elevação sobre a escolaridade da população brasileira, da escolarização e aumento da acessibilidade a serviços públicos. Entretanto, conforme Silva e Lima (2016b), aponta-se uma limitação à superação da pobreza por meio do Bolsa Família, tendo em vista que programas com benefício equivalente ao salário mínimo (como o Benefício de Prestação Continuada - BPC) apresentam maior potencial de redução da pauperização. Dessa forma, indica-se uma barreira do programa à superação da pobreza intergeracional, embora o impacto nas carências básicas da população seja viabilizado.

Além de compreender o funcionamento do Programa Bolsa Família, é essencial observar e lançar luz e voz sobre as diferentes percepções sobre esta política social. A visão da sociedade brasileira aponta, conforme estudo de Castro *et al.* (2009), que o programa é reconhecido como relevante para a melhoria de vida da população mais pobre do país, mas foram pontuadas preocupações sobre desvios de verbas, corrupção e falhas na gestão do programa. Em outro estudo, a relação do programa com as eleições também foi alvo de investigações. Segundo pesquisa de Marques *et al.* (2009), municípios com maior cobertura pelo PBF apresentaram maior proporção de votos direcionados ao partido responsável pelo lançamento do programa, o PT. A interface do programa com o mercado de trabalho também foi analisada, principalmente sobre alegações de desmotivação à inserção laboral. Contudo, no estudo de Oliveira e Soares (2012), não foram encontradas comprovações de vínculo entre desincentivo ao trabalho e recebimento do benefício, pelo contrário, participantes do programa foram identificados com vínculo empregatício informal ou com baixa estabilidade, em posições com alto nível de precarização em troca de um baixo salário. Isto é, em condições empregatícias que reforçam a desigualdade socioeconômica dos beneficiários e a importância do benefício para a estabilidade financeira mínima dos núcleos familiares mais empobrecidos do país. De forma geral, o reconhecimento do PBF dentro da lógica do direito e da cidadania plena apresenta lacunas na visão da sociedade brasileira e em relação a estas pesquisas, como concluem Silva e Lima (2016b).

Por outro lado, é extremamente relevante identificar como os contingentes populacionais que mais sofrem com a pobreza percebem o programa. Na pesquisa conduzida por Rego e Pinzani (2014), foram identificadas as marcas da pobreza, isto é, seu recorte racial, étnico, bem como parte de sua origem histórica. A pobreza afeta majoritariamente negros e negras, por isso é um fenômeno que tem cor e raça. Neste sentido, os autores reposicionam,

na memória brasileira, o “legado” escravagista do país sobre a privação de liberdade, exploração, sofrimento e exclusão do povo negro, bem como o peso destes fatores sobre a identidade da pobreza no século XXI e as marcas sobre a formação da solidariedade e dominação social no país.

A pobreza também pode ser definida pelo local de residência, pela classe social e econômica, como apontam os autores. O local de moradia, bem como a classe social e a condição financeira dos indivíduos lhes colocam em lugar de isolamento dos serviços públicos e em posição de discriminação social. É possível ainda destacar, a idade e o núcleo familiar como características marcantes na pobreza brasileira. No país, os idosos são os que mais sofrem e famílias grandes também. Por fim, questões como a instabilidade de renda e falta de trabalho também pautam a condição de pauperização. Para Rego e Pinzani (2014, p. 159), estas duas últimas características indicam que a pobreza é crônica, resiste ao tempo, não é originária de situações conjunturais e ocasionais, mas, sim, deriva de marcas estruturais: “A pobreza das regiões visitadas por nós, por exemplo, não é conjuntural, mas estrutural. Não depende de uma crise econômica contingente, mas de fatores estruturais [...]” (REGO; PINZANI, 2014, p. 192).

Igualmente importante, mas com maior presença nos estudos sociológicos, é o peso da divisão de classes sociais ao longo da história do capitalismo, tanto no Brasil como no mundo. Inegavelmente, a posição da mulher nestes cenários de desigualdades é ainda solapada pelas pressões de uma sociedade patriarcal que a fragiliza e a “emudece”, pelo aprisionamento do cuidado ao lar e à família (principalmente em cenários de emprego formal escasso) e pelo abuso da força física dos homens. Destaca-se, ainda, o atraso na concessão de direitos às mulheres ao redor do mundo, certamente deixando efeitos negativos sobre a visão destas enquanto cidadãs e participantes da vida pública e política. Nesse sentido, a pesquisa conduzida ao longo de aproximadamente cinco anos por Walquiria Rego e Alessandro Pinzani (2014) conduz diretamente à realidade de indivíduos nas regiões mais pauperizadas e excluídas do Brasil⁷¹, por meio da opinião e fala das mulheres participantes do PBF.

Das 150 entrevistadas, cerca de 75% afirmaram entender a transferência de renda como um favor do governo federal, enquanto poucas foram as mulheres que demonstraram compreender o significado de “direito” e relacioná-lo ao programa. Foram selecionados alguns trechos para ilustrar esta percepção na fala das mulheres participantes do BF:

⁷¹ Interior de Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Piauí, Maranhão e Recife.

Dona Viviane [...] acha que o programa é obrigação do governo “porque nós somos cidadãos”:

- O que é cidadão para você?

- É ter direitos, né, para ser igual. Para mim, eu acho que é. (Entrevista de Dona Viviane⁷² à Walquiria Rego e Alessandro Pinzani em 2008) (REGO; PINZANI, 2014, p. 129).

Dona Diva [...] considerava o BF uma ajuda (“nem um favor, nem um direito, é uma ajuda”) e votava porque é seu direito. Afirmou que tem “poucos direitos que a gente pode exercer” e o voto é um deles: “é um poder nas minhas mãos” e pode “mudar as coisas na política”. Ao falar da falta de exercício dos direitos, para dar um exemplo disso, mencionou a circunstância de que “existem pessoas em baixo dos viadutos” e de que há “muitas pessoas que não trabalham e ficam lá encostados”. Reivindicou seus direitos “como ser humano” e afirmou que o mais importante deles é a educação, para conhecer e exerceu seus direitos “como cidadão, como seres humanos” Frequentou o cursinho pré-vestibular da prefeitura e queria estudar pedagogia. (Entrevista de Dona Diva⁷³ à Walquiria Rego e Alessandro Pinzani em 2009) (REGO; PINZANI, 2014, p. 148-149).

Marina tem opiniões próprias e nos disse que considerava a bolsa um grande favor que o governo tinha prestado aos pobres. Questionada se isso não constituía um direito, nos disse: “Isso eu não sei, mas ninguém pensou nisso antes, então considero que quem fez desse modo que funciona agora nos fez um favor, porque nos ajuda muito. Posso ficar em casa e cuidar dos meus filhos enquanto são pequenos. Como sou jovem ainda, pretendo voltar aos meus estudos, gostaria muito de saber mais”. (Entrevista de Dona Marina⁷⁴ à Walquiria Rego e Alessandro Pinzani em 2011) (REGO; PINZANI, 2014, p. 154).

A percepção destas três mulheres ilustra a diversidade de opiniões e significados dados à renda que recebem do governo. Dentro da vasta maioria que não entende o PBF como um direito, algumas, como Dona Diva, reconhecem a existência de outros direitos, como a educação e o voto. Evidentemente que alguns aspectos de sua fala devem ser compreendidos como uma exceção à regra, mas Diva defende o exercício de seus direitos de cidadã – ainda que não veja no Bolsa Família sinais de ampliação de sua cidadania – e compreende a importância do voto no cenário político. Há, aqui, uma relação entre o voto e a mudança de vida, isto é, um passo mínimo em direção à conscientização da importância da participação política. Por outro lado, mais da metade das entrevistadas disse votar por obrigação e relacionavam isto à transferência de renda. Com isso, não está dito que as bolsistas “vendem seu voto” em uma dinâmica clientelista (ainda que relações desta ordem possam existir), mas, sim, que entendem que a exigência do voto lhes tornava cidadãs somente no período eleitoral. Isto é, sentiam que sua condição de vida só importava aos políticos quando lhes convinha e,

⁷² Viviane tinha 24 anos, era mãe de cinco filhos e morava em Pasmadinho no Vale do Jequitinhonha em 2008 quando foi entrevistada (REGO; PINZANI, 2014).

⁷³ Diva tinha 21 anos, era solteira, sem filhos e vivia em uma casa com seis pessoas em Piri-Piri, interior do Piauí quando foi entrevistada em 2009. Na época, recebia R\$ 62,00 do PBF (REGO; PINZANI, 2014).

⁷⁴ Marina era mãe de quatro filhos, morava em Recife e tinha 26 anos em 2011 quando foi entrevistada. Foi uma das duas mulheres que largou o emprego preferindo a renda do Bolsa Família. Recebia R\$ 162 do PBF. (REGO; PINZANI, 2014).

dessa forma, a transferência de renda demonstrava a obrigação do governo em reconhecer as carências da população além do momento das eleições.

Ainda assim, algumas mulheres (a minoria) identificam que a renda proveniente do PBF é um direito porque se consideram cidadãs e compreendem que, nesta lógica, o Estado tem a obrigação de lhes auxiliar contra a miséria. Muitas destas ressaltam que no papel de contribuintes de impostos, elas são iguais aos demais e, portanto, tal igualdade lhes confere *status* de cidadãs. Nesta retórica, a independência financeira, que é o que possibilita pagar impostos, é o fator indicativo da cidadania. Mesmo que a independência financeira não corresponda diretamente à participação efetiva como sujeito de direitos e deveres, é relevante interpretar como as beneficiárias percebem que sua atuação pública foi positivamente afetada pela transferência de renda.

A entrevista de Viviane, por sua vez, é interessante, pois nos permite visualizar que a caracterização do PBF como direito, mesmo quando ocorre, apresenta argumentos esparsos. Evidentemente, as barreiras de ordem linguística, cultural, educacional, geográfica, informacional (além de outras) impostas a estas famílias em situação de pobreza dificultam a compreensão plena do que são direitos, porque existem e como cobrá-los. Ainda assim, existem outros muitos desafios que vão além deste entendimento, como a coragem para fazer valer seus direitos, o incentivo ao aprendizado, o suporte familiar e comunitário nessa trajetória sofrida e humilhante em busca de uma vida mais digna, acesso a serviços públicos de qualidade, diálogo claro e direto da população com os órgãos públicos. Ademais, muitas figuras que parecem sair do século passado ainda habitam o Brasil, como coronéis e seus capangas que impactam a qualidade de serviços públicos pelo desvio de verbas, impõem uma cultura de lealdade – que se afasta da ideia de cidadania – e amedrontam aqueles que desafiam seu *status quo* (REGO; PINZANI, 2014).

Neste contexto adverso, a realidade da maioria das beneficiárias gira em torno da compreensão da transferência como um favor. Isto ocorre, pois como nenhuma transferência de renda chegava até muitas famílias antes, o que ocorre agora é visto um favor, uma benesse do governo. Essa visão, conforme os autores, está vinculada à ausência, até o momento, de política culturais de cidadania, que promovam a integração social e o debate público com estas pessoas. Além disso, como o PBF não está previsto como direito constitucional positivo, a percepção de que a transferência é um favor prevalece para muitos bolsistas. Sendo assim, o programa sente a ausência de uma série de condições políticas e institucionais que impactam a sua concepção enquanto política de cidadania. Mas, conforme destacam os autores, o PBF deve ser visto como uma política pública de efetivação da cidadania, diferente do que

aconteceu entre 1930 e 1970, pois promove a autonomia dos bolsistas e tem impacto direto no sentido mais subjetivo da vida pública:

Políticas públicas, mesmo compensatórias, trazem consigo algum poder germinativo de formação de cidadãos em sentido substantivo, em razão das dimensões morais e éticas inerentes às dotações monetárias feitas pelo Estado. O fato *per se* importa para a redefinição dos padrões da vida política democrática de uma sociedade (REGO; PINZANI, 2014, p. 217).

Isto é, a transferência de renda não é apenas uma medida de cunho emergencial, é uma ação que conduz à liberdade dos indivíduos pauperizados em relação ao isolamento material, social e político. Dessa forma, para além da transferência monetária, o programa tem o potencial de afetar o sentimento de pertencimento social, de acolhida pelos serviços públicos e participação ativa na vida política. Neste contexto, o significado de cidadania e democracia passam a ser vividos com mais clareza pelos bolsistas e impactam a sociedade no longo prazo, fortalecendo a reivindicação e o espírito democrático. Isto é, para Rego e Pinzani (2014), o sentimento de ampliação da cidadania dos participantes do PBF é vinculado ao empenho de agentes locais, principalmente de profissionais e políticos que atuam sobre a operacionalização e fiscalização da política em nível municipal, garantindo um atendimento eficiente e humanizado a estas mulheres e suas famílias. O PBF deve ser compreendido como uma política de inclusão social, que, além do destaque ao benefício monetário, exige mais do que o cadastramento das famílias, e, sim, fiscalização, acompanhamento, adaptação e ouvidos atentos às demandas e críticas das participantes locais. Dar voz a estas famílias é essencial a sua inclusão social e cidadã e deve começar pelo poder público.

É inquestionável que a transferência monetária proporcionou mudanças nas vidas das mulheres entrevistadas, mesmo que em pequenos níveis (nível subjetivo e material). Contudo, muitas mulheres indicaram que o valor recebido era extremamente baixo e insuficiente para todas as carências básicas da família, embora os recursos auxiliavam majoritariamente na compra de alimentos e material escolar para os filhos. Muitas falas indicaram que a renda proveniente do Bolsa Família lhes tirava da situação de “passar necessidade”. Ainda assim, o desejo de um trabalho formal, uma renda maior e mais estável foi quase unanimidade entre as entrevistadas (REGO; PINZANI, 2014).

Somente duas mulheres afirmaram preferir a bolsa a um emprego, dentre elas Dona Marina. Cabe ressaltar a condição empregatícia destas duas mulheres, especificamente: eram empregadas domésticas com somente um dia ou meio dia de folga semanal com uma remuneração mensal de até R\$ 200,00. Estes casos particulares são destacados tendo em vista

a visão comumente difundida de que os participantes do PBF optam pela transferência de renda do governo ao invés de exercer um trabalho remunerado. Este discurso desconsidera a baixa quantia recebida através do PBF, além das condições de exploração trabalhista, quando há oferta de emprego. Discursos assim descaracterizam a dignidade, a inteligência e a privacidade das bolsistas e suas famílias, têm origem em uma visão neoliberal que reitera a responsabilidade individual pela condição de pobreza e vangloria histórias de pessoas que saíram da pobreza e ascenderam na vida por esforço próprio (*self-made men*). Muitos fragmentos desta retórica são comunicados pelo e para o público geral (a mídia não deixa de fazer parte dessa comunicação) e se tornam argumentos contra o PBF, entretanto, ignoram compreensões básicas sobre o funcionamento e a realidade do público alvo desta política social, como se tentou mostrar e desmistificar até aqui.

Em suma, as entrevistas conduzidas por Rego e Pinzani (2014), juntamente com o diálogo teórico, refletem sobre a inovação do Bolsa Família na construção da cidadania brasileira em pleno século XXI. Compreendo a cidadania enquanto um processo contínuo, o PBF foi um dos últimos grandes impactos na vida democrática do país, tendo em vista o projeto de inclusão e reparação social voltado a população pauperizada:

Em graus diversos e ainda de modo preliminar, pode-se dizer que no Brasil se deu início a um processo de construção da cidadania democrática – fator decisivo de aprofundamento de nossa democracia –, que certamente será muito longo e penoso, pois ainda carece de políticas culturais específicas voltadas à libertação das mulheres e dos homens pobres, assim como dos negros, e à erradicação dos estereótipos e preconceitos seculares que pesam sobre suas vidas (REGO; PINZANI, 2014, p. 218-219).

O Bolsa Família é um projeto de inclusão em andamento, mas que tem uma trajetória desafiadora. Em meio às dificuldades, está a compreensão pública do programa enquanto um direito e uma atuação genuína em prol da justiça social. A título de conclusão, retoma-se a ideia dos autores Rego e Pinzani (2014), que consideram o PBF como um direito à vida, pois permite que o sujeito tenha direito a ter direito.

Finalmente, no quadro abaixo estão dispostos, para o exercício da comparação, os principais elementos que caracterizam cada um dos programas: objetivos, benefícios, corte de renda, público-alvo, cobertura, condicionalidades, orçamento, autonomização dos beneficiários e avaliação de resultados. Os valores foram colocados em dólares para permitir a comparação.

Quadro 2 – PBF e AUH em comparação

Categories	PBF- Brasil	AUH -Argentina
Objetivos	Unificar todos os programas de renda e serviços no país. Tem três eixos: complementação à renda, acesso à direitos e interface com outros programas complementares. (MDS, 2015).	Incluir um sistema não contributivo à proteção social. Se propõe a solucionar a situação da pobreza e indigência na Argentina. (MEFP, 2009).
Benefícios monetários	Benefício básico = US\$ 23,95; Benefício variável = US\$ 11,03 por crianças, gestantes ou nutrizes (até 5 de cada); Benefício variável vinculado ao adolescente = US\$ 12,91 (até 2); Benefício de superação da extrema pobreza calculado caso a caso. A transferência é a soma de todos os benefícios de uma família. (MDS, 2015). Média = US\$ 47,92. (MDS, 2018). Valores atualizados por decreto presidencial. (SILVA <i>et al.</i> , 2016a)	Somente 80% do valor é transferido para as famílias, 20% é acumulado em conta para ser resgatado após comprovação anual das condicionalidades. 80% AUH Geral = US\$37,95; 80% AUH Geral zona 1 ⁷⁵ = US\$ 49,13. (ANSES, 2018). Possui mecanismos semestrais de atualização dos valores. (FERNÁNDEZ SOTO <i>et al.</i> , 2015 apud SILVA <i>et al.</i> , 2016a)
Benefícios não monetários	Focados em formação de capital humano e facilidade de acesso à diversos serviços. (SILVA, 2014a; SILVA <i>et al.</i> , 2016a).	A partir de ajustes, o público alvo do AUH passou a ser beneficiado por ações de inserção laboral, isenção ou descontos de serviços e produtos básicos, dentre outros. Tem caráter de desenvolvimento de capital humano. (SILVA, 2014a).
Corte de Renda	Famílias em extrema pobreza = até US\$ 23,95 mensais; Família pobres = até US\$ 47,91 mensais que tenham dependentes de 0 à 17 anos. (MDS, 2015).	Inferior ao salário mínimo (US\$ 295,33). (ARGENTINA, 2018b).
Público-alvo	Famílias pobres e extremamente pobres, podendo beneficiar gestantes, nutrizes, filhos e dependentes de até 17 anos de idade. (MDS, 2015).	Famílias em situação de desemprego, informalidade ou monotributistas com filhos de até 18 anos de idade (máximo 5); Gestantes (AUE); Deficientes (AUD). (BICHIR, 2015; ANSES, 2018; ARGENTINA, 2018a).
Cobertura	Aproxima-se de uma perspectiva residual e liberal. (SILVA, 2016b).	Aproxima-se da lógica progressista e redistributivista de focalização (SILVA, 2016b).
Condicionalidades	Referentes à educação, saúde e assistência social. Descumprimentos acarretam em bloqueio e suspensões temporárias e depois de 5 vezes em cancelamento do benefício. (BRASIL, 2004a; BENTURA <i>et al.</i> , 2016).	Referentes à educação, saúde e oferta de serviços complementares aos bolsistas 20% do benefício é retido até comprovação anual de cumprimento. (FERNÁNDEZ SOTO <i>et al.</i> , 2014 apud BENTURA <i>et al.</i> , 2016; SILVA, 2014a).
Orçamento	Depende das dotações da União. Orçamento inferior à 0,5% do PIB em 2015. (PLANALTO, 2004; SILVA; LIMA, 2016a; SOARES; SÁTYRO, 2009).	Depende das dotações da nação. Orçamento inferior à 0,5% do PIB em 2013. (SILVA; LIMA, 2016a).
Autonomização	Falta atenção à autonomização. Duas	Serve como uma base de seguridade e

⁷⁵ Zona 1 refere-se às seguintes regiões: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires.

dos bolsistas	abordagens: 1) Regra de permanência para famílias com renda em crescimento; 2) Prazo de 36 meses para famílias retornarem ao PBF. (SILVA, 2014a; MDS, 2015).	estabilidade no curto prazo e no longo busca a autonomia através do investimento em capital humano. (SILVA, 2014a)
Avaliação de impacto	Pouco potencial de superação da pobreza pelo baixo valor transferido. (SILVA, 2016b).	Maiores limitações na avaliação de resultados pelo tempo do programa. Dificuldades no enfrentamento à pobreza intergeracional. (SILVA; LIMA, 2016b).

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A título de comparação, os programas compartilham similaridades nos objetivos, na média dos valores transferidos, no que tange à dependência do orçamento nacional e na interface com a formação de capital humano e exigência de condicionalidades referentes à saúde e à educação. Em outro ponto, a bibliografia partilha da noção de que ambos os programas enfrentam dificuldades na superação da pobreza devido ao baixo valor dos benefícios. Já as principais diferenciações entre os dois programas referem-se ao corte de renda e ao público-alvo proposto por cada um. O AUH se disponibiliza a atender um contingente populacional mais ampliado em relação ao programa brasileiro, principalmente ao observarmos o corte de renda com base no salário mínimo da Argentina e a destinação dos benefícios para família em situação de informalidade ou monotributistas, além da condição de desemprego. Assim, o AUH inaugurou um sistema de proteção social não contributiva no país e ampliou a atenção a outros grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e pobreza. Neste quesito, aponta-se que a cobertura do programa argentino se aproxima de uma lógica progressista e redistributivista, enquanto o baixo corte de renda do PBF lhe delega uma posição mais residual, liberal e focalizadora, pontos que também afetam a ótica da autonomização dos beneficiários de cada um dos PTRC. Outros pontos de distinção que merecem destaque dizem respeito à atualização dos valores e ao formato e regras para transferência dos benefícios.

4 ANÁLISE DA COBERTURA DA IMPRENSA

A análise da cobertura da imprensa realizada nesta dissertação pode ser compreendida em duas avaliações complementares: o poder simbólico do campo jornalístico, juntamente com a história e linha de trabalho de cada periódico e a análise de conteúdo propriamente dita. Este capítulo, portanto, é dedicado a apresentação das análises realizadas, dados obtidos e a interpretação dos resultados alcançados. O capítulo está disposto, inicialmente, para permitir o aprofundamento do pensamento sociológico sobre o poder simbólico da imprensa que auxiliará na interpretação da análise de conteúdo. Esta etapa inclui a apresentação de cada um dos jornais por meio de uma breve recapitulação histórica e análise da linha jornalística adotada para cada um. Posteriormente, são apresentados os dados gerais encontrados por meio da análise de conteúdo e então parte-se para a última etapa da metodologia de análise de conteúdo – descrição, inferência e interpretação dos resultados, esta será realizada de forma comparativa entre os jornais. Por fim, estão expostas as conclusões desta fase analítica.

4.1 O PODER SIMBÓLICO DA IMPRENSA

Para entender a complexidade do pensamento expresso em Bourdieu – acerca da imprensa e sua representação da sociedade –, torna-se necessário explorar um pouco o conceito de campo. *Campo*, em Bourdieu, é um termo usado para abarcar um universo (como o político, social, cultural e outros), é um tipo ideal no qual apreende-se relações sociais objetivas e em disputa, um espaço composto por regras e lógica própria e estruturado por capitais específicos⁷⁶. Destaca-se, aqui, a característica homóloga entre estes campos, ou seja, uma origem comum, uma relação estrutural e um compartilhamento de atributos entre os diversos universos existentes. A partir da compreensão de um campo, Bourdieu entende que é possível “apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 69). Por fim, deve-se tomar o conceito de campo na relação com as forças e lutas sociais que o compõem; em outros termos, compreender que cada campo é marcado pelo binômio dominantes-dominados e que estes agentes se enfrentam na disputa pela manutenção ou transformação de sua realidade social (BOURDIEU, 1997).

⁷⁶ Estes capitais, por sua vez, dizem respeito a recursos importantes próprios de cada campo, como por exemplo: capital econômico refere-se a recursos materiais e financeiros, capital social pode tratar-se de redes de contato pessoal e círculos sociais e capital cultural refere-se à posse de objetos culturais, diplomação e ensino ou no tocante à erudição, chamado de capital cultural incorporado.

Sendo assim, o campo no qual se realizada a produção simbólica – que agrega, por excelência, o campo jornalístico – não é tomado por Bourdieu como uma esfera vazia de interesses próprios. O que ocorre, para o sociólogo, é uma relação de homologia, na qual este campo concatena com relações de poder externas a ele, ou seja, como, por exemplo, os interesses existentes no campo social⁷⁷. Cada agente inserido na atividade de produção simbólica (a exemplo de artistas, jornalistas, cientistas e outros) tem papel relevante na consolidação do poder desse campo. Estes agentes, também tomados como especialistas⁷⁸ por Bourdieu, dispõem de interesses próprios, que não são resumidos àqueles dos grupos dominantes (em outros campos), mas que podem ser por estes influenciados em função da homologia entre campos. Além disso, os profissionais do mercado de bens culturais/simbólicos são detentores de conhecimento específico para a atividade que realizam, possuem o domínio dos instrumentos de produção e, sendo assim, funcionam como uma barreira entre os leigos e a produção simbólica (BOURDIEU, 1997).

Os grupos enfrentam-se pelo domínio da produção simbólica e, conseqüentemente, pela legitimação de sua visão do mundo social, ou seja, “o campo da produção simbólica é um microcosmos da luta simbólica entre as classes [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 12). Nesta relação, os sistemas simbólicos podem agir como recursos de dominação, de legitimação e imposição de uma ordem social e uma visão de mundo particular. A partir dessa lógica, abre-se espaço para legitimação de distinções de classes, desempoderam-se as classes dominadas e reforça-se a ordem social corrente. Contudo, é importante destacar que esta imposição não ocorre sem divergência.

Por luta simbólica, Bourdieu trata de uma disputa sobre a capacidade de representação e interferência sobre o mundo social. Dessa forma, a luta simbólica é essencial, pois ao determinar as formas de percepção da realidade social, influencia os modelos de dominação e perpetuação da ordem social. Para entender este conflito, a luta simbólica, em torno da formatação de uma visão de mundo, Bourdieu (2015) denominou o campo de produção simbólica, ou seja, a esfera onde os agentes disputam o controle sobre a influência em assuntos públicos e a criação/manutenção legítima de um tipo particular de mundo social.

⁷⁷ O campo social, de forma simplificada, pode ser compreendido pela distribuição de poderes em quatro capitais, o capital econômico, social, cultural e simbólico. Isto é, um agente no campo social é reconhecido pelo conjunto de aspectos que englobam seus recursos financeiros, sua posição enquanto classe social, seu nível cultural e de instrução e a reputação ou prestígio que possui (BOURDIEU, 1989, p. 134-135).

⁷⁸ Deve-se ter em mente que Bourdieu considera os agentes da produção simbólica como detentores de um capital simbólico relevante e, portanto, podem ser considerados membros da classe dominante, possuindo, assim, certo poder relativo no campo social e político.

O campo de produção simbólica, portanto, detém relativa participação na construção legítima de opiniões e representações acerca da visão sobre o mundo social que, posteriormente, será acessada e consumida pelos profanos (leigos). Dentro deste campo de produção, identificam-se as disputas que ocorrem em diversos campos, como o jornalístico, conforme será retomado em breve (BOURDIEU, 2015; KRILOW, 2018). Atenta-se, contudo, como já mencionado, a respeito dos interesses próprios dos agentes da produção simbólica, que existem influências tanto externas quanto internas ao campo e, por isso, são “duplamente determinadas”. Tal constatação é crucial para não cair no reducionismo de denominar o trabalho jornalístico, ou qualquer outra produção simbólica, como uma atividade de dominação ou manipulação, mas entendê-lo dentro de uma disputa constante entre interesses distintos (BOURDIEU, 1989, p. 13).

As disputas sobre a produção simbólica podem ser compreendidas na relação com o campo social, já que “a homologia entre os dois campos faz com que as lutas por aquilo que está especificamente em jogo no campo autônomo [da produção simbólica] produzam automaticamente formas *eufemizadas* das lutas econômicas e políticas entre as classes [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 13-14). A comunicação resultante é, por fim, reflexo da divisão social do trabalho, mas expressa de forma legitimada, disfarçada pelo poder do simbólico. A legitimidade não se encontra, conforme Bourdieu, no sistema simbólico em si, mas naqueles detentores de poder.

Dessa forma, o poder deste campo reside no reconhecimento do que é reproduzido e de quem o faz, de quem comunica, mas certamente, está sempre em disputa entre os campos e atores sociais. Por isso, entende-se que o poder simbólico é uma espécie modificada e eufemística de outros modelos de exercer poder. Trata-se de um “[...] poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econ[ômica]), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Além disso, o poder simbólico, de forma geral, tem a capacidade de criar uma ordem gnosiológica, isto é, um sentido que precede a formação de conhecimento. Nesta ordem, os símbolos, entendidos como meios de comunicação e conhecimento e como formas de integração social, atuam estabelecendo um consenso sobre o mundo social que, por sua vez, favorece a perpetuação da ordem vigente (BOURDIEU, 1989, p. 7-10). Isto é, o poder simbólico tem alta capacidade de formatação da realidade social do mundo.

Esta compreensão é primordial para investigarmos o papel da imprensa no reconhecimento dos beneficiários dos programas de transferência de renda como cidadãos.

Conforme nos indica Bourdieu, a representação da mídia sobre a realidade social e a visão do mundo é composta por uma luta simbólica, uma disputa entre os dominantes e dominados, sobre o que é difundido e se torna público. Isto é, ao propagar uma percepção sobre o mundo social, a imprensa, através do poder simbólico que possui, é capaz de criá-lo e atuar sobre ele, no que Bourdieu chama de “efeito de real”. Ao produzir acerca de uma realidade, a atividade jornalística tem em suas mãos o poder de mobilizar a sociedade em torno das ideias que difunde e até mesmo uma “simples narrativa, o fato de relatar, *to record*, como repórter, implica sempre uma construção social da realidade capaz de exercer efeitos sociais de mobilização (ou desmobilização)” (BOURDIEU, 1997, p. 28).

Imprescindivelmente, o poder da mídia na construção da realidade tem efeitos diretos sobre as relações sociais e políticas, pois estas, para ganharem domínio público, passam também pelo crivo da imprensa. A mídia, assim, tem papel diferenciado sobre o que se torna, ou não, público. Em outros termos, a luta pelo poder ultrapassa o campo político⁷⁹ e da luta de classes e adentra também a esfera da mídia e da imprensa. Por isso, é dito que a luta pelo poder também se dá na construção da realidade e na seleção do que se torna público ou ganha visibilidade, ou seja, “[em] razão disso, a disputa por visibilidade e a construção de uma ‘realidade social’ por meio da mídia é uma forma de constituir e consolidar poder dentro de um ou mais campos sociais” (MANTOVANI, 2009, p. 18).

Dessa forma, a conexão entre o campo político e o jornalístico se estabelece a partir da compreensão, conforme Bourdieu, de que a produção de ideias (informações, conhecimento e dados) é relacionada com a conquista de poder e, por isso, com determinados interesses (BOURDIEU, 1989; MANTOVANI, 2009). Para Mantovani (2009), a relação entre o campo jornalístico e o político, na sociedade atual, se estrutura a partir da constante disputa por poder entre grupos sociais. Disputa essa que ganha o espaço da imprensa, da chamada produção simbólica. Mesmo que o campo jornalístico não atue diretamente na luta por espaço no poder político, interage com este através dos elementos simbólicos que detém, como: cobertura, audiência, credibilidade e etc. (MANTOVANI, 2009). É essencial compreender que a luta do poder do campo político ganha vida também no campo da mídia e nela pode-se estruturar e legitimar por meio do poder simbólico. O campo político é interligado ao campo jornalístico

⁷⁹ O campo político de Bourdieu é uma esfera de lutas que se molda conforme as disputas de forças entre os mandatários (cidadãos comuns) e os mandantes (políticos). No campo político, estão as ferramentas de percepção e expressão do mundo e, no campo jornalístico, os artifícios simbólicos para ver esse mundo. Dessa forma, a percepção e expressão da realidade social é relacionada aos interesses que influenciam a visão de mundo transmitida pelos meios de comunicação (BOURDIEU, 2007; MANTOVANI, 2009).

pelo papel relevante que cada um ocupa no outro e “[...] por ser a arena da mídia um espaço estratégico da disputa pública” (MANTOVANI, 2009, p. 21).

Muito se ouve sobre a neutralidade da imprensa; todavia, autores como Miguel (2002) questionam essa posição. Para o autor, a imparcialidade do discurso jornalístico é posta em discussão à medida que se entende que a nossa sociedade é constituída por interesses distintos. Sendo a imprensa um ator central da vida pública e do jogo político, como poderia estar imune aos conflitos que lhe permeiam? A partir da transmissão dessa realidade heterogênea nos meios de comunicação, é desafiador manter um caráter de neutralidade. Além disso, como já mencionado, Bourdieu reflete sobre a vantagem técnica da mídia sobre a seleção do que é noticiado ou não. Fator que lhe compete grande possibilidade de formatar as realidades transmitidas para o mundo e, assim, desvincular-se da imparcialidade (BOURDIEU, 1989; MANTOVANI, 2009).

Por outro lado, o campo jornalístico sofre pressões externas vindas das arenas política e econômica. As pressões políticas podem ocorrer por sanções do público ou do governo, já as pressões de caráter econômico referem-se à quantidade de leitores, aos índices de vendas e de audiência (no caso da televisão). É possível destacar o alto grau de dependência do campo jornalístico em relação a forças externas. Como reflexo das pressões comerciais e econômicas, a lógica mercantilista sujeita a produção cultural. É devido a este cenário de mercadorização da notícia que os meios de comunicação se tornaram repletos de “variedades não importantes” em detrimento de informações de utilidade pública.

Nesse sentido, a pressão externa do campo jornalístico, por sua vez, “exerce, [ela própria], uma pressão sobre todos os outros campos, enquanto estrutura” (BOURDIEU, 1997, p. 77). O campo jornalístico exerce pressão e limita os demais campos por meio da transmissão de informação, da seleção do que se torna público e da formatação da realidade. Uma atuação clássica e banal da pressão exercida pelo campo jornalístico em outros campos é o costumeiro papel da imprensa em “anunciar vereditos” e atuar como especialistas em questões avessas à sua atuação, como, por exemplo, ao proclamar uma lista de *best-sellers*, atuar como críticos de cinema ou do cenário político, etc. Assim, as intervenções do jornalismo podem adquirir formas muito sutis por meio da ideia de consagração midiática. Estas formas de pressão em outros campos perpassam pelo “anti-intelectualismo do jornalismo”, isto é, que não aceita ou dispensa especialistas de outras áreas, para ocuparem, então, o papel de *experts*. Essa atitude apresenta grande risco aos leigos, podendo enganá-los por meio da construção da realidade tecida pelo campo jornalístico (BOURDIEU, 1997).

Outras pressões que exercem desafios para o campo jornalístico dizem respeito às suas relações internas, isto é, entre jornalistas e entre periódicos e meios de comunicação concorrentes. A concorrência interna do campo jornalístico pelo maior número de assinantes e de audiência pode, por vezes, desdobrar-se em relações de cumplicidade ou mesmo cópias de pautas e reportagens. A corrida pela informação e pelo furo de reportagem resulta em uma uniformização do campo jornalístico, na medida em que os meios de comunicação se espelham uns nos outros para escrever e cobrir matérias. Por fim, acarreta em um efeito de banalização da notícia e de fechamento do campo, pois são os jornalistas, ao se compararem, que definem, mesmo indiretamente, o que e como merece ser transmitido pela imprensa (BOURDIEU, 1997, p. 34).

Bourdieu (1997) destaca que, a partir da crise dos jornais, com o surgimento das televisões e da banalização das notícias, espera-se que todos os meios de comunicação se adequem à lógica mercantilista de fazer jornalismo. Isto é, noticiar acontecimentos sem grande relevância, buscando pelo que é mais interessante aos olhos do leitor consumidor e que, conseqüentemente, trará mais vendas e lucro. O autor indica que o novo jornalismo procura dar atenção a “tudo que pode suscitar um interesse de simples curiosidade, e que não exige nenhuma competência específica prévia, sobretudo política. As notícias de variedade, como disse, têm por efeito produzir o vazio político, despolitizar e reduzir a vida do mundo à anedota e ao mexerico [...]” (BOURDIEU, 1997, p. 72-73). Como consequência, as transformações do fazer jornalístico têm enorme peso sobre a mobilização social, pois ao transmitir informação, os meios de comunicação influenciam a formação de conhecimento e a organização para reivindicação de pautas populares. Por meio de notícias banais, o cidadão fica cada vez mais distante do conhecimento público que necessita para exigir e exercer seus direitos.

A partir do exposto sobre o poder simbólico do campo jornalístico, fica justificada a escolha do jornal como objeto desta análise. A seleção dos jornais, por sua vez, buscou por uma posição homóloga e dominante no campo jornalístico dos dois países de modo que, por meio destes, entende-se a possibilidade de formatação do ambiente jornalístico e da realidade social através do conteúdo veiculado. Conforme Bourdieu (1997), a relevância dos jornais pode ser medida por sua relevância econômica e peso simbólico. Assim, baseando-se na tradição, relevância, historiografia, tiragem e acessibilidade aos arquivos digitais dos principais jornais da região, elegeu-se o *La Nación* na Argentina e *O Estado de São Paulo* no Brasil. Estes, por sua vez, permitem a esta pesquisa acessar o conteúdo jornalístico de posição

dominante e conservadora em cada país a respeito dos dois programas de transferência de renda e dos bolsistas em questão. A seguir, aprofundaremos a trajetória de cada um destes.

4.1.1 *La Nación*

O *La Nación* foi fundado em 1870 pelo general e presidente da República (1862), Bartolomé Mitre. Sua fundação substituiu o antigo *Nación Argentina* (criado em 1862) com o objetivo de apoiar a agenda presidencial de Mitre. Esta etapa curiosa de seus primeiros anos em funcionamento pauta ainda hoje o lema do jornal: *Tribuna de doutrina*. Estudos sobre linhas jornalísticas indicam que o lema conduziu o periódico a uma atuação de interpretação e mediação sobre o cenário político nacional, isto é, um posicionamento voltado à análise, diálogo e orientação aos governistas (SIDICARO, 1993 apud RUIZ JIMÉNEZ, 2015).

Desde sua abertura, portanto, o *La Nación* destinou-se à expressão de uma visão conservadora que atraiu como público leitor as classes mais altas do país, reforçando seu caráter elitista e seu discurso em prol do liberalismo econômico. Contudo, ao longo de sua história, conforme breve recapitulação feita pelo *El País* (1985), o periódico *La Nación* observou uma queda do número de leitores de forma proporcional à queda de poder econômico da burguesia argentina. Atualmente, grande parte de seu lucro advém de produtos publicitários e não mais da venda e assinatura de exemplares. Ainda assim, é o segundo maior jornal em circulação do país, com uma média de 108 mil assinantes (de segunda a sábado), com um pico de mais de 250 mil aos domingos (INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULACIONES, 2018).

Um dos marcos da posição conservadora do *La Nación*, e pela qual é até hoje criticado, foi o posicionamento diante dos governos militares, recusando-se a caracterizar o período como uma ditadura. A definição, contudo, não foi poupada para o governo de Juan Domingo Perón. Nos apontamentos de Heredia (2002), o tom conservador do periódico se manteve na oposição aos sindicatos e agremiações estudantis antes e durante o regime militar argentino, e na adoção de termos como *revoltosos* e a associação destes com guerrilhas, visando dissuadir a credibilidade das organizações. O caráter elitista também é figurado na predominância da oposição do jornal aos governos de cunho populista e, principalmente, peronista, culminando no apoio ao regime militar que se instalou em 1976. As críticas reservadas ao regime se colocavam a título das medidas econômicas intervencionistas exacerbadas (HEREDIA, 2002).

Já no estudo de Blaustein e Zubieta (2006), é possível verificar a linha jornalística do *La Nación* por meio da retórica comedida diante do golpe militar e a representação deste período como uma oportunidade de reconstrução nacional e de formação das bases do progresso econômico do país. A conformação ao regime pode ser avistada diante de uma matéria de capa acerca da visita de James “Jimmy” Carter (então presidente dos Estados Unidos) ao General Videla em 1977 e à referência às conversas dos dois líderes em torno de assuntos como democracia e direitos humanos. Em contraposição, diante da visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 1979, o *La Nación* realizou uma cobertura diminuta das vitórias realizadas no país durante a ditadura, além disso, termos como *subversores* foram predominantes em seus editoriais ao longo dos anos 70 e 80, para caracterizar os opositores ao regime (BLAUSTEIN; ZUBIETA, 2006).

Por fim, *El País* (1985) relembrou que a rede de relações do *La Nación* esteve muito próxima de generais acusados de crimes contra os direitos humanos, como a relação do jornalista Eduardo Maschwitz com o General Bignone. Nesse sentido, também cabe destacar a participação do *La Nación*, juntamente com o Grupo Clarín e o Estado Argentino, nas ações negociadas em Bolsa da única fábrica de jornais do país, a Papel Prensa. Esta foi criada durante a ditadura militar e, conforme a narrativa do *El País*, absorve o déficit na impressão de jornais. No entanto, o envolvimento com as ações da empresa e a relação desta e do jornal com o regime militar comprometeram, ao longo dos anos, a imparcialidade do editorial do periódico (EL PAÍS, 1985; PAPEL PRENSA, [2018?]).

4.1.2 O Estado de São Paulo

O jornal criado em 1875 por um grupo de republicanos que visava combater a escravidão e a monarquia foi denominado de *A Província de São Paulo*. Somente em 1890, com a declaração da República, passou a ser designado por *O Estado de São Paulo*. A partir do movimento republicano, foi lançado o ideal que guiaria o periódico até os dias atuais: fazer *da sua independência o apanágio de sua força*. O abolicionismo, por sua vez, foi um valor praticado pelo jornal tanto na defesa da liberdade, como por meio da contratação de ex-escravos como funcionários d’*O Estado* (ACERVO ESTADÃO, [2018?]). Nesse período, o jornal se destacou entre os concorrentes pelo jeito incomum que promovia as vendas de seus exemplares: um homem a cavalo com um barrete na cabeça, buzinando e anunciando o jornal do dia. Posteriormente, esta cena tornou-se o símbolo do jornal contido na página do editorial até os dias de hoje. Atualmente, o jornal é reconhecido como o quarto maior em circulação no

Brasil, com mais 110 mil exemplares diários, em média. A partir da criação do conteúdo digital em 2000, o *Estadão* já acumula mais de 80 mil assinantes (INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULAÇÃO, 2017⁸⁰ apud PODER 360, 2017).

A longa história do jornal foi marcada por importantes mudanças no cenário nacional e internacional, dentre elas, destacam-se momentos de luta, apoio e censura política. Ainda no final do século XIX, o jornal sofreu boicote de leitores portugueses devido ao apoio de um de seus diretores ao movimento antilusitano no Brasil. Já no início do século XX, os diretores do jornal romperam com o presidente da república, Campos Salles, em crítica ao fortalecimento excessivo do poder executivo. Por outro lado, o redator, diretor e proprietário do jornal, Julio Mesquita, ingressou na política como deputado estadual eleito duas vezes. Durante a Primeira Guerra Mundial, *O Estado* declarou apoio aos Aliados e aos valores democráticos e um boicote de empresas alemãs foi organizado contra o jornal. Já em 1934, *O Estado* participou da fundação e organização da Universidade de São Paulo.

Em oposição à ditadura de Getúlio Vargas, o jornal organizou uma aliança com o Partido Democrático e alas do Partido Republicano Paulista (PRP), e recusou-se a realizar propaganda para o Estado Novo, em consequência, alguns diretores e membros da família Mesquita foram presos e exilados, até que, entre 1940 e 1945, o periódico passou por uma intervenção do governo. Além deste episódio, houve outros momentos de censura do jornal, como por exemplo: durante 12 dias por advento da Revolução de 1924 em São Paulo; por dar espaço a uma publicação de Carlos Lacerda em 1956 e pouco antes do Ato Institucional 5, com duração de quase sete anos (até 1975); e um caso mais recente, *O Estado* foi proibido por liminar de noticiar sobre investigação do filho de José Sarney de 2011 até 2018 (ACERVO ESTADÃO, [2018?]).

Em relação ao período do regime militar, o *Acervo do Estadão* (2018?) declarou que o jornal apoiou os movimentos iniciais da revolta, por acreditar na incapacidade de João Goulart e no caráter transitório da medida. Diante da radicalização do movimento militar, o jornal deixou o apoio e iniciou a oposição ao regime, conforme registro do *Acervo*. Durante a oposição aos militares e visando contrariar a censura imposta, os jornais do grupo (*O Estado* e o extinto *Jornal da Tarde*) publicavam receitas e poemas.

A respeito da linha editorial do Estadão, Fonseca (2005) caracteriza o jornal pela pauta do “liberalismo positivista”, em referência a defesa da iniciativa privada, do liberalismo econômico e conservação da ordem social. Napolitano (2017) e Motta (2017) investigaram

⁸⁰ Para acessar os dados das pesquisas realizadas pelo Instituto é preciso ser um membro cadastro, dessa forma, foram consultadas as informações disponibilizadas pelo Poder 360.

empiricamente, cada um à sua maneira, a atuação do jornal diante da ditadura militar de 1964. Para Napolitano (2017), o posicionamento do *Estadão* condiz com a análise de Fonseca na medida, em que o periódico mostrou-se a favor do “movimento de 1964⁸¹”. Este apoio se deve, segundo Napolitano, ao desconforto d’*O Estado de São Paulo* sobre o “caos populista⁸²” das décadas anteriores, em referência clara ao diálogo de Getúlio Vargas com as massas populares, e em evidente oposição à censura que lhes foi imputada por cerca de cinco anos durante o Estado Novo. Dessa forma, Napolitano aponta que o apoio à “revolução de 64⁸³” representava um desejo de ruptura com a ascensão da esquerda e das demandas sociais que estabeleciam seus pilares desde a década de 30.

A posição antiesquerdista do periódico foi evidenciada, como mostra Motta (2017), tanto sobre o cenário nacional, pelo uso do termo “terrorismo” para se referir à resistência ao regime militar brasileiro, quanto sobre o cenário internacional marcado pela Guerra Fria. Além disso, o estudo conduzido por Capelato e Prado (1980) evidencia uma postura semelhante ainda na década de 1930, quando o periódico apoiou o governo contra a Intentona Comunista.

Ainda assim, é importante considerar que posições críticas pontuais foram adotadas pelo jornal, principalmente a partir de 1967 (ano de instauração da Lei da Imprensa) alegando que o regime havia se desvinculado dos ideais suscitados pelos movimentos apoiados em 1964. Posteriormente, as críticas do *Estadão* focaram também a interferência dos governantes na economia do país (NAPOLITANO, 2017). Por outro lado, Motta (2017) destaca a mudança que sofreu o conteúdo do editorial do *Estadão* após a apreensão de uma edição em 68, diante do Ato Institucional 5 e da posterior morte do diretor Júlia Mesquita Filho (responsável pelo editorial). As transformações no editorial perduraram até meados de 75 e envolveram um enfoque sobre o cenário internacional, evitando, assim, o debate sobre o contexto brasileiro e, portanto, esquivando-se de novos confrontos diretos com a censura dos militares. A partir de então, o desconforto com a censura passou a ser demonstrado eufemisticamente dentro do *Estadão*, nas entrelinhas e de forma moderada ao longo das seções do jornal. Em outras palavras, as críticas ao período que durou de 1964 até 1985 existiram nos exemplares do *Estadão*, mas somente após o apoio ao movimento e em tom

⁸¹ Denominação usada pel’*O Estado de São Paulo* para referir-se ao início do regime militar em 1964 (NAPOLITANO, 2017, p. 351 e 357).

⁸² Expressão que cunha a opinião d’*O Estado de São Paulo* sobre os governos de Getúlio Vargas e João Goulart (NAPOLITANO, 2017, p. 351; 352; 356; 357 e 360).

⁸³ Expressão utilizada pelo periódico sobre o início do regime militar no Brasil (NAPOLITANO, 2017, p. 351; 357 e 360).

comedido e cauteloso, visando à conservação da posição considerável do jornal no contexto nacional.

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Previamente à interpretação e à apresentação dos resultados da análise de conteúdo, considera-se pertinente a avaliação sobre o processo de coleta e tratamento de dados que compõem as primeiras etapas do método, conforme Bardin (1977): 1ª) Pré-análise; 2ª) Exploração do material; 3ª) Tratamento dos dados e 4ª) Inferência e interpretação. Sobre a primeira etapa, de organização da pesquisa, cabe reforçar o caráter dedutivo deste estudo e que, assim, possui objetivos e hipótese pré-determinados e explicitados na introdução deste estudo.

Sobre a hipótese, foram formulados três indicadores, estes são: o teor negativo, neutro ou positivo dos materiais veiculados pelos jornais que ajudam a responder “Como é veiculado, por jornais tradicionais conservadores, o direito e a cidadania dos participantes do Bolsa Família e do *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH)?” e também a entender se as diferenças na história do desenvolvimento da cidadania e formação nacional do Brasil e da Argentina pautam percepções distintas sobre estes programas sociais na atualidade. Assim, os três indicadores são: negativo, neutro e positivo, que, respectivamente, correspondem a uma veiculação negativa, neutra ou positiva dos programas de transferência de renda. A análise buscou dar conta das três possibilidades de veiculação dos PTRC, mesmo admitindo, conforme Miguel (2002), os desafios de neutralidade da imprensa em relação à natureza conflituosa dos interesses sociais que a rodeiam e pelo poder que detém na formação de conhecimento sobre a vida pública e a esfera política.

Partindo da perspectiva do poder simbólico dos jornais na formatação da realidade, conforme Bourdieu (1989), esta parte da análise foi pautada, então, pela percepção que os leitores obteriam a partir das matérias veiculadas pelos jornais. Dessa forma, é relevante ressaltar que o conteúdo das matérias foi avaliado com foco na repercussão da recepção da comunicação, ou seja, na visão do leitor dos jornais sobre os programas. Contudo, embora as condições de produção das matérias dos jornais não estivessem no foco da análise, a separação é complexa e entende-se que uma etapa da comunicação influencia a outra, dessa forma, inevitavelmente avaliações neste sentido foram realizadas quando necessárias à investigação. Além disso, a análise considerou que os programas de transferência de renda poderiam transmitir uma imagem negativa sobre eles próprios devido às falhas e inúmeros

problemas e desafios que apresentam. Dessa forma, por fim, pretende-se esclarecer que a avaliação do conteúdo das matérias entre negativo, neutro ou positivo não esteve vinculada à intencionalidade dos jornais no momento de produção das matérias sobre cada PTRC, inclusive por compreender que o campo jornalístico está em constante disputa de interesses internos e externos e não se trata de uma atividade de manipulação ou dominação (BOURDIEU, 1989). A este respeito, destaca-se que a análise ponderou exaustivamente (foram realizadas cerca de cinco leituras sobre todo o material) sobre a forma como as imagens dos programas de transferência de renda seriam recebidas pelos leitores de cada matéria. Por fim, o teor do conteúdo difere com relação a cada categoria e será esclarecido na seção posterior.

Ainda na etapa de pré-análise e coleta dos materiais, a pesquisa deparou-se com um volume extremamente elevado de resultados encontrados pelos buscadores nos acervos digitais de ambos os jornais. Em dezembro de 2018, foram identificados mais de 8 mil resultados no *Estadão* e mais de 800 no *La Nación*. A partir deste montante, o estudo buscou limitações e filtros para tornar a viabilizar a análise com materiais mais assertivos ao problema de pesquisa. Assim, foram escolhidos quatro tipos de filtragens: recorte temporal (os primeiros dois anos, os dois anos intermediários e os dois últimos anos que correspondem à operacionalização de cada programa social), seções dos jornais (editoriais, notícias e *features*), palavras-chave no filtro de busca (“Bolsa família” e “AUH” para os editoriais e “beneficiários do Bolsa Família” e “beneficiarios do AUH” para notícias e *features*) e cerca de cinco leituras flutuantes (já inclusas na análise de conteúdo e que contemplou a leitura de mais de 300 materiais). Dessa forma, o uso destes filtros ajudou na segunda etapa, de exploração do material, e determinou a delimitação do *corpus* documental em 78 documentos resultantes do *Estadão* e 52 do *La Nación*.

Por fim, a primeira etapa também previu, conforme a metodologia descrita por Bardin (1977), a codificação de cada matéria componente do *corpus* documental final. O código serve tanto para identificar a matéria tratada em questão, como para buscar maiores informações disponibilizadas no apêndice. O código criado foi pensado para facilitar a identificação do jornal, do tipo (se editorial ou notícia/*features*) e a data da publicação, exemplo: ARNF20100122 – esta matéria refere-se ao jornal argentino (AR), é uma notícia ou *feature* (NF) e foi publicada em 2010, no mês de janeiro (01) no dia 22 (20100122). Outro exemplo: BRE20040805-2 – esta matéria pertence ao jornal brasileiro (BR), trata-se de um editorial (E) e foi publicada em 2004, no mês de agosto (08), no dia 05 (20040805), quando há duas matérias na mesma data, utilizou-se a identificação “-2” ao final.

A segunda etapa, por sua vez, tratou da definição das unidades de registro, unidades de contexto, seleção das categorias da análise e regra de contagem. As unidades de registro escolhidas foram os títulos das matérias e as unidades de contexto referem-se a matérias na íntegra. Optou-se por trabalhar com categorias mistas, isto é, com influência da teoria sobre os programas de transferência de renda, mas com flexibilidade para acolher assuntos que se destacaram ao longo das leituras. A partir disso, a pesquisa utilizou categorias teóricas provenientes do capítulo 3 desta dissertação, são elas: Benefícios; Cobertura; Controle e fiscalização; Orçamento e economia; Impactos e avaliação; e Autonomização dos beneficiários. Uma sétima categoria, “Política e eleições”, derivou da leitura atenta do material e da necessidade de comportar o volume de matérias dedicadas à relação dos programas com a esfera política e eleitoral. Portanto, ao final, a análise de conteúdo foi realizada com sete categorias. Cada uma será abordada em profundidade ao longo desta seção e com interface às perspectivas teóricas abordadas no decorrer do capítulo 3 desta produção. Por fim, a regra de contagem dos dados seguiu a frequência das unidades de registro agrupadas nas categorias. Isto é, busca-se entender em quais categorias estão alocadas a maior parte das matérias, para, então, compreender a relevância destas sobre o conteúdo de cada um dos órgãos de imprensa. A terceira e quarta fase, por sua vez, encontram-se apresentadas na seção a seguir, ou seja, dizem respeito ao cálculo da frequência das unidades de registro, apresentação dos dados, interpretação e inferência, posteriormente, estão dispostas as conclusões da análise de conteúdo. A partir destes esclarecimentos e desta breve retrospectiva sobre as primeiras etapas da análise de conteúdo, finalmente, passa-se aos dados e resultados obtidos.

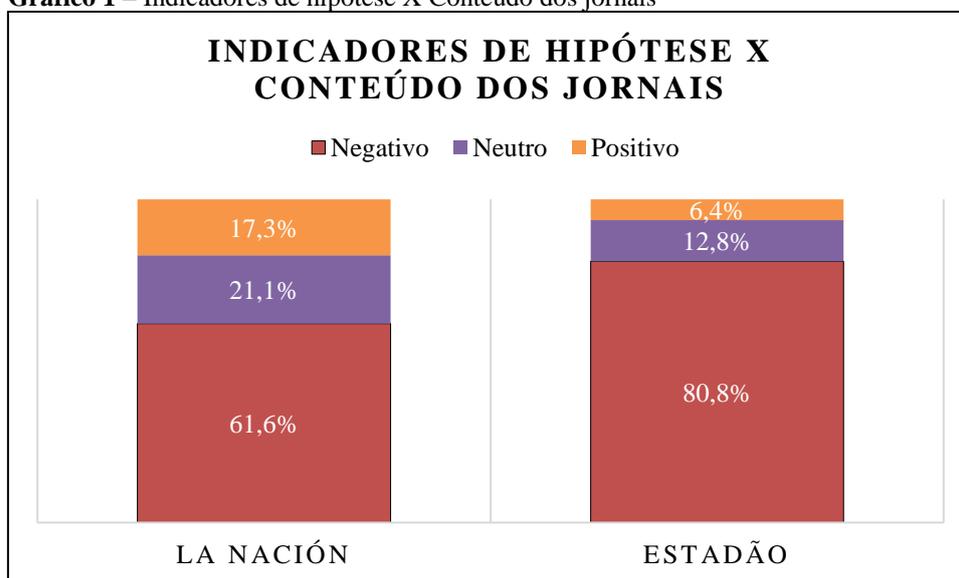
4.2.1 Apresentação e interpretação dos dados comparados

Seguindo as quatro etapas da análise de conteúdo conforme Bardin (1977), a seguir é apresentada a fase de interpretação dos resultados de forma comparada entre os dois jornais. A análise de conteúdo, realizada conforme Bardin (1977), possibilitou a contemplação e investigação de 78 documentos provenientes do jornal *O Estado de São Paulo* e 52 documentos do periódico argentino *La Nación*. Dentro do *corpus* documental do *Estadão*, 24 são editoriais e 54 são notícias e *features*. Com relação ao *La Nación*, 6 são editoriais e 46 são notícias e *features*.

Em primeira ordem, a partir dos dados coletados, foi possível analisar a relação entre os indicadores de hipótese – neutro, negativo e positivo – e o conteúdo de cada jornal

comparativamente. A este respeito, aponta-se que, em ambos os jornais, há forte dominância da medição negativa sobre os programas de transferência de renda, isto é, mais de 50% do conteúdo analisado de cada jornal transmitiu uma imagem negativa sobre o respectivo PTRC. Entretanto, a comparação, conforme o gráfico 1⁸⁴ abaixo, mostra que o conteúdo apresentado pelo *O Estado de São Paulo* tem um teor negativo relativamente mais predominante do que o periódico argentino em relação ao volume respectivo de materiais analisados em cada caso. Além disso, destaca-se a baixa proporção dos indicadores neutro e positivo no conteúdo do *Estadão* em relação ao *La Nación*. Nesse sentido, aponta-se que o conteúdo do periódico brasileiro tem maior predomínio e tendência à crítica e veiculação de uma imagem negativa sobre o PBF do que o caso argentino.

Gráfico 1 – Indicadores de hipótese X Conteúdo dos jornais

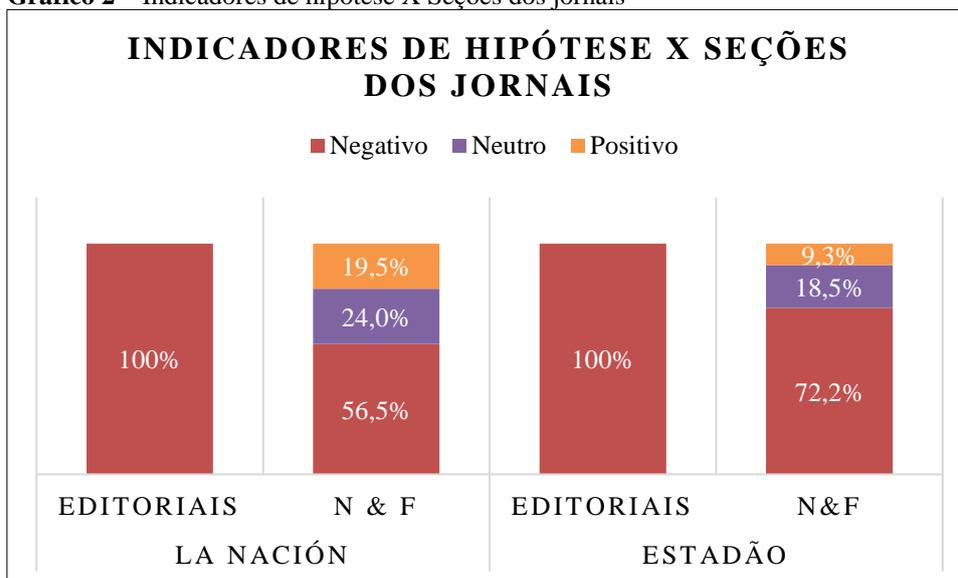


Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Além disso, uma avaliação sobre o teor do conteúdo dos materiais em relação às seções dos jornais (editoriais e notícias/features) possibilitou a identificação de uma linha crítica em ambos os editoriais. Evidentemente, o indicador negativo predominou sobre ambas as seções, no entanto, a predominância total sobre o conteúdo dos dois editoriais aponta uma forte tendência dos jornais para a veiculação de uma imagem negativa sobre ambos os programas de transferência de renda, principalmente, através do recurso opinativo representado pelo editorial. Para ilustrar esta análise está disposto um gráfico comparativo a seguir:

⁸⁴ Entende-se que a formulação de gráficos não compõe a metodologia clássica da análise de conteúdo segundo Bardin (1977), contudo, avaliou-se que os dados encontrados seriam melhor visualizados e compreendidos pelo leitor por meio destas ferramentas ilustrativas.

Gráfico 2 – Indicadores de hipótese X Seções dos jornais



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A dominação da crítica dentro dos editoriais revela a linha jornalística liberal-conservadora que guia ambos os jornais. Além disso, é interessante ressaltar o papel dos editoriais em posicionar os jornais diante do cenário regional e nacional por meio exposição opinativa que reflete as visões da instituição e a diretriz jornalística que norteia a cobertura do órgão de imprensa. Dessa forma, a identificação de um conteúdo editorial com teor inteiramente negativo sobre cada um dos programas de transferência de renda ao longo de vários anos (ainda que de forma intervalada) assinala para uma cobertura jornalística possivelmente pautada pelo olhar crítico em relação às dinâmicas de proteção social. A este respeito, a completa análise de conteúdo poderá dar maiores substratos para refletir sobre a retórica utilizada e a cobertura dos jornais sobre os respectivos PTRC.

Sendo assim, após estes apontamentos introdutórios, o estudo passa ao aprofundamento da análise de conteúdo. Os resultados obtidos foram sintetizados na tabela a seguir. Nela, estão discriminadas as sete categorias, os indicadores das hipóteses de cada uma (negativo, neutro e positivo), a frequência – isto é, o volume de documentos – e, por fim, a porcentagem em relação ao total do *corpus* documental de cada jornal. A tabela está ordenada da maior frequência à menor em relação ao conteúdo do *La Nación*. O jornal argentino foi selecionado como base de comparação para a análise de conteúdo, tendo em vista a ordem já estabelecida na escrita dos capítulos e, principalmente, a hipótese de pesquisa que aponta que a percepção veiculada no periódico argentino apresenta maior proximidade com a lógica de direitos e reconhecimento da cidadania.

Tabela 4 – Resultados da análise de conteúdo do *La Nación* e d’*O Estado de São Paulo*

ANÁLISE DE CONTEÚDO	Indicadores de Hipóteses	LA NACIÓN		O ESTADO DE SÃO PAULO	
		Frequência	%	Frequência	%
Benefícios	Subtotal	23	44,2%	5	6,4%
	Neutro	10	19,2%	3	3,8%
	Positivo	7	13,5%	0	0%
Cobertura	Neutro	6	11,5%	2	2,6%
	Subtotal	10	19,2%	4	5,1%
	Negativo	10	19,2%	3	3,8%
Impacto e avaliação	Neutro	0	0,0%	0	0,0%
	Positivo	0	0,0%	1	1,3%
	Subtotal	8	15,4%	18	23,1%
Orçamento e economia	Negativo	7	13,5%	14	17,9%
	Positivo	1	1,9%	4	5,1%
	Neutro	0	0,0%	0	0,0%
Autonomização dos beneficiários	Subtotal	4	7,7%	4	5,1%
	Negativo	3	5,8%	3	3,8%
	Neutro	1	1,9%	1	1,3%
Política e eleições	Positivo	0	0,0%	0	0,0%
	Subtotal	4	7,7%	13	16,7%
	Negativo	3	5,8%	11	14,1%
Controle e fiscalização	Positivo	1	1,9%	0	0,0%
	Neutro	0	0,0%	2	2,6%
	Subtotal	2	3,8%	17	21,8%
Total de documentos	Negativo	2	3,8%	16	20,5%
	Neutro	0	0,0%	1	1,3%
	Positivo	0	0,0%	0	0,0%
Controle e fiscalização	Subtotal	1	1,9%	17	21,8%
	Negativo	1	1,9%	14	17,9%
	Neutro	0	0,0%	3	3,8%
Total de documentos	Positivo	0	0,0%	0	0,0%
	Subtotal	52	100%	78	100%

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

A Tabela 4 é interpretada da seguinte forma: No *La Nación* foi possível verificar que há uma quantidade expressiva – próxima à metade de todo o *corpus* (44,2%) – que se refere à categoria de benefícios. Dentre as 23 matérias (editoriais, notícias e/ou *features*) sobre a temática de benefícios, há dez (19,2%) que transmitem ao leitor uma imagem neutra sobre o *Asignación Universal por Hijo*, sete (13,5%) que veiculam uma imagem positiva e seis (11,5%) que transmitem ao leitor uma ideia negativa sobre o programa. Já no caso brasileiro, d’*O Estado de São Paulo*, foi verificado que há 5 matérias que tratam da temática de benefícios do programa de transferência de renda, este volume corresponde a 6,4% do *corpus* do jornal. Dentro desta categoria, verificou-se que três matérias (3,8%) transmitem ao leitor um conteúdo neutro sobre o Bolsa Família e duas (2,6%) uma imagem negativa do programa.

Assim como o ordenamento da tabela 4, a descrição e interpretação da análise de conteúdo seguirá a frequência das categorias apresentadas no *La Nación*. Nesta etapa, será realizada a descrição de cada categoria e dos indicadores de hipótese, a comparação com o *Estadão* e a exposição de exemplos.

A categoria “**Benefícios**” se refere a matérias com temática principal sobre os benefícios dos programas de transferência de renda, sejam eles monetários ou não, bem como demais ações que beneficiam os bolsistas. Dentre os benefícios monetários, estão reajustes e debates políticos em torno do aumento dos valores. Os benefícios não monetários, por sua vez, podem ser programas de auxílio ao desenvolvimento infantil, acesso gratuito a demais serviços e etc. Já outras ações incluídas nesta categoria dizem respeito a reformas nos cálculos dos benefícios, ações que afetam diversos programas sociais e etc. Por fim, a categoria também inclui benefícios ou concessões em casos especiais ou de emergência.

O indicador de hipótese negativo referente à categoria “Benefícios” reflete posicionamentos que podem incutir no leitor uma imagem ruim dos programas de transferência de renda, como críticas sobre aumentos ou resultados de benefícios não monetários, bem como comparação de decisões desta natureza com o período eleitoral. Indicadores de hipótese positivos sobre a categoria benefícios enquadram matérias que celebram aumentos ou a implantação de novas formas de benefícios, bem como exploram a importância de tais medidas para o objetivo dos programas de renda. Finalmente, o indicador neutro sobre a temática de benefícios abriga matérias que têm o caráter meramente informativo sobre reajustes e programas associados à transferência de renda ou que apontam para diferentes pontos de vista. Dessa forma, o indicador neutro abarca matérias que refletem uma visão imparcial sobre os benefícios das políticas de transferência de renda.

No conteúdo investigado do *La Nación* (ver Quadro 3⁸⁵), observaram-se muitas matérias dedicadas à pauta dos benefícios do programa de transferência de renda. É possível inferir que por se tratar de um dos principais aspectos que caracterizam, de forma concreta e palpável, o programa AUH, os seus benefícios foram tomados como uma temática relevante na imprensa. Além disso, trata-se de um assunto rotineiro no programa argentino – os valores dos benefícios são reajustados semestralmente (SILVA *et al.*, 2016a) – tal fator, portanto, justifica um volume maior de notícias a este respeito. Neste sentido, confirmou-se que as matérias que abordaram os benefícios monetários em sua maioria trataram de reajustes, como

⁸⁵ Todos os demais quadros da análise de conteúdo estão disponíveis nos apêndices.

nos seguintes títulos: “Aumentará la asignación por hijo” (ARNF20101202) e “Suben de 460 a 644 pesos la asignación por hijo” (ARNF20140515-2).

Dentro da categoria “Benefícios”, há dez notícias com indicador de hipótese neutro, isto é, que transmite aos leitores uma imagem neutra ou imparcial do programa de transferência de renda. O exemplo a seguir aponta um trecho estritamente informativo sobre o alcance do reajuste do valor do AUH: “[...] los aumentos llegarán a 8,4 millones de jubilados y a 9 millones de asignaciones por hijo” (ARNF20170816). Este outro exemplo, por sua vez, indica uma frase que aborda dois pontos de vista, como economia fiscal (*ahorro fiscal*) e gasto público: “[...] el ahorro fiscal por el cambio de fórmula será en 2018 de unos 60.000 millones de pesos, la compensación cubrirá ni el 10 por ciento de ese recorte” (ARNF20171216). Este último caso reflete, portanto, uma notícia que pauta o aumento do gasto público com uma compensação para os aposentados e bolsistas do AUH, mas relembra o leitor sobre o corte de despesas ocorrido anteriormente e que é superior às novas despesas. Por meio de matérias em tom de neutralidade, os leitores são levados a ponderar sobre aumentos e debates em torno dos benefícios e, dessa forma, evita-se a relação do AUH como um elemento negativo para as finanças do país.

Nas matérias alocadas no indicador de hipótese positivo foi identificado um tom comemorativo, como na frase: “La mejora llega hasta el 40%; pasarán a cobrar los beneficiarios 644 pesos” (ARNF20140515). Em outros casos, uma melhoria ou incremento no programa foram considerados benéficos, como nos seguintes fragmentos: “La decisión del Gobierno es además un reconocimiento explícito a las denuncias sobre el peso de los impuestos en los alimentos [...]” (ARNF20160218) e “[...] los beneficiarios podrán acceder a créditos sin tasas excesivamente altas” (ARNF20170711). Esses trechos remetem o leitor à oportunidade de atingir justiça social por meio da transferência de renda e celebram avanços do programa em prol da população mais carente. A promoção da justiça social e redução das desigualdades, por sua vez, marca a importância dos direitos sociais para a cidadania plena dos indivíduos, conforme Marshall (1967) e Atria (2005), e no caso argentino é um cenário desejado em Carta Magna conforme a Constituição de 1994 (ARGENTINA, 1994; MECLE ARMINÑANA, 2001; REGO; PINZANI, 2014). Nesse sentido, a valorização da transferência de renda sobre a situação de pobreza das pessoas aproxima-se de um discurso positivo sobre a cidadania destas pessoas e do direito à renda que recebem.

Por fim, as seis matérias classificadas como negativas contêm elementos variados. O aumento dos benefícios próximo ao período eleitoral foi criticado: “Ya sea porque se tratará de un año electoral o porque transformó en el caballito de batalla del gobierno a la hora de

discutir sobre política social, lo cierto es que la presidenta [...] apostará todas sus fichas en 2011 a reforzar el programa [...]" (ARNF20101202).

O aumento da pobreza e desemprego também foram pautados, tanto para criticar a ineficácia do AUH e insuficiência dos benefícios, mas também como forma de justificar a necessidade de reajuste: "[...] por falta de empleo, cada vez hay más beneficiarios" (ARNF20140515-2) e "[...] informó que la pobreza subió el año pasado al 27,5% [...]" (ARNF20140513). Um último exemplo trata de um projeto político para modificação do AUH por um salário complementar à renda, visando incentivar o trabalho formal: “[...] la eventual reconversión de diferentes planes sociales en fuentes de trabajo genuino e el denominado 'salario complementario' [...]" (ARNF20160916). Esta proposta questiona o direito dos desempregados e dos trabalhadores informais à transferência de renda e, sendo assim, impõe dúvidas ao sistema não contributivo inaugurado pelo AUH de forma pioneira (BICHER, 2015). A este respeito, cabe fazer uma referência à ideia da “cidadania regulada” pelo mercado de trabalho formal e pela carteira de trabalho, excluindo marginalizados, desempregados, deficientes, idosos e doentes da esfera de direitos e deveres de cidadania (SANTOS, 1979).

Em geral, este grupo de matérias tem diversos núcleos de pensamento que, de forma indireta, descontroem a importância e os resultados da transferência de benefícios à população pobre, seja alegando crescimento da informalidade, clientelismo ou irresponsabilidade na hora de avaliar os reajustes e etc. Ao questionar todo o processo de repasse dos benefícios desde seu planejamento (crítica de motivações eleitorais, ineficiência da fórmula dos reajustes, valores insuficientes e etc.) até a etapa de avaliação dos resultados (indicadores aumento da pobreza e informalidade), o AUH ganha uma visibilidade negativa e perde credibilidade aos olhos do leitor argentino.

No conteúdo analisado do *Estadão* (ver Quadro 4), ao contrário do conjunto argentino, foi encontrada uma parte pouco representativa sobre a temática dos benefícios, somente 5 matérias (6,4% do total). Ao avaliar a organização dos dois programas, essa baixa incidência de pautas jornalísticas sobre benefícios no cenário brasileiro pode ser explicada pela ausência de um indexador de valores do Bolsa Família, diferentemente do AUH. No PBF, os reajustes são realizados por decreto presidencial, sem calendário ou planejamento prévio (SILVA *et al.*, 2016a). Essa situação é confirmada pela presença de apenas uma reportagem focada no reajuste de benefícios e outras duas indiretamente relacionadas: "O reajuste do valor do benefício é parte da estratégia de erradicação da pobreza extrema" (BRNF20110102); "A presidente Dilma Rousseff pediu aos Estados que ampliem, na medida de suas possibilidades,

os valores repassados pela União aos participantes do Bolsa Família" (BRNF20111014) e "[...] o governo Temer fez 'das tripas coração' para garantir o reajuste de 12,5% no valor do benefício. Mas o Bolsa Família não pode ser uma 'opção de vida'" (BRNF20160713).

Como consequência da ausência de um calendário de reajustes, o aumento dos benefícios do Bolsa Família poderia se tornar uma pauta polêmica, todavia, a análise indicou que as críticas têm outras origens. Por exemplo, no último trecho citado (BRNF20160713) está veiculado uma imagem negativa sobre o programa, que reforça a ideia de que os bolsistas se conformam com a renda recebida e evitam sair do cadastro. Por trás desta fala do Ministro Osmar Terra, está a ideia de que os bolsistas do programa não têm ambição para sair da situação de vulnerabilidade e, assim, optam por continuar como beneficiários ao invés de buscar um emprego formal. Este discurso demonstra profundo desconhecimento sobre os reais desafios enfrentados pela população e resulta na desqualificação do caráter de direito à renda, como Rego e Pinzani (2014) constataram ao longo de suas entrevistas com diversas famílias participantes do PBF. Além disso, esta retórica afeta a subjetividade e autoestima do pobre em meio a uma sociedade que hipervaloriza a produtividade e o utilitarismo, dessa forma, contribui negativamente à integração social dos beneficiários (REGO; PINZANI, 2014). Além desta retórica, uma outra crítica trata do baixo valor monetário do benefício: "A ajuda não foi suficiente para que 5,3 milhões de famílias beneficiárias superassem a extrema pobreza" (BRNF20110102). Esta avaliação, com menos de dez anos de programa, revela uma expectativa imediatista que tem raiz na visão neoliberal, pois compreende a renda como um instrumento emergencial para suprir as carências básicas da população (SILVA *et al.*, 2016a). Dentro do ideal neoliberal, os resultados da transferência de renda são esperados a curto prazo, do contrário os programas são taxados como ineficazes.

Apesar das críticas, uma imagem neutra sobre os benefícios do Bolsa Família foi ligeiramente mais presente no conteúdo do jornal (três matérias em oposição a duas negativas). A neutralidade esteve presente no retrato de pautas e acontecimentos genéricos do cotidiano do programa, como por exemplo: "Os beneficiários do Bolsa Família de cinco cidades atingidas pelas chuvas no Rio de Janeiro e em Minas Gerais já têm, desde ontem, o dinheiro do programa disponível para saque" (BRNF20110119). Outras matérias, como o pedido de complementação da transferência de renda de Dilma Rousseff para os governadores, foram consideradas neutras por adotarem um tom meramente informativo e, principalmente, pelo tamanho diminuto das pautas.

Em suma, enquanto a temática de benefícios foi a mais presente no *La Nación* (cerca de 44%), o mesmo não é verdadeiro sobre o *Estadão* (6,4%). Através de uma análise

comparativa sobre os programas, uma diferença no processo de reajuste dos benefícios auxilia na compreensão deste cenário. O AUH é reajustado semestralmente e possui uma fórmula para calcular os valores, já o PBF é atualizado por decreto presidencial, isto significa que não há uma agenda programada e nem mesmo um cálculo formatado (SILVA *et al.*, 2016a). Embora essa diferença permita compreender um volume expressivo de notícias sobre benefícios no jornal argentino, a ausência de um cronograma de reajustes do Bolsa Família não esclarece, por completo, a baixa ocorrência do assunto. Do contrário, a partir desta carência na gestão do PBF, um volume maior de debate seria esperado, mas o conteúdo das matérias do *Estadão* com indicador de hipótese negativo direciona as críticas sobre os benefícios para outros fatores, como o baixo impacto dos programas no combate à pobreza e a dependência dos bolsistas com a transferência. Isto é, o enfoque das críticas se volta para tópicos mais gerais do Bolsa Família, que afetam igualmente, se não mais, a imagem do programa.

Esta tendência também é encontrada em parte das matérias de indicador negativo do *La Nación*. Por fim, cabe destacar que dentre as 23 matérias do *La Nación*, somente seis têm indicador negativo e dentre as 5 matérias do *Estadão*, apenas duas. Dessa forma, conclui-se que poucas são as críticas diretamente relacionadas aos benefícios dos programas. Estes ocupam majoritariamente pautas com indicador de hipótese neutro ou positivo. Já as críticas presentes nesta categoria se ocupam de outros aspectos dos programas de transferência de renda (impacto, relação eleitoral e etc.). Aqui, destaca-se a preocupação com o clientelismo. O receio sobre contornos clientelistas na transferência de renda aos mais pobres dialoga com a evolução da ampliação de direitos no subcontinente, no qual os interesses sociais necessitavam de relações clientelistas e patrimonialistas para serem atendidas pelo Estado, conforme Fleury (1994). Contudo, o discurso sobre o clientelismo da transferência monetária descontrói, em pleno século XX, a validade dos direitos já adquiridos por estas populações e transparece a falta de consciência sobre a interdependência de classes (SOUKI, 2006) e relaciona-se com a ascensão do individualismo e neoconservadorismo, próprios da era neoliberal, que desafiam movimentos de redistribuição de renda e, conseqüentemente, a ideia de cidadania plena, conforme teorizada por Marshall (ISIN; TURNER, 2007).

A categoria “Cobertura” engloba matérias que tratam do alcance dos programas de transferência de renda em relação ao público-alvo e/ou à população total. Um debate presente nesta categoria – que inclusive possui respaldo teórico – trata da focalização ou universalização de políticas sociais de renda, as vantagens e desvantagens de cada opção.

Outros assuntos relacionados dizem respeito à eficiência da cobertura da população em relação aos objetivos de cada programa.

O indicador de hipótese negativo desta categoria agrupa matérias que criticam o alcance dos programas de transferência de renda, seja por não atingirem o público ao qual se destinam ou em relação ao debate focalização *versus* universalização, como aponta Silva (2016b). Apontamentos sobre a cobertura têm reflexos negativos quando apontam as falhas técnicas ou mesmo má vontade pública em completar o alcance da transferência de renda. Por outro lado, as matérias que conduzem a uma imagem positiva do jornal se referem a comemorações de alcance de metas e eficiência da cobertura. Por fim, nenhum dos jornais apresentou um indicador de hipótese neutro.

No caso argentino (ver Quadro 5), todas as dez matérias foram elencadas como negativas em relação à veiculação da imagem do AUH para os leitores. Dentre estas matérias estão notícias sobre iniciativas de lei que visavam universalizar o AUH: "[...] reclamó la sanción de una ley que asegure la universalización del programa [...]" (ARNF20100910). Até mesmo, por vezes criticou-se a efetividade da palavra *universal* no nome do programa, como no seguinte excerto: "[...] aquellos que cuestionan el plan AUH por no tratarse de un plan verdaderamente universal" (ARNF20110918-2). Sobre este aspecto, retoma-se a noção de que os programas de transferência de renda nasceram em meio à lógica de redução do gasto público e focalização nos mais pobres. Ainda assim, neste cenário o AUH amplia a ótica da focalização através de discurso redistributivista e progressista, no entanto, é preciso notar que a universalização não está contemplada nas diretrizes dos PTRC (SILVA, 2016b).

Outro ponto explorado foram os montantes de crianças não cobertas pelo AUH mesmo após preencher os requisitos, nestes casos números foram largamente utilizados para demarcar as disparidades, como nos exemplos: "[...] en el primer semestre del año [...] quedaban excluidos un millón de niños y adolescentes que cumplían los requisitos para percibirla" (ARNF20110122) e no destaque de que "[...] 8% del total de chicos del país" não recebem o benefício, embora necessitem (ARNF20161106). Ao criticar a cobertura sobre o público-alvo do AUH, o jornal também teceu críticas à gestão do programa: "[...] pero no lo hacen por errores de información o de administración" (ARNF20161025). Contudo, mesmo diante de decisões de expansão ou manutenção da cobertura, o teor das matérias acusou um uso eleitoreiro por trás do AUH. Ao anunciar que iria expandir o programa para mais de um milhão de crianças, a iniciativa foi caracterizada como uma "[...] herramienta importante a la hora de bajar la conflictividad social a pocos meses de fin de año y con las elecciones de

medio término en el horizonte" (ARNF20161025). Aqui, destaca-se novamente o receio sobre o clientelismo e uma retórica desconstituente do direito à transferência de renda.

Já no *Estadão* (ver Quadro 6), a cobertura do programa também aparece veiculada em mais matérias com indicador de hipótese negativo, mas a quantidade despendida para a temática é proporcionalmente muito inferior, quase quatro vezes menos (19% no *La Nación* e 5% no jornal brasileiro). Dentre as matérias com indicador negativo, a cobertura do programa foi refletida como deficiente, principalmente sobre as pessoas com direito à bolsa, mas que não a recebem: "Existem pelo menos 226 mil famílias pobres no País com direito a receber benefícios do Bolsa Família, mas ainda sem acesso ao programa de transferência de renda" (BRNF20101116). Aqui, é interessante perceber a valorização do direito ao benefício em ordem de criticar a operacionalização, mesmo que se aponte também que "O valor pago pelo programa é insuficiente para tirar 40% de seus beneficiários da situação de extrema pobreza" (BRNF20110725).

Além disso, notou-se o uso do discurso de especialistas, mesmo em editoriais do jornal, para destacar a importância da crítica ao programa e ao governo da época: "O combate à miséria, argumentam, depende de políticas universais de longo prazo, centradas na educação e saúde." e "[...] em matéria de políticas universais, o seu governo representa um retrocesso" (BRE20051022). Nesta mesma matéria, um apontamento chamou a atenção: a comparação da prática da focalização com o assistencialismo, indicando, como solução, a universalização do Bolsa Família e a implementação de iniciativas de longo prazo para superar a pobreza. Este discurso aponta que a transferência de renda focalizada tem um caráter de assistencialismo, em segundo plano indica-se que, nesta retórica, o programa dialoga com a ideia da caridade, da doação, de forma residual e, assim, é desconectado da cidadania universal ou plena e volta-se à cidadania invertida, onde só o indivíduo necessitado tem direito à assistência pública, conforme investigado por Fleury (1994). Assim, ao vincular o PBF ao assistencialismo, a crítica questiona os direitos e o tipo de cidadania que este formata.

A única matéria positiva sobre a cobertura do PBF enquadra-se sobre a importância das "portas de saída" das políticas sociais que proporcionam a autonomia dos bolsistas. Nessa, contudo, mesmo noticiando o alcance eficiente do programa nos municípios mais pobres do Maranhão e Piauí, a pauta tinha um tom controverso: "O levantamento mostra ainda que apesar de receberem a bolsa, as pessoas desses municípios registram baixíssimo acesso ao trabalho e a oportunidades de estudo." "[...] mais dificuldades para a emancipação das famílias do programa [...]" (BRNF20110725-2). Assim, o conteúdo exalta a relevância do

trabalho, da educação e da independização das famílias para a avaliação do PBF, isto é visa à formação de capital humano e à promoção da inserção laboral.

Ao analisar o conteúdo de ambos os jornais sobre a cobertura dos programas, é possível inferir uma constante contradição entre a necessidade de universalizar a cobertura, críticas sobre a expansão para novos participantes e a necessidade de emancipar os titulares. Infere-se que há dificuldade de avaliar avanços positivos da cobertura da transferência de renda, os pontos de vista parecem ser adotados para melhor servir à crítica. Com relação a discussão em torno da focalização e universalização das políticas de renda, o *La Nación* e o *Estadão* se posicionam, por meio dos editoriais, a favor da universalização das duas políticas. Conforme as argumentações utilizadas, programas universais são um direito da população e dão ênfase às portas de saídas, a formação de capital humano e às condicionalidades, dessa forma, afastam o assistencialismo e o clientelismo do processo de transferência de renda, ambos associados à focalização nos grupos mais pobres. Nesse sentido, conforme Silva (2014a; 2016b) a argumentação sobre a universalização tem uma tonalidade liberal que não dialoga nem com a ideia de políticas sociais universais e nem com os interesses neoliberais em voga em cada país desde a década de 90. Dessa forma, o debate é apropriado pelos jornais de forma leviana e, novamente, manuseado e direcionado para a crítica. Em suma, foi possível inferir que o conteúdo das matérias se adapta à perspectiva mais valorizada, ou seja, mesmo quando os programas apresentam avanços, são indicadas falhas e novos desafios. O produto final desta retórica é uma imagem negativa sobre a cobertura tanto do AUH, como o PBF, mas que não tem um único argumento concreto e, sim, múltiplas e conflitantes facetas. Todavia, cabe destacar que a representatividade da temática é maior do jornal argentino e, portanto, indica uma maior preocupação com o AUH, pois tem relação direta com a nomenclatura e história do programa que se propôs a ampliar direitos sociais para grupos antes marginalizados pela condição de não contribuintes (BICHIR, 2015).

A categoria “Impacto e avaliação” compreende documentos relativos a estimativas e análises dos impactos e desafios dos programas de transferência de renda sobre a população, sobre os objetivos de redução da pobreza e extrema pobreza, bem como sobre a educação e saúde das famílias beneficiárias. As matérias que compõem esta categoria, portanto, referem-se a relatórios, pesquisas e indicadores de instituições nacionais ou internacionais divulgados pelos jornais, bem como editoriais opinativos em relação à eficácia das ações de transferência de renda, os desafios no combate à pobreza e desigualdade social.

O indicador de hipótese negativo nesta categoria se refere, deste modo, a matérias que apontam críticas à eficácia da transferência de renda sobre a pobreza, educação e saúde da

população e utilizam dados estimativos e indicadores estatísticos como embasamento, bem como relatórios nacionais e internacionais com sugestões de melhorias. O indicador de hipótese positivo, por sua vez, aponta matérias que valorizam e exaltam ganhos de impacto dos programas na vida da população participante. A análise de conteúdo não apontou nenhum indicador de hipótese neutro nos dois jornais, afinal, como pontuado por Lima (2011 apud SILVA; LIMA, 2016b), avaliações de impacto carregam juízos de valor e, portanto, não são atividades neutras.

Na análise realizada no *La Nación* acerca da categoria “Impacto e avaliação” (ver Quadro 7) o teor negativo sobre o AUH foi predominante, sete matérias em oposição a uma positiva. O conteúdo desta categoria representou cerca de 15% do *corpus* do jornal argentino. Os principais conteúdos dos documentos com indicador negativo apontaram a falha na universalização do AUH, o baixo impacto sobre a pobreza, bem como a instabilidade legal do programa que foi criado por um decreto presidencial e não por uma legislação. Acerca deste último tópico, o primeiro editorial do jornal sobre o AUH criticou o modo como foi fundado o programa, apontando que por meio do decreto não houve diálogo político, caracterizando como uma dádiva do governo para a população. Dessa forma, o editorial protesta por uma abertura ao diálogo para possibilitar uma nova compreensão do AUH: “[...] sin que este beneficio sea considerado como una concesión que el Gobierno les hace a ciertas personas, sino como un derecho al que acceden las familias de condición más humilde” (ARE20100613). Sendo assim, a crítica do jornal extrapola a fundação do AUH como um decreto e avança sobre as linhas do direito ao benefício, apontando que a população entende a renda transferida como uma doação. A mesma crítica permeia outras notícias e demais editoriais: “[...] sería conveniente que la asignación estuviera sustentada en una ley [...]” (ARNF20110908). A comunicação aponta, portanto, que a partir da criação através de um decreto presidencial o AUH possui fragilidades legais com efeitos sobre seu reconhecimento e percepção pública.

Dentro da mesma categoria, a universalização do AUH é apontada em algumas matérias em tom crítico: “un asignación que dista mucho de ser universal [...]” (ARE20100613); “[...] hay 700.000 chicos al margen del programa” (ARE20110422); e “[...] 20% del universo de niños pobres aún no recibe la AUH” (ARNF20110908). Nesse sentido, os impactos do AUH são tomados pelas falhas na universalização para inferir sobre a eficácia das ações do programa. Aqui, dois pontos teóricos cabem serem mencionados novamente. Como pontuaram Lima *et al.* (2014) e Silva (2016b), a focalização é parte constituinte dos programas de transferência de renda enquanto sobre o molde neoliberal, dessa forma,

expectativas sobre a universalização do AUH extrapolam os reais objetivos delineados desde sua criação e interferem sobre os interesses das elites argentinas. Isto é, o discurso do jornal, enquanto dirigido às camadas mais abastadas e conservadoras do país, é contraditório aos interesses representados por estes grupos na formatação do programa de transferência de renda em questão. Por outro lado, a mensuração sobre a universalização do programa (embora importante em outros contextos) foge ao escopo dos objetivos e, especialmente, ao principal deles, ou seja, a avaliação sobre a capacidade do AUH de reduzir as desigualdades do seu público alvo (SILVA; LIMA, 2016b). Neste sentido, identifica-se que o foco na crítica à universalização do programa alimenta discursos conservadores sobre a intencionalidade clientelista do programa ao focar sobre as camadas mais pobres da população.

Ainda assim, a grande maioria das matérias comentou o baixo impacto sobre a pobreza e efeitos relacionados, como trabalho infantil, inclusão social, desempenho escolar e atendimento nutricional: "El programa social ha demostrado ser insuficiente para lograr la erradicación del trabajo infantil y terminar con la 'inseguridad alimentaria'" (ARE20140714). As críticas também foram expostas junto a bons indicadores para a educação e saúde e sobre a redução de carências básicas: "consiguió mejorar en forma significativa el nivel de inserción de los niños y adolescentes en el sistema educativo. Em cambio, fue muy modesto el aporte para reducción de los índices de trabajo infantil."; e "[...] no muchos chicos liberados de la pobreza" (ARNF20140623).

Trechos como estes comunicam a pobreza enquanto um fenômeno com múltiplas faces, sejam elas educacionais, nutricionais ou de consumo material, por exemplo, e sendo assim, que requerem uma intervenção generalizada para “libertar” o indivíduo, principalmente através da educação e inserção laboral (SILVA, 2014a; SILVA; YAZBEK; COUTO, 2016). Por outro lado, para a avaliação de objetivos estratégicos, como a erradicação da pobreza ou o trabalho infantil, sugere-se, evidentemente, maior vida útil do programa, mas também o uso de uma mensuração ampliada. Para Silva e Lima (2016b, p. 284), isto diz respeito a um olhar além de indicadores de renda, mas também sobre as condições básicas de vida da população, para tanto, as autoras sugerem a avaliação da situação de ex-bolsistas. Como a avaliação de impactos é uma etapa que mede a eficácia dos programas, a escolha dos indicadores de medição é fundamental à condução da pesquisa.

Outras críticas foram além dos indicadores para reforçar, novamente, a ideia de que os limites à redução da pobreza têm origem na concepção emergencial, clientelista e assistencialista do programa: "[...] exhibió crudamente los límites de la política de asistencia social [...]" "[...] una política arraigada que no alcanza para mejorar la situación social más

profunda" (ARNF20161002). Nesse sentido, foram sugeridas formas alternativas de produzir melhores efeitos por meio do fomento ao emprego formal e à criação de iniciativas de longo prazo para emancipar os bolsistas, novamente em uma perspectiva sobre o desenvolvimento de capital humano como porta de saída do programa.

Vale comentar também que alguns pontos criticados pelas matérias apontam para as dificuldades na mensuração de impacto, como a desvalorização dos benefícios frente à inflação, a falta de controle sobre as condicionalidades e os questionamentos postos sobre a veracidade dos dados do governo a respeito dos índices de pobreza. A única matéria identificada com teor positivo, por sua vez, tem base na opinião de uma figura política que comemora os avanços de Mauricio Macri sobre o AUH ao ampliar proteção para mais grupos necessitados: "Juan Manuel Urtubey: '[...] muy buenas noticias [...]' (ARNF20160417-2).

Através da análise de conteúdo do *Estadão*, foram identificadas 14 matérias que veiculam uma imagem negativa do Bolsa Família e quatro com um teor mais positivo (ver Quadro 8), totalizando 18 documentos. Esta é a categoria mais representativa dentro do conteúdo analisado do jornal brasileiro, abrange aproximadamente 23% do *corpus* do *Estadão*. Dentre as pautas com indicador de hipótese negativo estão assuntos como: crítica a outros programas relacionados ao Bolsa Família, desvios de verbas, gastos públicos com programas sociais, limites na superação da pobreza e ausência de medidas que provoquem a autonomia das famílias titulares do PBF e etc.

Visto como o princípio do Bolsa Família, o programa Fome Zero foi abordado pelos seus erros e falhas e, nesse sentido, foram apontadas limitações aos objetivos do PBF, como no editorial com título *Ressuscitando o Fome Zero*, no qual um trecho diz: "[...] não se pode deixar de considerar o Fome Zero uma marca de sucesso internacional, sem dúvida, à procura de um conteúdo" (BRE20040906). Outro programa mencionado foi o Brasil sem Miséria, que conforme Fernández Soto, Lima e Tripiana (2016) inclui ampliação do Bolsa Família e reforço de investimento contra a miséria. Acerca dele o editorial BRE20110604 comentou que: "[...] não pode ser considerado sério, nos termos em que foi apresentado, o programa Brasil sem Miséria [...]", pois sem a definição da origem dos novos recursos "[...] a distância entre a intenção e os meios faz duvidar da viabilidade da meta [...]". Nestes casos, os programas relacionados foram utilizados para avaliar e pressupor os impactos do Bolsa Família. Assim sendo, ao apresentar falhas de outros projetos, estas mensurações transmitem receio ao leitor sobre as expectativas com o Bolsa Família e já constroem um cenário de dúvidas ainda no início do benefício, como no caso do editorial de 2004 (BRE20040906).

De forma geral, é possível inferir que a maior crítica aos impactos de programas sociais diz respeito a alegações de clientelismo, assistencialismo e por adotar um caráter paliativo. Alguns trechos a seguir mostram estes pensamentos: "[...] combatem a pior consequência da miséria – a desnutrição. Não combatem a miséria. Tornam menos ruim a qualidade de vida dos bolsistas. Não mudam sua condição de vida. Tendem, de todo modo, criar uma clientela eleitoral [...]" (BRE20051030); "[...] o benefício tornou-se, tão somente, um paliativo"; "[...] levou a diminuição da atividade econômica, da arrecadação de impostos federais [...]" (BRE20170213). No último editorial, o programa é apontado por impactar de forma negativa a economia do país, criando o que foi chamado por este editorial de duas formas de dependência: dos beneficiários e do orçamento dos municípios que não têm atividade econômica própria.

Sobre estes aspectos, o assistencialismo e o clientelismo apontado pelos editoriais debate, como plano de fundo, sobre o direito ao benefício, ou seja, discute a ideia de que a transferência é uma mera benesse pública com intenções eleitorais, tratando-se de um projeto sem respaldo técnico ou estratégico. A caracterização do PBF como assistencialismo e clientelismo, portanto, põe em xeque a validação do programa enquanto um projeto nacional, fruto de estudos, para combater a pobreza no país. Fere também a honestidade e a vulnerabilidade da situação de pauperização dos bolsistas. A respeito disto, entra na discussão a ideia de que o programa causa dependência econômica para os beneficiários, enquanto estudos apontam (OLIVEIRA; SOARES, 2012; REGO; PINZANI, 2014) que a política se propõe a levar maior autonomia para as famílias e, assim, integrá-las à plena participação na sociedade. A partir destas retóricas, infelizmente, os próprios beneficiários são levados a questionar a renda que recebem e passam, até mesmo, a replicar este pensamento, como analisado por Rego e Pinzani (2014), indicando se tratar de um favor do governo. Inevitavelmente, o mesmo discurso afeta o reconhecimento público do programa.

O aspecto emergencial do programa também foi ressaltado por notícias sobre o retorno de antigos participantes ao Bolsa Família: "Não surpreende, nesse quadro, o retorno de muitas famílias à condição de dependência da ajuda governamental" (BRE20170801) e notícias sobre manutenção da situação de miséria: "Mas ainda restam 5,3 milhões (42%) de miseráveis no programa" (BRNF20101206). Nestes trechos, o retorno das famílias ao programa é utilizado como demonstração para a baixa eficácia do programa no longo prazo, muito embora, estudos, como o de Silva e Lima (2016b), alertam para a dificuldade na mensuração dos impactos dos PTRC em relação a outros elementos como mudanças sociais, políticas,

econômicas e etc. Ademais, a falta de informações e acompanhamentos sobre as condições de vidas de ex-bolsistas impedem maiores averiguações do alcance do programa.

Uma das causas apontadas para que a miséria permaneça como um desafio nacional é, além da insuficiência do valor do benefício, a ausência de políticas para planejar a autonomização dos titulares e desatar a dependência com o programa, como no trecho: "Se quem entra no programa não tem prazo para sair, isso não significa que ele tenha resolvido a miséria no País [...]" (BRNF20110101). Além disso, foram identificadas avaliações e recomendações provenientes de relatórios internacionais, como do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Mundial, através dos quais iniciativas neoliberais ganham força sobre a visão do Bolsa Família. A seguir está um fragmento a respeito das recomendações: "[...] transformação do salário-família em um benefício condicionado à renda domiciliar. A medida, diz o banco, incentivaria os beneficiários do Bolsa Família a migrarem para empregos formais" (BRNF20171121). A partir do exposto, retoma-se o contato com a valorização das portas de saída do programa e com o pensamento que expressa a dependência e a acomodação, cabe destacar novamente, com um benefício médio de R\$ 178,00. Além disso, a promoção ao emprego formal no cenário de transferência de renda perpassa a ótica dos direitos regulados pela relação de trabalho formal (SANTOS, 1979). Esta ótica sobre a transferência desqualifica as dificuldades enfrentadas pelo pobres quanto com relação a carências básicas diárias como na oferta e demanda por empregos, caracterizando-os enquanto acomodados, desmotivados ou dependentes do governo. Este estereótipo é cruel, pois tem grande alcance sobre a mentalidade do público em geral e afeta a socialização e a subjetividade dos beneficiários (REGO; PINZANI, 2014).

Outro relatório internacional, que compôs uma pauta positiva, tratou do reconhecimento do BIRD sobre o sucesso do Bolsa Família, segundo eles "[...] é o programa social brasileiro mais bem focalizado na população pobre e miserável [...]" (BRNF20051009) e cumpre com as recomendações dos organismos mundiais neoliberais, além disso, o banco apontou que o gasto do programa é muito bem executado, sendo inclusive inferior ao investimento da previdência brasileira. Por fim, o programa também foi celebrado por afetar a redução da taxa de abandono escolar em relação ao indicador nacional e, em 2016, foi apresentado como um dos responsáveis pela queda da pobreza no país por meio do discurso de especialistas: "Tereza Campello, é defensora do programa como grande responsável pela queda da pobreza, mas também como caminho para garantir a permanência das crianças na escola, redução da mortalidade infantil por desnutrição e diarreia e melhoria da qualificação profissional" (BRNF20160512-2). Por meio deste reconhecimento, o programa foi

caracterizado como um sucesso para além do combate à pobreza extrema, com reflexos positivos na educação, saúde, qualidade de vida e consumo dos bolsistas em geral, bem como sobre o sentimento de cidadania dos beneficiários.

Em suma, a categoria “Impacto e avaliação” apontou para a existência de uma retórica majoritariamente negativa sobre os efeitos de ambos os programas de transferência de renda. Ainda assim, o contexto brasileiro apresentou maior debate sobre a temática, visto que cerca de 23% de todas as matérias foram alocadas nesta categoria, a mais representativa para o *Estadão* entre as outras seis. Sobre o PBF, o conteúdo explicitou um discurso com elevado grau de preconceito com as expectativas do programa antes mesmo de sua plena operacionalização, ainda em 2004. A veiculação de uma baixa expectativa, contudo, manteve-se por meio de editoriais críticos às motivações clientelistas e ao caráter assistencialista e emergencial do programa. Ademais, mensurações pontuais e sem as devidas contextualizações também colaboraram para reforçar a ineficácia do programa para os leitores. As notícias com indicador positivo, por outro lado, expuseram a avaliação proveniente de organismos multilaterais internacionais, apontaram para o sucesso do programa na focalização e demais medições de cunho neoliberal. Sobre o AUH, por sua vez, foram questionados, mais diretamente por meio de editoriais, a universalização do programa e a instabilidade legal. Entretanto, a maior parte das matérias debateram os impactos sobre os objetivos de longo prazo do programa por meio de óticas liberais, ou seja, através da supervalorização da educação para o combate à pobreza e pelo incentivo à inserção laboral para possibilitar a independência individual de cada bolsista. Em suma, a retórica presente, majoritariamente nos dois jornais, conduz a uma visão reducionista e conservadora sobre os impactos de ambos os programas.

A categoria de “Orçamento e economia” agrupa matérias voltadas ao orçamento de políticas sociais, gasto público e impactos dos programas de transferência de renda na economia nacional. Sendo assim, a categoria contém, basicamente, dois tipos de matérias: aquelas com enfoque sobre números e contabilização de gastos com programas sociais em relação a orçamento público e aquelas que debatem crises e modelos de crescimento econômico e seus impactos sobre a população mais pobre. Em resumo, esta categoria engloba matérias que, ao tratar de programas de transferência de renda, se concentram no quesito monetário e financeiro da equação.

O indicador de hipótese negativo dentro da categoria “Orçamento e economia” refere-se, então, a pautas com ênfase sobre a quantidade de financiamento público de programas sociais, bem como o uso de termos com teor negativo, por exemplo: custo, gasto, consumo e

etc. As matérias neutras foram assim consideradas por adotar uma posição de imparcialidade e por atentar à transmissão da informação. Não foram identificadas matérias com indicador de hipótese positivo.

Na análise dos dois jornais, foram encontradas quatro matérias, em cada um, sobre a temática de “Orçamento e economia”, de igual forma, três foram enquadradas no indicador negativo e uma no indicador neutro. No caso argentino (ver Quadro 9), a imagem negativa do AUH foi salientada através do alto orçamento de gasto público e perda de poder aquisitivo dos benefícios, ambos em relação à situação econômica do país: “[...] el Gobierno debería disculparse ante los beneficiarios por la licuación sufrida en los meses precedentes al ajuste” e “El tema no merecería ningún debate si esa ayuda se financiase con recursos genuinos y con un presupuesto equilibrado donde el resto de los gastos aprobados fuesen tan justificados y meritorios como la AUH” (ARE20140525). Nesta questão, o jornal deixa claro no editorial que não se opõe ao aumento dos investimentos no AUH, contudo, o equilíbrio econômico do país impõe que a pauta seja discutida. No mesmo texto, o jornal expressa pensamentos ligeiramente contrários quando indica a necessidade de incrementar os benefícios diante da inflação, mas teme que o aumento sirva à manutenção do assistencialismo no país.

Em outras matérias, o aspecto negativo é presenciado no enfoque a terminologias como: “tendrá un impacto fiscal [...]”; “[...] que implicará \$ 4500 millones por ese mes” (ARNF20160417) e ao comentar que a implementação do projeto de devolução do imposto IVA para os bolsistas do AUH “sumará en el año el monto equivalente a 2,5 asignaciones [...]” (ARNF20160609). Enfoques sobre valores e gastos das políticas públicas podem desviar a atenção dos leitores para o propósito ou o possível impacto das iniciativas. A única matéria de conteúdo neutro do *La Nación* sobre orçamento tratou de uma situação de atendimento emergencial a algumas famílias, por isso apresentou um caráter mais informativo, embora a manchete e o texto indicavam sutilmente uma comparação entre a quantidade de investimento em relação ao baixo número de pessoas: “[...] alcanzarán a 153.352 personas e implicarán una inversión de 400 millones de pesos [...]” (ARNF20130406). Matérias com ênfase na quantidade de gastos sociais, como os exemplos acima, indiretamente ocultam do leitor uma informação relevante para compreender o cenário total do orçamento do AUH, isto é, sua representatividade em relação ao PIB. Conforme o INDEC (2014 apud SILVA; LIMA, 2016a), em 2013, a relação foi de 0,48%.

Em crítica similar ao do jornal argentino, um editorial do *Estadão* (ver Quadro 10) destacou a possibilidade de reajuste nos programas sociais condenar mais a situação das finanças brasileiras. Como justificativa para se opor ao reajuste estava a valorização da

Constituição e a saúde das finanças públicas: "[...] é na Constituição que se encontram as diretrizes que, a título de resgatar a cidadania e garantir direitos ao conjunto da população, engessaram o Orçamento [...]" (BRE20160518). Ainda assim, como solução, avaliou a iniciativa de realizar uma auditoria entre os bolsistas para focalizar naqueles com maiores necessidades e investir em programas de inserção produtiva e capacitação profissional, pois "[...] o que possibilita o bem-estar dos cidadãos [...] é o crescimento, que só acontece quando as contas estão em ordem" (BRE20160518). Neste sentido, avalia-se que o equilíbrio econômico é prioritário em relação à agenda da transferência de renda, inclusive podendo acarretar redução de benefícios em prol das finanças públicas.

Ainda neste sentido, outra matéria destacou uma briga política e financeira sobre como realizar o aumento dos valores, mesmo que abaixo da inflação, diante da crise do país. No caso específico, alguns políticos apontaram que um acréscimo acima da inflação levaria o programa a ser cortado ou aumentaria a mazela social. Além disso, a matéria pontuou que "O governo rejeita a adoção de um indexador para corrigir o programa" (BRNF20160102), como já acontece na Argentina. Ao destacar dificuldades de gestão do programa social na elaboração de seu orçamento ou debater sobre os impactos deste no cenário de crise econômica nacional, as matérias reforçam a sujeição do direito ao Bolsa Família enquanto houver dotações orçamentárias. Ademais, termos como "[...] deve consumir cerca de 20 bilhões de reais ao ano"; "Plano ambicioso" e "[...] o Bolsa Família, que custa ao executivo cerca de 16 bilhões de reais por ano [...]" (BRNF20110602) não advertem que o financiamento da transferência de renda no Brasil nunca foi superior a 0,5% do PIB, conforme MDS (1995-2015 apud SILVA; LIMA, 2016a). Isto é, o gasto do PBF não tem real potencial de prejudicar ou melhorar as contas públicas. Dessa forma, assim como acontece no caso argentino, sem a visão do todo, notícias com enfoque em valores monetários tendem a transmitir uma imagem negativa dos gastos destinados aos programas sociais. Já a única matéria do *Estadão* com indicador neutro relacionou o impacto do reajuste sobre os benefícios e os cortes de despesas realizados previamente. Ou seja, utilizou uma retórica compensatória para abordar o aumento dos gastos do programa: "[...] o impacto do reajuste é de aproximadamente 2,1 bilhões de reais. Na véspera, ministros de Dilma detalharam os cortes de despesas no Orçamento que totalizaram 50,1 bilhões de reais" (BRNF20110301).

A título de síntese, a categoria "Orçamento e economia" identificou um conteúdo similar entre os dois jornais a respeito dos respectivos programas de renda. A valorização do equilíbrio econômico dos países foi uma temática comum entre os jornais e que parece ser colocada à frente dos objetivos dos programas de transferência de renda. A escolha de

terminologias que reforçam a ideia de despesas, ao invés de investimento, reflete uma imagem negativa dos programas em relação à economia e ao orçamento público de cada país. Assim como o uso excessivo de numerais e valores monetários sem contextualização sobre a representatividade no PIB total. Debates deste tipo refletem como a sujeição dos programas às dotações orçamentárias e/ou superávits de cada país fragilizam o entendimento da transferência de renda enquanto um direito da população (SILVA; LIMA, 2016a; BICHIR, 2015). Por outro lado, também é possível notar a influência neoliberal no discurso, isto é, a valorização das contas públicas e a monetarização das políticas sociais em detrimento da redistribuição de renda, fragilizando ainda mais os laços de pertencimento social dos mais pobres e a interdependência de classes (TURNER, 1990; SOUKI, 2006; ISIN; TURNER, 2007). Por fim, foi identificado, por meio da análise de conteúdo, que a veiculação do AUH e PBF contém mais aspectos negativos do que favoráveis quando a temática envolve orçamento e/ou economia. O principal reflexo sobre a imagem dos programas aponta para a sujeição dos mesmos em relação ao progresso da economia e ao equilíbrio das contas públicas.

A categoria **“Autonomização dos beneficiários”** pode ser melhor explicada pelo termo “portas de saída”. Neste conjunto, estão compreendidas matérias que invocam o debate sobre a autonomização da transferência de renda, o fomento à inclusão produtiva dos bolsistas, o aumento da oferta de emprego e a capacitação profissional dos bolsistas. Entende-se, aqui, tanto ações governamentais, quanto oposicionistas e dos próprios jornais por meio dos editoriais e demais materiais opinativos sobre medidas para superar a transferência monetária. Dentre este debate, são incluídos a preocupação com o emprego formal, a possível acomodação causada pela transferência pública, os índices de escolaridade e empregabilidade dos setores mais pobres. Termos usuais nestas matérias são: assistencialismo, dependência estatal, autonomização em relação aos programas, sustentabilidade dos gastos sociais, medidas de curto prazo e longo prazo e etc.

O indicador de hipótese negativo desta categoria refere-se à crítica em dois aspectos: ao sugerir que os programas de transferência de renda causam conformismo e dependência nos bolsistas ou ao apontar para a ausência de medidas superadoras e de inclusão social. O indicador positivo, por sua vez, serviu para buscar por matérias que desvinculam os programas com a ideia de doação, assistencialismo, conformismo e dependência, dessa forma, valorizando as iniciativas como um direito da população e transmitindo uma visão positiva. Já o indicador de hipótese neutro agrupa matérias sobre iniciativas de inclusão produtiva, cursos de capacitação e fomento ao emprego, por exemplo, sem indicar juízos de valor na relação destes com os programas de transferência de renda.

Na análise do *La Nación* quatro matérias (7,7%) foram alocadas na categoria de “Autonomização dos beneficiários” (ver Quadro 11), dentre elas, três com indicador negativo e uma com indicador positivo. Dentre as matérias com indicador negativo, a melhora na condição de vida dos bolsistas e o avanço dos direitos sociais são reconhecidos, no entanto, o benefício do AUH é visto como uma dádiva, de curto prazo, com foco na subsistência e assistencialismo. Esta ideia indica que o programa não efetiva direitos ou mesmo combate à pobreza se não possui incentivos e “portas de saída”. Para defender esta retórica, o jornal utilizou fontes acadêmicas: “El trabajo de la UCA [Universidad Católica Argentina] mide, precisamente, la dimensión de esos derechos básicos en la niñez y adolescencia, y plantea la necesidad de que los padres no tengan que seguir recibiendo coberturas como las de la AUH en forma indefinida” (ARE20130825). Dessa mesma forma, apontou-se que o aumento e manutenção do programa sem superação da pobreza não deveriam ser motivo de comemoração: “[...] un programa de transferencias de ingresos cuyo mantenimiento de ninguna manera puede ser mostrado como un éxito, como una salida a la problemática social de la pobreza en el país” (ARE20130524).

Nesse sentido, embora o AUH apresente avanços sobre o cenário social, o receio sobre a dependência (“[...] además de no resolver el problema de fondo, corre el riesgo de que se genere una dependencia transmisible entre generaciones” - ARE20130524), sugere mudanças ao programa: “un desafío pendiente es pensar cómo se pasa de un plan social al empleo genuino” (ARNF20130818); “El desafío es entonces pegar el salto desde el asistencialismo a la supervivencia por propios medios y en condiciones que impliquen la posibilidad de desarrollar una vida digna” (ARE20130825). Aqui, é importante notar como alguns termos podem impregnar a imagem transmitida ao leitor. Para além do uso de *assistencialismo*, nota-se que *genuino* e *digno* foram usados para descrever cenários nos quais o AUH não é a fonte de renda das famílias argentinas. Além de contrariar seus próprios incentivos à universalização do programa (como exposto na análise da categoria “Cobertura”), o *La Nación* contraria o reconhecimento que faz do direito à renda proveniente do AUH. Infere-se, neste caso, que a retórica é mutável, pois é adaptada a cada ideia, momento e propósito.

Por outro lado, a ideia de que o programa possa gerar uma dependência dentre os participantes carrega uma visão liberal e moralista, como nos alerta Silva (2010). Segundo a autora, os PTRC foram formatados com base na ideia de formar capital humano, isto é, profissionais aptos para a atividade produtiva. Dessa forma, esta fundamentação abriu espaço para uma ótica tecnicista e reducionista dos programas que visualiza no incentivo à educação e saúde das famílias a solução para problemas estruturais como a pauperização. Contudo,

diante da falta de resultados sobre a autonomia dos beneficiários – muito complexa de ser mensurada – observa-se a disseminação de ideias discriminatórias que falam da dependência causada pelos PTRC, a falta de incentivo das camadas pobres ao trabalho ou mesmo a acomodação na situação de pobreza. A este respeito, uma ressalva é necessária novamente, a repercussão deste debate na percepção pública sobre a transferência de renda e no senso de pertencimento dos próprios beneficiários, que por meio da lógica utilitarista e produtivista do capitalismo sentem-se parasitas diante da renda dos programas (REGO; PINZANI, 2014).

As políticas de superação, por sua vez, também contemplam o debate sobre a sustentabilidade financeira das contas públicas, a eficiência do AUH na vida dos participantes e o impacto da transferência monetária sobre o período eleitoral. Dessa forma, frente às mais diversas problemáticas, as “portas de saída” são apresentadas como solução, não somente para a complexa questão da pobreza e autonomização das famílias, mas como para aspectos orçamentários e eleitorais. Nota-se, nesta oratória, que a superação do AUH é formatada como a melhor e única resolução para os desafios que envolvem o programa. Nesta lógica, a continuidade do AUH é vista como o seu maior problema e, novamente, questiona-se o direito à renda.

Por fim, a única matéria com indicador positivo na categoria “Autonomização dos beneficiários” abordou um estudo que indica que o AUH não tem impacto negativo no crescimento do mercado de trabalho formal e na decisão de participar formalmente da economia. Dessa forma, o estudo colaborou para enterrar o discurso em torno do desincentivo ao trabalho: “[...] no actúa como un desincentivo para la formalización del empleo” (ARNF20170712). Além disso, a matéria apontou que o AUH foi considerado, pelo estudo, positivo na redução da indigência e melhora da qualidade de vida da população.

A análise do *Estadão* (ver Quadro 12) por sua vez, identificou 11 matérias com indicador de hipótese negativo sobre a categoria “Autonomização dos beneficiários” e duas neutras. Em comparação com caso argentino, o jornal brasileiro apresentou uma representatividade maior de matérias sobre a temática da autonomização da transferência de renda (16,7%), o que acusa que o assunto está mais no centro das atenções da imprensa e do debate político.

Dentre as matérias com indicador negativo, encontram-se críticas sobre a ausência de planejamento sobre medidas para emancipar os bolsistas, bem como falta de prazos para a permanência ou incentivos à busca de outras fontes de renda. Neste sentido, algumas matérias caracterizam o Bolsa Família como assistencialista, indicando que o governo e o programa “[...] não se preocupou em definir e colocar em prática medidas que propiciem às pessoas

atendidas condições para abrir mão do benefício" (BRE20110119) e que é "[...] é necessário ir além do assistencialismo, conduzindo um maior número de assistidos para o sistema produtivo, onde possam gerar renda para si próprios" (BRE20110425). Assim como na análise do *La Nación*, foi possível identificar uma retórica moralista sobre a transferência do benefício, que ignora a lógica do direito ao programa e apresenta uma visão reducionista sobre a realidade do combate a pobreza, como apontado por Silva (2010; 2014a).

A ideia de retornar os beneficiários ao mercado de trabalho perpassa, como já mencionado, a lógica de formação de capital humano, principalmente, voltado para a inserção produtiva, isto é, na ótica neoliberal que concebeu o programa. Dessa forma, o fomento à reinserção no mercado de trabalho é um dos focos da autonomização dos beneficiários. Uma pesquisa encomendada pelo MDS e noticiada pelo *Estadão* abordou o assunto e colocou os beneficiários no centro da problemática sobre as *portas da saída*. Conforme o estudo, a baixa autonomia deve-se ao fato de que "Os beneficiários do Bolsa Família passam menos tempo no emprego e, quando o perdem, demoram mais para encontrar nova vaga com carteira assinada" (BRNF20110116).

O incentivo à inclusão produtiva, capacitação laboral e fomento ao empreendedorismo foram destacados, inclusive, por meio da fala de ministros responsáveis pelo PBF em diferentes momentos. Contudo, mesmo quando a decisão do governo foi apoiar iniciativas de superação, um indício negativo sobre o Bolsa Família foi apontado: "A ênfase da ministra [Campello] ao propor avanços na criação de oportunidades parece confirmar a escassez de resultados" (BRE20110105). Sobre a apresentação de resultados, Silva (2010) aponta a dificuldade de mensuração da autonomia do benefício e falha dos programas na operacionalização da autonomização. Do mesmo modo, a fala de outro responsável pela pasta foi usada para reforçar uma retórica injusta com relação aos titulares do programa, como no título: "‘Bolsa Família não pode ser objetivo de vida’, diz novo ministro [Terra]" (BRNF20160512). Em outra matéria uma fala do ex-Presidente Michel Temer transmitiu uma mensagem negativa sobre o Bolsa Família e seus participantes ao dizer que: "nós achamos que as pessoas não precisam se conformar com o benefício" (BRNF20160828). A respeito destes casos, é notável que as palavras pronunciadas por um político ou técnico vinculado ao PBF podem compor, com um peso ainda mais representativo, uma imagem negativa tanto do programa como dos seus participantes. Por meio destas falas, identifica-se um discurso preconceituoso e que reforça idealizações perversas sobre a pobreza, como a acomodação e má vontade (SILVA, 2010).

O conformismo dos titulares também foi destacado na fala de uma antiga beneficiária: '[...] muitos recebem o Bolsa Família e acham que é suficiente: esses precisam correr atrás', aconselha" (BRNF20110409). Assim como Maria Aparecida, outros entrevistados destacaram com entusiasmo a ideia de deixar o Bolsa Família para conseguir uma renda maior, estável e formal. É evidente que a conquista de uma renda superior aos padrões do Bolsa Família deve ser almejada pelas famílias, contudo, o discurso que generalizada a ideia de que os titulares se acomodam com a transferência de renda, que em média é de apenas R\$ 178,00 (MDS, 2018), demonstra novamente um juízo de valor negativo com a população pobre e beneficiária do PBF. Ainda mais cruel é o uso da fala do próprio público-alvo do programa para reforçar retóricas imbuídas de preconceito. Por outro lado, é curioso notar como a veiculação destas perspectivas impactam a visão dos próprios beneficiários (ou ex-beneficiários) sobre sua condição de vida e lhes incute um pensamento igualmente conservador capaz de julgar os seus iguais.

A busca pela superação do benefício demonstrou ser uma grande preocupação diante das diferentes formas de fomento que foram adotadas, como: "Prefeitos de municípios que conseguirem ampliar o número de famílias emancipadas do programa ganharão um prêmio que pode variar de R\$ 100 mil até R\$ 3 milhões" (BRNF20160803). Nesta campanha em específico, nota-se como a dedicação dos prefeitos parece ser definidora sobre a autonomização dos beneficiários, novamente apresenta-se uma ótica tecnicista sobre a superação do benefício, própria das políticas neoliberais (SILVA, 2010; LIMA *et al.*, 2014).

Em outras matérias, a baixa escolaridade e a falta de creches foram identificadas como desafios para a autonomia dos beneficiários, bem como a oferta de serviços e demais ações de qualidade para o exercício da cidadania plena, como destacado na fala de Sergio Ruy Barbosa (Secretário de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração): "É preciso ampliar as ações e os envolvidos [...] além de que é preciso aumentar a articulação entre os diferentes setores do governo para oferecer a essas famílias serviços que lhes garantam a perspectiva de uma cidadania plena" (BRNF20110527). Sobre estes aspectos, destacam-se a sobrevalorização da educação para a superação da condição de pobreza e para acesso à cidadania plena. A vinculação entre cidadania e educação remete à ideia que imperava entre os séculos XVIII e XIX, conforme registro de Marshall (1967), isto é, cidadania era predominantemente definida pela liberdade individual. Neste contexto, o ensino era o único "direito social" que agregava ao exercício dos direitos civis e, portanto, da cidadania. Nesta época, contudo, os demais direitos sociais ainda não possuíam a devida consolidação. Em conjunto, estas óticas indicam que somente a

capacitação e o trabalho podem libertar o indivíduo. Naturalmente, esta retórica tem um caráter liberal, mas uma perspectiva reducionista sobre os desafios da pauperização no Brasil.

Dentre as matérias com indicador de hipótese neutro, a questão da autonomização do PBF foi noticiada com maior nível de complexidade, apontando-se que "Esse perfil educacional heterogêneo sugere que as estratégias de inclusão no mercado de trabalho terão de ser variadas [...]" (BRNF20110116-2). Por meio de argumentos mais elaborados, com devida atenção aos desafios da autonomização e com embasamento de especialistas, o debate sobre a superação da transferência de renda ganhou mais seriedade, como deve ser e como apontam estudos acadêmicos como de Maria Ozanira da Silva (2010; 2014a). Por outro lado, outra matéria abordou o assunto de forma imparcial noticiando números, informações, prazos e novos projetos, sem conteúdo de valor sobre a independência da transferência de renda.

A respeito da categoria "Autonomização dos beneficiários", foi possível identificar primeiramente a relevância do tema no cenário brasileiro na comparação com o caso argentino, infere-se, portanto, uma maior preocupação com a autonomia dos beneficiários do PBF. Todavia, ambas as análises identificaram, majoritariamente, um conteúdo com reflexos negativos para os programas. Destacaram-se a presença de retóricas liberais a favor da inserção produtiva dos beneficiários e a alta valorização da educação para a superação da pobreza. A idealização de que educação é a principal solução para a integração social do pobre, conforme Silva (2010; 2014a), tem origem em uma visão simplificada sobre as origens da pobreza, que negligencia o grau de qualidade dos serviços públicos oferecidos em países latino-americanos e, principalmente, que considera a pobreza uma condição de responsabilidade individual e de falta de habilidades profissionais. Além disso, vincula-se à formação de capital humano, que foi uma das bases idealizadoras dos PTRC, mas que é criticada, principalmente, por simplificar o desafio de combater a pobreza. A partir de uma compreensão de pobreza que a reconhece como a falta de habilidades profissionais ou sociais e como um problema individual, a autonomia dos beneficiários é abordada pelo incentivo à educação e, principalmente, na perspectiva de que cada indivíduo é responsável por sua trajetória de autonomização da pobreza. Esta ótica negligencia, primeiramente, a complexidade estrutural da pobreza, desresponsabiliza o Estado da assistência à camada mais pobre e sobrevaloriza o impacto da educação e inserção laboral, ignorando, por exemplo, a condição do ensino público e a oferta de empregos. Toda esta visão ainda permite a veiculação de uma retórica perversa sobre os beneficiários, que inclui alegações de acomodação, dependência, falta de vontade e/ou capacidade e etc. Ao final, estes elementos, que têm origem em uma ótica liberal e de formação de capital humano, desdobram-se em uma

visão distorcida e nociva para os programas de transferência de renda e para os próprios beneficiários, talvez estes sejam os que mais sofrem quando o assunto trata das “portas de saída”.

A categoria denominada “Política e eleições” diz respeito a matérias que abordam os programas de transferência de renda pelo viés da disputa política ou na relação eleitoral. Entende-se que estão englobadas, aqui, notícias, *features* e editoriais que realizam um enfoque sobre a transferência de renda que remete ao debate ideológico, a disputas entre partidos ou mesmo entre o governo e a oposição. Por outro lado, estão abarcadas matérias que tratam de alguma relação entre a transferência de renda e as eleições para cargos políticos.

O indicador de hipótese negativo desta categoria refere-se, portanto, à relação entre política e eleições com o PBF ou o AUH, transmitindo uma imagem difusa sobre os interesses que envolvem cada programa. Nesse sentido, entram matérias que utilizam os seguintes termos para tratar aspectos dos programas de transferência de renda: clientela, clientelismo, populismo, jogada política, massa eleitoral e demais noções negativas relacionadas. Já o indicador neutro diz respeito a matérias que realizam uma relação entre eleições e os programas de renda, mas de forma imparcial relatando acontecimentos e associações entre os dois aspectos. Em nenhum dos jornais foi identificado um indicador positivo sobre esta categoria.

A análise de conteúdo do *La Nación* identificou duas matérias na categoria “Política e eleições” (ver Quadro 13), ambas com indicador de hipótese negativo. Nas duas notícias, é expressa uma relação entre a proximidade com o período eleitoral e o interesse sobre aspectos do programa de transferência de renda. Aponta-se, assim, que os grupos políticos adquiririam maior interesse em favorecer a camada mais vulnerável da população devido ao impacto eleitoral de suas iniciativas: “[...] buscará aprobar en el Senado después de las elecciones primarias del mes próximo el proyecto que amplía el programa de créditos de la Anses a cuatro millones de personas” (ARNF20170713). Neste caso, é indicada uma relação do programa com o voto da população, principalmente na visão dos próprios políticos. Além disso, a agenda eleitoral também é acusada de ofuscar e impedir que algumas medidas sobre o AUH avancem devido a embates entre partidos políticos, esse cenário é retratado no trecho a seguir: “Fracasó por falta de apoyo de la oposición” (ARNF20170717). As duas matérias refletem para o leitor uma visão de que o programa social sofre com manipulações e jogos políticos conforme os interesses dos partidos. Este tipo de imagem do AUH fragiliza sua consolidação enquanto uma política de Estado e como um direito que prevê a melhoria da vida de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, vincula-o a empenhos ideológicos

e governistas, mas sem contextualização sobre os diferentes interesses de classe que circundam esta dinâmica.

Na análise do jornal brasileiro, foram identificadas 17 matérias sobre a temática de política e eleições, esse valor representa cerca de 21,8% do total do *corpus* documental do *Estadão* (ver Quadro 14). É a segunda categoria mais representativa do jornal brasileiro sobre o Bolsa Família, em conjunto com a temática de “Controle e fiscalização”. Dentre estas matérias, 16 foram identificadas como negativas e uma como neutra. O percentual do indicador negativo desta categoria é o maior de toda a análise do *Estadão*, cerca de 20,5%. Com relação à imagem negativa transmitida sobre o PBF, três assuntos foram abordados: decisões relacionadas a questões ou ganhos políticos, disputas entre partidos políticos e a relação entre beneficiários e voto.

Diversos elementos apontaram que algumas modificações envolvendo o Bolsa Família tinham relação com cálculos e jogos políticos. Alguns exemplos são: “[...] ampliação do Bolsa-Família, foram motivados pelo mais raso oportunismo – a tentativa de esvaziar o Waldogate, o escândalo do favorecimento de um 'empresário lotérico' [...]” (BRE20040228) e “[...] durante a 'validade do benefício', a regra de exclusão não vale para 1 milhão de famílias, formadas por um número ainda maior de eleitores que em outubro votarão para presidente, governador [...]” (BRE20100201). Em outro caso, quando a maior preocupação era a situação fiscal do país, uma proposta de reajuste do PBF foi duramente criticada e referida como de caráter político-partidário, o editorial então disse que “Urge desvencilhar-se do discurso populista [...]” (BRE20171203). Até mesmo ao criticar a ausência de medidas de autonomização dos beneficiários, a crítica apontou para um envolvimento eleitoral e uma relação clientelista do programa, como se fosse “[...] uma oportunidade eleitoral, exatamente como os antigos coronéis [...]” (BRE20171203). Além disso, termos como: “pacote de bondades”, “propaganda enganosa”, “espírito populista”, “ônus político” e “desespero” são exemplos de um pensamento, arraigado tanto na imprensa como no campo político, que desvaloriza o profissionalismo e a gestão do Bolsa Família. Nessa visão, o programa é vinculado diretamente a um espectro ideológico e um único partido, tornando difícil visualizá-lo com neutralidade e como um projeto de Estado e não de governo.

Essa lógica, por sua vez, é reforçada através de disputas políticas sobre como gerir o programa, transformando-o em uma herança ou, por vezes, em uma maldição. Seguem alguns trechos que ilustram os reflexos de embates políticos sobre a visão do PBF: “Aliados do vice Michel Temer reagiram ontem com críticas diretas à presidente Dilma Rousseff e ao 'pacote

de bondades' anunciado pela petista [...]" (BRNF20160501); "[...] Osmar Terra (PMDB-RS⁸⁶) rebateu a declaração da presidente Dilma Rousseff de que haverá diminuição de programações sociais, como o Bolsa Família, em uma eventual gestão Temer" (BRNF20160507); "Dilma defendeu o programa Bolsa Família e afirmou que 'só um grande preconceito' com o programa pode explicar por que o aumento de 9% no benefício médio, que ela anunciou [...], não foi até hoje concedido [...]" (BRNF20160621); e "Tido como uma das principais bandeiras do governo da presidente afastada Dilma Rousseff, Temer tem ampliado o esforço para desmontar a tese da petista de que ele está acabando com os programas sociais" (BRNF20160713).

Por meio destes excertos, o Bolsa Família parece um instrumento de batalha entre partidários ou mesmo uma gangorra, ora utilizada em benefício próprio, ora para condenar o adversário. Em matérias assim, pouco é abordado sobre o programa em si, todavia, a imagem retratada o condiciona à eterna relação governo *versus* oposição. É como se a relação política que passa a envolver o PBF retirasse o foco do auxílio à população mais pobre e direcionasse para os interesses de grupos no poder. Dessa forma, ao relacionar o PBF com motivações políticas, a credibilidade do programa é abalada e afeta, conseqüentemente, a imagem dos beneficiários. Uma consequência ainda mais devastadora para o Bolsa Família é refletir que a fonte de seu descrédito seja daqueles que deveriam zelar pelo programa, os próprios políticos, por meio de falas irresponsáveis e egoístas.

O envolvimento do voto com os beneficiários aparece entre as matérias como um tema bastante polêmico. Em editorias, o Bolsa Família e outros programas sociais foram considerados bandeiras de campanha eleitoral e grandes modificações foram consideradas reflexo de decisões político-eleitorais: "O programa foi ampliado para atender muito mais pessoas do que o necessário, demonstrando, de maneira cabal, seu viés eleitoreiro e populista" (BRE20160504). Ainda assim, em alguns momentos, o ataque também foi feito à oposição, reconhecendo que há motivação político-eleitoral em todos os lados.

As matérias também se valeram de pesquisas para reforçar os argumentos. Em uma delas, encomendada pelo *Estadão* junto ao Ibope e Rede Globo, apontou que "O assistencialismo sozinho não explica o comportamento do eleitorado [...]" (BFNF20100609) e que a região de moradia seria mais decisiva para a eleição. Em outro estudo, apontou-se que "A influência do programa Bolsa-Família como fator motivador do voto diminuiu entre 2006

⁸⁶ O MDB criado durante o regime militar no Brasil mudou o nome para PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e assim permaneceu até 2017 quando voltou a adotar a primeira nomenclatura.

e 2010 [...]” (BRNF20101103). Embora aparentem ser notícias positivas sobre o programa, é inevitável refletir sobre a motivação do jornal em encomendar uma das pesquisas. Do mesmo modo, é notável o tom das pesquisas indicando não somente que há suspeitas sobre a relação do PBF com voto, mas de que o problema é real e vem diminuindo ou que divide espaço com outros fatores decisórios, como a moradia.

Em outras matérias, o elo entre eleições e o Bolsa Família foi afirmado com maior ênfase como nestes fragmentos: “Há forte correlação entre a penetração do Bolsa-Família e voto na petista” (BFRNF20101014) e “O resultado das eleições municipais comprovou uma vez mais que o programa social não transfere apenas renda” (BRE20161226). De acusações sobre a relação eleitoral do programa para a vinculação com fraudes, há uma distância muito curta e que reforça mais uma vez uma imagem antiprofissional do Bolsa Família, como exemplificada nestes trechos: “A explicação do chefe da quadrilha do mensalão foi curta e grossa: ‘O Bolsa Família representa 40 milhões de votos’” e “Daí aberrações como as revelações agora, de que pelo menos 3 mil famílias beneficiárias do programa fizeram doações a campanhas eleitorais [...]” (BRE20161115).

De forma geral, o *Estadão* demonstra ser contrário a qualquer vinculação do programa com interesses políticos ou eleitorais, pois indica que isto afetaria a democracia e atrasaria ainda mais a vida dos beneficiários, contudo, veicula uma imagem contrária, mesmo que inconsequentemente, por meio de seu poder simbólico (BOURDIEU, 1989). Isto é, reforçando no imaginário de seus leitores conservadores que os participantes de programas sociais, como o Bolsa Família, servem a esquemas políticos e são massa de manobra eleitoral. O conteúdo veiculado afeta a imagem do programa, não somente quando encomenda uma pesquisa sobre o assunto ou quando seus editoriais apontam diretamente tal questão, mas também quando proporcionam espaço para batalhas políticas que envolvem o PBF, muitas vezes, na ausência de informações substanciais sobre os reais desafios e práticas do programa. Em outras palavras, a ênfase na relação eleitoral e política do PBF ofusca a publicização de temáticas com maior peso sobre o problema do combate a pobreza e miséria no país. Como coloca Bourdieu (1989), a imprensa dentro do campo de produção simbólica tem potencial de determinar o que se torna público ou não e, assim, afeta o nível de informação da população sobre pautas públicas.

Finalmente, a única matéria com indicador de hipótese neutro foi assim identificada por pautar os dois lados da questão. No caso, tratou-se de denúncias de irregularidades sobre a doação de beneficiários do PBF para campanhas eleitorais de determinados partidos. Após explorar quais partidos haviam sido favorecidos, a notícia concedeu um benefício de dúvida

para os bolsistas: "A instituição considera que alguns candidatos podem ter utilizado o CPF de pessoas sem autorização para disfarçar transferências de caixa dois" (BRNF20160922). Afinal, ao compreender que as transferências mensais do programa são muito baixas, como poderiam os beneficiários fazer doações milionárias a políticos? Além disso, considera-se a possibilidade de as doações irregulares serem originárias de motivações espúrias de políticos. A imagem veiculada, portanto, é contextualizada diante do *modus operandi* do Bolsa Família e revela um trabalho de imprensa imparcial.

A título de síntese, a categoria "Política e eleições" demonstrou ser relevante sobre o conteúdo do jornal *Estadão*, no qual representou 21,8% das matérias, dentre elas 20,5% referentes ao indicador de hipótese negativo. Já no *La Nación*, somente duas matérias foram consideradas para esta temática, ambas com indicador negativo. A partir do exposto, conclui-se que a relação entre transferência de renda e a vida política tende a impactar negativamente na veiculação dos programas, principalmente por colocar em xeque os interesses motivadores destas iniciativas. Na relação com o campo político, a credibilidade dos programas pode ser descaracterizada e tensionada diante de interesse de cunho eleitoral ou de manipulação política. Por meio de discursos desta natureza, a concepção dos programas de transferência de renda é questionada juntamente com noção de projeto de Estado e a lógica de direito sobre o benefício, isto é, há consequências negativas tanto para a imagem das políticas como para os seus titulares.

Além disso, mais especificamente sobre o caso brasileiro, mas sem descartar o cenário argentino, a vinculação dos programas com os partidos que os implementaram parece ser marcada ao longo dos anos e ser uma eterna fonte de polarização entre governo e oposição, assim como a relação estabelecida entre voto e o recebimento do benefício. Retóricas como estas desqualificam os programas enquanto iniciativas de Estado (e não somente de um governo) e dificulta a percepção dos mesmos enquanto direito e pauta social importante para toda a população. Com destaque para o *corpus* documental do *Estadão*, brigas políticas e "alfinetadas" entre adversários servem para alimentar o cabo de guerra no qual se encontra o PBF e ocupam o espaço que poderia ser destinado para informações relevantes sobre o mesmo programa. Sobre este aspecto, Bourdieu (1997) auxilia na compreensão apontando que a lógica mercantilista cada vez mais presente sobre o campo jornalístico impacta na publicação de notícias, busca-se cada vez mais o fator vendável composto por variedades irrelevantes, fofocas, intrigas e elementos que despertem a mínima curiosidade dos leitores. Ao final, a procura por lucro sujeita a produção jornalística, que, por sua vez, afeta a forma e

o conteúdo das informações que são levadas a público e contribuem sobre a percepção do mundo social.

Por fim, o alto volume de matérias sobre política na análise do jornal brasileiro pode ser interpretado segundo o cenário da construção da cidadania no país, diante de um processo guiado majoritariamente “de cima para baixo”, no qual a cidadania brasileira é marcada pelo patrimonialismo e pela passividade, como aponta Carvalho (2004) e Turner (1990). Este processo, por sua vez, tem impacto tanto no reconhecimento dos brasileiros sobre seus direitos de cidadania como na reivindicação dos mesmos. Sendo assim, pautas que vinculam a transferência de renda a assuntos políticos podem ser explicadas pela cultura do país – onde interesses públicos e privados se confundem historicamente –, mas também pelo medo do desconhecido vinculado a interesses de classe, isto é, a ampliação do envolvimento popular na vida política.

Por fim, a última categoria, chamada de “**Controle e fiscalização**” foi definida para abarcar aspectos relativos à transparência e controladoria dos programas de transferência de renda em todas as suas áreas: requisitos de ingresso como beneficiário, controle de cadastros, fiscalização sobre a permanência (também conhecida como condicionalidade), bem como o cumprimento de normas fiscais e legais. Os requisitos de ingresso nos programas de transferência monetária tratam, principalmente, do corte de renda e estão diretamente vinculados à fiscalização e preenchimento dos cadastros com veracidade. O controle sobre as condicionalidades refere-se às contrapartidas exigidas das famílias bolsistas dos programas, principalmente com relação à frequência escolar e acompanhamento de saúde. Ainda sobre as normas fiscais e legais, enquadram-se pautas sobre uso irregular de documentos de beneficiários para ações de cunho de criminoso, desvio de verbas e demais formas de irregularidades. Sendo assim, esta categoria foi pensada para envolver o debate sobre a confiabilidade dos controles dos programas de transferência de renda.

O indicador de hipótese negativo sobre esta categoria refere-se, portanto, a matérias que problematizam falhas na transparência, no controle ou na fiscalização dos requisitos de ingresso no programa, cadastros, condicionalidades e demais normas. O indicador neutro, por sua vez, apresenta matérias com certo grau de neutralidade frente à fiscalização e controle dos programas de transferência de renda, principalmente ao proporcionar o ponto de vista de mais de um elemento envolvido. Nenhum dos jornais apresentou matérias com indicador positivo dentro da categoria de “Controle e Fiscalização”.

No *La Nación* somente uma matéria, dentre as 52 selecionadas, tratou da temática de fiscalização e apresentou um indicador negativo sobre o assunto (ver Quadro 15). A matéria,

por sua vez, abordou a fiscalização pela ótica externa ao programa, isto é, o controle do Banco Mundial sobre o AUH. A fiscalização proveniente do Banco dialoga com a história da transferência monetária, como indica Lima *et al.* (2014), Fernández Soto, Lima e Tripijana (2016) e Silva *et al.* (2016b). Conforme estes autores, a onda neoliberal, que chegou ao continente latino americano ao final do século XX, formatou uma grande influência de organismos internacionais sobre a condução política e econômica da região, impactando, inclusive, a concepção dos programas de transferência de renda, ou seja, estes já nasceram condicionados à fiscalização externa.

Além da influência na implementação dos programas, o Banco Mundial financiou a ampliação do AUH e, como contrapartida, exigiu mais rigidez no controle de condicionalidades dos participantes e transparência na prestação de contas. No relatório do órgão constavam alguns apontamentos sobre o AUH, como: "El Banco Mundial reclamó mayor transparencia en la asignación" e "Enumeraron la superposición de planes, beneficiarios que no cumplen con los requisitos o directamente la ausencia de niños que deberían estar alcanzados por la AUH [...]" (ARNF20110918). Além disso, a matéria mencionou a intenção da instituição em evitar o clientelismo no programa argentino, caracterizando-o como um "cavalo de batalha" do governo nas eleições. A partir desta matéria, infere-se que interesses externos atuam sobre a gestão do AUH e a fiscalização conduzida por organismos internacionais tem potencial de exigir mudanças no programa e nas suas condicionalidades devido ao financiamento concedido por eles. Além disso, fica evidente a origem das contrapartidas do AUH, que são valorizadas e reforçadas por órgãos multilaterais com vinculação neoliberal, como o Banco Mundial. Finalmente, a imagem veiculada é negativa, pois relaciona a exposição das dificuldades internas do AUH com sujeição a interferências externas ao programa, que acabam por afetar os participantes.

Diferentemente do jornal argentino, a análise d'*O Estado de São Paulo* apresentou 17 matérias na categoria "Controle e Fiscalização" (ver Quadro 16), dessa forma, juntamente com a categoria "Política e eleições", é a segunda temática mais representativa no jornal, cerca de 21,8%. Dentre as 17 matérias, 14 foram identificadas como negativas e três como neutras. As 14 matérias com indicador de hipótese negativo abordaram temas como condicionalidades, suspeitas de fraudes e desvio de verbas, bem como, erros de cadastro e no sistema.

Destaca-se uma polêmica que envolveu uma medida para retirar as condicionalidades do Bolsa Família e o editorial do jornal saiu em defesa da fiscalização: "Ao transformar o Bolsa-Família num mero programa assistencial - numa esmola [...] elimina a possibilidade de

melhoria social dos beneficiários" (BRE20040913). Conforme a argumentação, a presença de contrapartidas e o consequente controle revelam o direito ao benefício, do contrário ele é transformado em uma “esmola”, uma doação. Além da importância das condicionalidades, o jornal alegou que, sem elas, os resultados dos programas seriam afetados e os objetivos não seriam alcançados. Dessa forma, infere-se, por meio deste editorial, a relevância das condicionalidades para que o Bolsa Família seja validado. Nesse sentido, as condicionalidades são compreendidas e veiculadas pelo jornal por uma perspectiva de formação de capital humano (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016), isto é, a reprodução da pobreza pode ser interrompida por meio da educação dos beneficiários. Ademais, as contrapartidas são entendidas como uma ampliação dos direitos da população em acessar serviços públicos. Como aponta a teoria, a visão compartilhada pelo jornal corresponde a uma das diferentes perspectivas existentes sobre as condicionalidades, contudo a imagem do programa passa a ser negativa quando a lógica do direito ao benefício é atrelada à presença de condicionalidades. Este pensamento, por sua vez, dialoga com um aspecto moralista, sob o qual o beneficiário deve provar-se merecedor da renda transferida. Ademais, a obrigação em torno das condicionalidades ignora os desafios dos bolsistas em acessar serviços públicos de qualidade e a penalização pelos descumprimentos reforça a vulnerabilidade destes grupos (SOARES; SÁTYRO, 2009; SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016). A título de observação, é inevitável reparar no uso contínuo da expressão “assistencial” e “assistencialista” para definir o programa de forma negativa ao longo dos anos.

Falhas do próprio programa também reiteram a imagem negativa: “[...] o acompanhamento sobre as contrapartidas de saúde do Bolsa Família é feito em menos de 50% das famílias beneficiadas” (BRNF20100510-2). O mesmo acontece a partir de uma pesquisa que aponta a baixa efetividade das contrapartidas para incentivar a educação dos beneficiários: “O desinteresse pelos estudos e o abandono da escola justificaram 18% dos casos de baixa frequência às aulas de beneficiários do Bolsa Família [...]” (BRNF20100516). A falha no monitoramento indica má gestão e o descumprimento das contrapartidas reflete nas mais de 5 milhões de penalidades aplicadas, conforme a notícia sob o código BRNF20100516.

Ainda assim, embora as condicionalidades façam parte da gestão do Bolsa Família e exerçam um papel dentre os objetivos do programa de combate à pobreza, conforme Bentura *et al.* (2016), o peso atribuído a elas para libertar a população da condição de pobreza, como no trecho: “[...] a assinatura do termo terá um 'forte valor simbólico' de estímulo para a família deixar a condição de pobreza” (BRNF20110816), gera uma imagem confusa e pouco benéfica

acerca do atual funcionamento do PBF. Ao valorizar em demasiado o controle de contrapartidas do Bolsa Família, ignora-se que a presença na escola e acompanhamento de saúde é uma responsabilidade de todo cidadão brasileiro e desvia a atenção da cobrança de serviços públicos de qualidade, como criticam Soares e Sátyro (2009). Assim, também é possível identificar que as contrapartidas carregam a representação de uma *porta de saída* da dependência da renda pública, na qual a educação e saúde das famílias titulares são uma fonte de autonomização e ruptura da reprodução da pobreza.

A corrupção, por sua vez, foi um tema bastante presente. Foram apontados escândalos de desvios das verbas e fraudes entre os beneficiários. Alguns fragmentos são: "O programa Bolsa-Família completou ontem um ano de seu lançamento batendo um recorde: em apenas três dias, 468 denúncias de fraudes [...]" (BRNF20041021); "[...] esses casos comprovam que esse tipo de assistencialismo ajuda mais quem finge ajudar do que quem precisa realmente de ajuda" (BRE20050310). Um último trecho reflete a indignação com o cenário político brasileiro marcado por fraudes e desvios, mas generaliza os interesses do PBF: "Ninguém é ingênuo a ponto de imaginar que, neste país [...] um programa de R\$ 5,3 bilhões [...] poderia ser levado adiante sem perdas provocadas pelo clientelismo, pela corrupção e problemas gerenciais [...]" (BRE20041021). Novamente, destaca-se o desafio brasileiro na percepção sobre os direitos conquistados em detrimento do patrimonialismo e clientelismo presentes na história no país (FLEURY, 1994; CARVALHO, 2004).

Outros problemas também refletem uma visão negativa do PBF, como erros no sistema e beneficiários acima do corte de renda. Estes cenários podem ser exemplificados pelos seguintes excertos: "[...] mesmo com controle reforçado, cerca de 20% da verba vai para famílias acima da faixa de pobreza estabelecida" (BRNF20051009-2); "Erro no sistema gerou pagamento de mais de R\$ 11 milhões" (BRNF20110106); "Entre possíveis irregularidades há pessoas que estariam recebendo o benefício sem ter direito, como servidores públicos e doadores de campanhas políticas" (BRNF20160530); e "[...] há muitos erros no Cadastro Único. Recentes reportagens mostraram diversos beneficiários do Bolsa Família que estão muito acima do nível da pobreza [...]" (BRNF20041021-2).

Cabe destacar que devido à dimensão do Bolsa Família, problemas, fraudes e irregularidades são uma triste realidade e que por si só abalam a reputação do programa e de seus beneficiários e devem ganhar notoriedade pública e punição jurídica. Contudo, devido à responsabilidade do poder de formatar a realidade, de acordo com Bourdieu (1997), é preciso ponderar um distanciamento (quando for condizente) entre gestão nacional do PBF e casos de corrupção que acontecem na operacionalização municipal do benefício, visando preservar o

funcionamento e o respeito ao Bolsa Família. Nesse sentido, embora cumprindo a função de informar sobre irregularidades, algumas matérias de caráter generalistas veiculam uma imagem distorcida de todo o PBF e afetam a confiança e percepção pública no programa.

Por fim, as três matérias com indicador neutro dizem respeito a pautas informativas ou com teor imparcial. Dentre as matérias, uma noticiou a retomada da entrega de cartões do PBF, devido a paralizações no período eleitoral: "[...] a suspensão da entrega em todo país, determinada no dia 20 de setembro em função do período eleitoral, seguida da greve dos bancários ocasionaram um acúmulo de cartões" (BRNF20041023). Nesse caso, é curioso perceber que a entrega dos cartões foi suspensa devido ao período eleitoral, no entanto o tamanho diminuto da pauta e o tom informativo conduziram à identificação de neutralidade. Além disso, as demais matérias abordaram as investigações sobre irregularidades de beneficiários envolvidos com doações para campanhas eleitorais. Foi apontado que, no caso de irregularidades, os bolsistas serão desligados, mas "Também será preciso verificar se o beneficiário do Bolsa Família tinha conhecimento das doações" (BRNF20160922-2).

Em resumo, a categoria possibilitou a visualização de como as condicionalidades e o controle dos programas é veiculado pelos jornais. O baixo volume encontrado no *La Nación* (1 matéria) aponta, possivelmente, para a baixa relevância dada às condicionalidades do AUH. Neste caso, a sujeição do programa a fiscalizações externas, como do Banco Mundial, ressaltou a constante influência e interferência de organismos internacionais na condução do AUH. Juntamente com esta influência, são reforçados os valores neoliberais, que como visto, pautaram a concepção de programas de transferência de renda condicionada no continente.

Já no cenário brasileiro, o montante elevado de matérias sobre o tema indica uma maior preocupação com a condução do controle e fiscalização do Bolsa Família. Dentre os assuntos que concernem à fiscalização do programa, cabe destacar a importância dada à presença de condicionalidades no PBF: por conceder o direito ao benefício (do contrário, a transferência é vista como uma doação assistencialista) e por servir aos objetivos de combate à pobreza intergeracional. Esta retórica desdobra-se em duas perspectivas diferentes sobre as condicionalidades (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016), reforçadas ao longo das matérias. A primeira visão percebe que as condicionalidades são uma forma de ampliar o acesso da população a serviços públicos de saúde e educação e, por isso, servem à formação de capital humano e à reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho. Dessa forma, as condicionalidades voltadas à educação, por exemplo, são vistas pela função de interromper a reprodução da pobreza intergeracional ao proporcionar qualificação e promover trabalho formal para os bolsistas (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016).

Sendo assim, é reforçada a ideia, já trabalhada na categoria “Autonomização dos beneficiários”, da promoção da autonomia dos beneficiários e, principalmente, da funcionalidade do programa em formar capital humano para o mercado produtivo. Contudo, esta ótica desconsidera a dificuldade de acesso da população pobre a serviços públicos de qualidade e encara a pobreza não como um problema que deriva de capacitação e educação. A complexidade do problema da pauperização é, assim, minimizada.

Já a segunda perspectiva tem um cunho moralista sobre os bolsistas e compreende que a transferência deve ser compensada ou merecida através do cumprimento das condicionalidades. Aqui, a lógica do direito é ignorada quando é relacionada a uma condicionalidade, ou seja, retira-se o reconhecimento do direito ao benefício e enquadra-o pela meritocracia. Como bem colocaram Silva e Carneiro (2014 apud BENTURA *et al.*, 2016, p. 152), um direito não exige condicionalidades. Por fim, ambas as perspectivas contêm elementos que afetam a imagem do PBF, principalmente ao descaracterizar o benefício da renda como um direito em si mesmo sem a necessidade de comprovações adicionais.

4.2.2 Conclusões da análise

O objetivo deste estudo e interpretação é compreender como são veiculados os programas de transferência de renda, AUH e PBF, respectivamente no periódico *La Nación* e n’*O Estado de São Paulo*. Cabe ressaltar que a análise buscou compreender como a veiculação dos jornais seria recebida pelos leitores, dessa forma os indicadores de hipótese sobre o teor do conteúdo referem-se diretamente à comunicação recebida. Em termos gerais, a análise de conteúdo apontou um grande volume de matérias com indicador de hipótese negativo, no *La Nación* foram cerca de 61,6% e n’*O Estado de São Paulo* aproximadamente 80,8%. Sobre este aspecto, infere-se que a comunicação de ambos os jornais repercute uma imagem negativa sobre os respectivos programas de transferência de renda. Na comparação, o jornal brasileiro apresenta maior propensão à crítica negativa, principalmente devido à baixa representatividade do indicador neutro e positivo em relação ao jornal argentino, conforme mostra o Gráfico 1.

No periódico *La Nación*, como visto, as categorias com maior volume de matérias referiam-se a “Benefícios”, “Cobertura” e “Impacto e avaliação”. Estas representaram mais de 75% do total de documentos argentinos analisados. Ademais, estas mesmas categorias apresentam o maior volume de indicadores negativos sobre o caso argentino. Infere-se, portanto, que há grande preocupação no cenário argentino e no jornalismo do *La Nación* com

estas questões, isto é, debates sobre reajustes e valores dos benefícios, discussões sobre a cobertura do programa e avaliações sobre o impacto do AUH na população alvo.

Já no contexto d'*O Estado de São Paulo*, a categoria “Impacto e avaliação” também foi representativa, juntamente com “Políticas e eleições” e “Controle e Fiscalização”. Ao todo, as três representam cerca de 66% do total de matérias analisadas. Assim, como no caso argentino, estas mesmas categorias correspondem à maior presença de indicadores negativos em relação ao *corpus* total analisados. Nesse sentido, aponta-se que o cenário e a pauta do jornal destacaram assuntos relativos à avaliação do PBF, à relação com questões eleitorais, políticas e partidárias, e ao controle das condicionalidades e cumprimentos legais do programa. Em suma, foi identificado que as pautas mais frequentes sobre cada PTRC diferem, com exceção da comum atenção para a categoria “Impacto e avaliação”.

A seguir, estão algumas observações de forma sintética e comparativa sobre as categorias da análise. O conteúdo do *La Nación* apresentou grande índice de matérias dedicadas aos **benefícios**, situação oposta no jornal brasileiro. Aponta-se que o reajuste semestral dos valores do AUH contribui para a desproporção entre as matérias dos dois PTRC. Contudo, dentro da categoria, predominou indicadores de hipótese positivo e neutro. Já as matérias com indicador negativo demonstraram desviar a crítica para outros tópicos genéricos dos programas, como impacto, relação eleitoral e clientelismo.

A categoria “**Cobertura**” foi mais presente no *La Nación*, possivelmente, devido à inclusão pioneira de um sistema não contributivo à proteção social argentina, por meio do AUH e com relação à nomenclatura do programa que reforça um caráter “universal”. Sobre o conteúdo, notou-se uma contradição entre a defesa da universalização, a valorização da autonomia dos beneficiários e críticas sobre ampliação dos números de participantes. Em ambos os jornais, a universalização foi defendida como instrumento para conceder o benefício na lógica do direito e, assim, afastar concepções clientelistas e assistencialista. Contudo, não foram poupadas críticas à inclusão de novos membros e falta de planejamento sobre as “portas de saída”.

A pauta sobre a universalização também esteve presente na categoria “**Impacto e avaliação**”, apontada como uma das causas do baixo efeito do AUH na pobreza, juntamente com sua alegada instabilidade legal (devido à criação por decreto). Além disso, a avaliação dos impactos foi pontuada por uma ótica liberal de formação de capital humano e inserção laboral como forma de independência do programa. No cenário brasileiro, a avaliação de impacto foi ainda mais representativa do que no caso argentino (cerca de 23% do *corpus* documental do *Estadão*) e a imagem sobre os impactos do PBF também foi majoritariamente

marcada por críticas, nestas constavam a comparação com o “fraco desempenho” de programas sociais anteriores e a mensuração de resultados do PBF de forma descontextualizada e sem os devidos critérios de avaliação de políticas públicas. Sob este ângulo, nota-se como o campo jornalístico, sutilmente, atua na figura de “especialista” sobre uma área de conhecimento distinta e afeta a forma como a realidade é noticiada e levada a público (BOURDIEU, 1997). Por outro lado, algumas notícias com teor positivo sobre os impactos do PBF têm origem na avaliação de organismos internacionais sobre a bem-sucedida focalização do programa. Ainda assim, aponta-se que a imagem veiculada por ambos os jornais constitui, majoritariamente, uma visão reducionista, descontextualizada e conservadora sobre os impactos dos programas de renda.

A categoria de **“Política e eleições”** foi muito presente entre o *corpus* documental brasileiro, ao contrário da análise do *La Nación*. Do conteúdo das matérias aqui alocadas, infere-se que a relação entre política e eleições com a transferência de renda tende a veicular uma imagem negativa, associando os programas (principalmente, no caso brasileiro) a projetos partidários e dinâmicas clientelistas, como instrumentos de guerra eleitoral. Neste contexto, a comunicação dos jornais fere o entendimento público dos programas como sendo políticas de Estado que almejam a justiça social e aumento da qualidade de vida da população mais carente conforme previsto em ambas as constituições.

A partir da categoria de **“Controle e fiscalização”** – que representou uma parte grande dos documentos coletados do *Estadão* e teve baixa aderência no *La Nación* – aponta-se comparativamente uma maior preocupação do cenário brasileiro para com as condicionalidades e o cumprimento legal do Bolsa Família. No conteúdo do *La Nación*, foi evidenciada a influência de organismos multilaterais sobre o programa argentino, isto é, a presença de controles externos sobre o funcionamento do AUH em função de financiamentos internacionais. Por outro lado, infere-se a baixa atenção do cenário argentino sobre o controle de condicionalidades e fraudes do PTRC. Distintamente, no Brasil, a importância das condicionalidades foi exaltada, sobretudo em duas óticas: como forma de ampliar o acesso a serviços públicos para os mais pobres, juntamente como instrumento de formação de capital e sob uma visão moralista e meritocrática para a concessão do benefício. A primeira trata de uma perspectiva reducionista sobre a complexidade da pobreza e do acesso aos serviços públicos e, já por meio da segunda, a transferência de renda é deslocada da lógica do direito para a ideia do mérito (SILVA; CARNEIRO, 2014 apud BENTURA *et al.*, 2016)

As duas categorias restantes são: **“Orçamento e economia”** e **“Autonomização dos beneficiários”**. Esta última foi relativamente mais presente no conteúdo do período brasileiro

do que no argentino, todavia não é apontada dentre as três principais categorias de nenhum deles. Ainda assim, o conteúdo dialoga com as ideias desenvolvidas logo acima, isto é, retóricas liberais, valorização da educação, formação de capital humano e inserção laboral para autonomização dos beneficiários. Já as matérias sobre assuntos orçamentários e econômicos relacionados aos PTRC foram igualmente pouco representativas nos dois jornais, todavia, refletiram negativamente na imagem dos programas. A importância dada ao equilíbrio econômico e ajustes fiscais frente a gastos sociais colabora com a veiculação de um juízo negativo sobre os programas de transferência de renda. A este respeito, cabe notar como o conteúdo comunicado peca por não contextualizar, em quase todos os casos, a representatividade dos gastos sociais no PIB de cada país, menor que 0,5%. Além do exposto, o direito à renda dos PTRC é ainda mais lesado, frente ao público leitor dos jornais, em relação à amarração ao superávit orçamentário nacional. Em suma, são impostas limitações ao direito do benefício e à redistribuição de renda através da representação de um pensamento liberal de valorização das contas públicas, monetização das políticas sociais e sujeição dos programas aos dotações orçamentárias nacionais (ISIN; TURNER, 2007; BICHIR, 2015).

Em geral, as principais retóricas negativas identificadas sobre os programas são: a crítica à focalização; a visão reducionista do impacto dos PTRC; o assistencialismo e o caráter paliativo; a dependência e acomodação dos bolsistas; valorização do equilíbrio econômico frente ao orçamento dos programas; a importância das “portas de saída”; clientelismo e a relação eleitoral; por fim, a ótica conservadora sobre as condicionalidades. Estes temas foram abordados em níveis levemente diferentes entre os jornais, destacando-se a ênfase maior no *Estadão* sobre a relação eleitoral e, principalmente, na importância das condicionalidades para a concessão dos benefícios. Já no jornal argentino, a defesa pela universalização foi mais aprofundada. Dentre todos os aspectos citados acima, as retóricas com presença equânime ao longo dos materiais tratam sobre suspeitas de clientelismo, a ideia assistencialista e paliativa dos programas, o equilíbrio econômico em detrimento do orçamento dos PTRC, a crítica a dependência e acomodação dos bolsistas e a importância da autonomização dos beneficiários.

Sob estes últimos aspectos, cabem alguns apontamentos desenvolvidos a seguir. Esta análise entende que a lógica de direitos dos PTRC é questionada quando se pontua que as iniciativas têm caráter assistencialista e paliativo, isto é, como se funcionassem através da caridade e da benesse pública, sem respaldo legal e planejamento estratégico. O imediatismo e a perspectiva liberal estão por trás desta retórica e pautam a avaliação de impactos do programas no conteúdo dos jornais, isto é, de forma tecnicista, imediatista e sem requisitos e padrões de análise (SILVA, 2010; LIMA *et al.*, 2014; SILVA; LIMA, 2016b).

A pobreza é, portanto, comunicada dentro da perspectiva neoliberal que guia os PTRC, ou seja, como um fenômeno multidimensional que pode ser mitigado a partir do trabalho do indivíduo nas suas habilidades, sua educação profissional e inserção laboral (SILVA, 2014a). Nesse sentido, a pobreza é relacionada, de forma reducionista, à falta de habilidades ou ensino e como responsabilidade individual. Além disso, a supervalorização da educação como principal porta de saída dos PTRC negligencia a baixa qualidade dos serviços de ensino público na região latino-americana e flexibiliza a responsabilidade estatal sobre a superação da pobreza. A este respeito, entende-se que os jornais compartilham da visão norteadora dos dois programas e se justifica o enfoque na defesa da formação de capital humano, principalmente identificada na análise do *Estadão*. Contudo, esta perspectiva sobre a pobreza e a fórmula neoliberal para sua superação mostra ser simplista, desvinculada de uma visão sistêmica e estrutural, e assinala para a responsabilização individual pela miséria (e também sua superação) e demonstra ignorar a realidade adversa dos beneficiários que atravessa as esferas da formação em capital humano, adicionalmente dissemina ideias como a dependência, acomodação e falta de vontade dos pobres.

Assim, identifica-se, com auxílio de Rego e Pinzani (2014), a veiculação de um conteúdo conservador, cruel e místico sobre a pobreza, que apresenta falhas desde a ausência de diálogo e observação da realidade vivida pelos bolsistas, ignorando a voz e a visão de mundo destes indivíduos, como continua falhando ao transmitir esta retórica para o público e perpetuando preconceito e exclusão social. O mesmo tipo de discurso desdobra-se em acusações sobre a dependência nos programas e alegações de acomodação dos beneficiários em relação à renda transferida pelo governo. Conteúdo a este respeito tende a distorcer ou ignorar o baixo valor transferido pelos dois programas mensalmente, estão incluídos na lógica utilitarista e produtivista do capitalismo e assim repercutem uma idealização nociva sobre os PTRC e afetam o senso de pertencimento dos beneficiários. Ainda sobre a valorização do produtivismo, cabe pontuar que é frequente ao longo das matérias o incentivo ao trabalho formal, como forma de superação da pobreza e de dignificação da vida. Sob este aspecto, o direito e a cidadania dos beneficiários passam a ser tensionados pela assinatura da carteira de trabalho (SANTOS, 1979). Evidentemente, que no segundo plano de todas estas pautas, estão presentes a meritocracia, a liberdade individual e a desresponsabilização do Estado na proteção social, formatando uma dinâmica na qual o exercício dos direitos sociais se opõe à liberdade, como no século XIX (MARSHALL, 1967).

Algumas características presentes no conteúdo dos jornais merecem destaque. Dentre elas, a contradição, principalmente presente sobre a ideia de focalização e universalização. A

este respeito, os dois jornais indicaram, por meio de editoriais, serem favoráveis à universalização dos respectivos programas dos seus países, contudo, demonstram desconhecimento sobre esta dinâmica, que por sua vez, não dialoga com a perspectiva liberal apresentada ao longo de todo o conteúdo e da história dos dois jornais. Já a ampliação do número de beneficiários foi diversas vezes criticada e, inclusive, relacionada ao clientelismo. Outro ponto relevante identificado trata da “dificuldade” em consagrar conquistas e valorizar avanços dos programas. Sob este aspecto, notou-se o constante jogo de realçar efeitos negativos, mesmo como fruto de progressos importantes dos PTRC.

Nesse sentido, em conjunto com a atenção dada a disputas político-partidárias sobre os programas, o conteúdo dos jornais demonstra adequar-se à lógica mercantilista, delegando maior ênfase para acontecimentos e fatores banais que despertam maior curiosidade do leitor. Consoante a isso é a atuação enquanto “*experts*” que também esteve presente no conteúdo analisado, principalmente no que tange à avaliação das políticas e na expressão de opiniões editoriais, como no caso da universalização *versus* focalização. Ao fim e ao cabo, ao instigar a curiosidade dos leitores e agir como especialistas, a produção jornalística tem capacidade de despolitizar pautas importantes e limitar a mobilização e integração social no que diz respeito ao exercício de direitos de cidadania (BOURDIEU, 1997).

O conteúdo analisado, por conseguinte, permitiu a este estudo compreender a comunicação dos jornais dentro do diálogo com os valores liberais e conservadores. No *La Nación* destaca-se a orientação e proposições políticas com elementos liberais e, em alguns pontos, a crítica ao governo responsável pela criação do AUH. Outros elementos de crítica que ganham relevância é a institucionalização do programa através de um decreto presidencial, bem como a focalização que contraria o nome do programa, ambos os fatores utilizados para embasar suposições de clientelismo, uso eleitoral e baixo impacto do programa. A crítica também versa sobre os resultados do programa e vale mencionar as contradições expostas pelo conteúdo na veiculação do caráter de direito do AUH. Refletindo seu lema como *Tribuna de Doutrina*, o *La Nación* propõe respostas para os desafios identificados na política social, realizando um papel de orientação ao Estado (SIDICARO, 1993 apud RUIZ JIMÉNEZ, 2015). Em suma, a pauta liberal é evidenciada na ideia de instrumentalizar o AUH com objetivos superadores à pobreza, visando à aprendizagem contínua dos beneficiários e sua formação enquanto capital humano de trabalho, bem como pelo discurso que acusa o assistencialismo do programa e a dependência, acomodação e desincentivo ao trabalho em relação aos bolsistas.

A comunicação do periódico brasileiro também compartilha do debate em torno do assistencialismo, clientelismo, a dependência dos bolsistas, reproduz uma visão reducionista sobre os impactos do Bolsa Família e critica a focalização. Assim, a partir da análise do *Estadão* foi possível, enfim, apreender uma postura majoritariamente crítica e liberal-conservadora em relação ao Bolsa Família, que dialogou com os valores que pautam sua diretriz jornalística (FONSECA, 2005; MOTTA, 2017; NAPOLITANO, 2017). Contudo, na comparação com o jornal argentino, aqui destaca-se o enaltecimento das condicionalidades e uma maior ênfase à relação política e eleitoral com a operacionalização do Bolsa Família. Aponta-se, neste sentido, uma ótica moralista e meritocrática sobre as condicionalidades e a vinculação do programa a um projeto governista com traços político-partidários e eleitorais, neste caso ambos os aspectos refletem negativamente na percepção pública do direito à renda e na credibilidade do PBF. As condicionalidades no conteúdo do *Estadão* também se relacionam à apreciação das “portas de saída” que enaltecem a educação como solução à pobreza, como consequência, a realidade sobre a vida e os desafios dos pobres acabam distorcidos pelo leitor, reforçando preconceitos.

A ênfase sobre a relação eleitoral e política com o Bolsa Família destaca-se como um dos principais pontos que diferem o conteúdo de ambos os jornais. Enquanto a imagem veiculada pelo *Estadão* realça batalhas políticas e a presença de dinâmicas eleitoreiras que guiam os objetivos e a operacionalização do PBF, este reforça nos leitores a incapacidade de reconhecimento dos direitos conquistados pela população pobre em relação à garantia de sobrevivência e renda e tensiona a fidúcia do programa pela presunção de que este é pautado por interesses ilegítimos. Pode-se compreender este elemento do conteúdo de *O Estado*, através de Carvalho (2004) e Fleury (1994), por meio dos traços de patrimonialismo, clientelismo, as relações de cooptação e, conseqüentemente, dos sinais de passividade social que cercaram a evolução dos direitos de cidadania no Brasil.

Ainda assim, convém mencionar que a relação com o campo da política e as acusações sobre a manipulação eleitoral em torno da transferência de renda também constam no conteúdo do *La Nación*, contudo, em representatividade menor e que, todavia, a veiculação de juízo negativo sobre os PTRC foi identificada em ambos as análises. Em síntese, esta análise comparada entre o *La Nación* e *O Estado de São Paulo* visualizou um conteúdo majoritariamente similar sobre os respectivos programas de transferência de renda, o qual, no período respectivo de 2009 a 2017 e de 2003 a 2017, predominou a veiculação de uma imagem negativa, crítica e conservadora.

A título de conclusão, a análise identificou que o grande volume do conteúdo veiculado tem potencial de desestabilizar a imagem pública sobre os direitos adquiridos pelos beneficiários de transferência de renda e sobre a credibilidade dos programas. Neste contexto, o conteúdo dos jornais dialoga com suas referências políticas de matriz liberal e conservadora e apresenta, potencialmente, influência sobre a percepção dos grupos dominantes em cada país a respeito do AUH e do PBF. Ademais, a comunicação dos periódicos apresenta grande capacidade de formatação da realidade, conforme indica Bourdieu (1989), e a este respeito destaca-se que defesa e propagação de concepções neoliberais sobre os PTRC tem consequências para além da imagem dos programas, mas também na integração social. Segundo Souki (2006), a ausência de consciência de interdependência de classe tem efeitos negativos nos cálculos das elites sobre o enfretamento da desigualdade social. As lutas por redistribuição de renda, por sua vez, são indicadas por Isin e Turner (2007) como alguns dos principais desafios à cidadania plena.

5 CONCLUSÕES

A partir do desafio de concluir esta pesquisa, os pilares que guiaram o estudo merecem ser retomados. Diante da ascensão de políticas sociais neoliberais desde o início do século XXI, os direitos de cidadania pautaram-se, por um lado, pela flexibilização e questionamento de certas garantias sociais e, por outro, pela institucionalização de um elemento que permitiu à população pobre maior vínculo social e de cidadania, isto é, a transferência de renda. Neste limiar de contradição, fica delimitado o nascimento dos programas de transferência de renda, caracterizados pela focalização, pela exigência de condicionalidades, com vistas à formação de capital humano e combate à pobreza multidimensional. Este cenário transcreveu-se na centralização de diversas iniciativas pontuais de transferência de renda dentro do programa brasileiro Bolsa Família e na política argentina denominada *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, assim como muitas outras espalhadas pelo subcontinente (REGO; PINZANI, 2014; LIMA *et al.*, 2014; FERNÁNDEZ SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

A evolução dos direitos de cidadania na região, por sua vez, pautou-se pelo capitalismo tardio e ausente coesão social, que delegou ao Estado a condução social e a expansão econômica nacional. Esta dinâmica histórica refletiu-se na centralidade do Estado e da esfera política nos países da região, provocando o ingresso de interesses particulares (clientelistas e patrimonialistas) na arena pública. Entretanto, dinâmicas adicionais com efeito sobre os direitos de cidadania diferenciam a evolução argentina e a brasileira. A este respeito, a Argentina vivenciou a presença de interesses de grupos sociais, ainda que conflituosos e desorganizados, anteriormente à consolidação estatal e, assim, viabilizou a representação e diálogo de demandas sociais frente ao Estado, assinalando uma estrutura de direitos de cidadania mais consolidada e pautada, principalmente, através da mobilização social. O cenário brasileiro, por outro lado, marcado pela repressão social, cooptação, corporativismo e sérias pressões clientelistas, repercutiu, sobretudo, no abatimento social frente aos direitos de cidadania (REIS, 1985; FLEURY, 1994; CARVALHO, 2004; PRIBBLE, 2010).

Neste enquadramento teórico, o estudo se propôs a investigar se as distintas trajetórias históricas da Argentina e do Brasil condicionam diferentes percepções sobre a cidadania que envolve os respectivos PTRC. Tomando a concepção de cidadania plena como imbuída de luta entre interesses de classe e também pensando no contexto neoliberal que pautou a transferência de renda, investigou-se a percepção dominante em cada país, por meio da análise de periódicos tradicionais e conservadores, o *La Nación* e *O Estado de São Paulo*. A imprensa, neste sentido, tem relevância devido à sua capacidade de levar a público ou de

decidir sobre que o publicizar e, principalmente, por influenciar na significação e concepção de uma realidade do mundo social por meio do reconhecimento que detém entre os leitores e através das disputas e pressões internas e externas que sofre. Neste contexto, o retrato dos jornais sobre os programas de transferência de renda repercute uma luta simbólica pela realidade social e visão de mundo que ali se formata (BOURDIEU, 1989; MANTOVANI, 2009). Por fim, a pergunta que norteou a pesquisa foi: “Como é veiculado, por jornais tradicionais conservadores, os direitos de cidadania dos beneficiários dos respectivos programas de transferência de renda do Brasil e Argentina: o Bolsa Família e o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH)?”.

A partir da leitura inicial de mais de 300 documentos e, finalmente, da análise de conteúdo de 78 materiais *d'O Estado de São Paulo* e 52 provenientes do *La Nación*, identificou-se, sobretudo, uma comunicação crítica, com reflexos negativos à imagem dos programas de transferência de renda de cada país e na contramão dos direitos de cidadania dos bolsistas. Em ambos os casos analisados, o conteúdo foi crítico aos resultados alcançados pelos programas, os jornais apresentaram os PTRC como assistencialistas, emergenciais, paliativos e expuseram receios sobre clientelismo, dependência dos bolsistas e, principalmente, com relação ao comodismo e desincentivo ao trabalho. Neste sentido, foram enaltecidas as “portas de saída” dos programas, a importância do planejamento da autonomização dos bolsistas e o investimento em educação para capacitação para o mercado de trabalho. Além disso, o conteúdo apresentou o equilíbrio econômico como prevalente às necessidades de orçamento dos programas, criticou a focalização e apontou deficiências na cobertura das duas iniciativas. Cabe destacar que a crítica foi dominante nos editoriais dos jornais, corroborando a correspondência entre o posicionamento conservador e a linha jornalística de ambos os órgãos de imprensa.

Ainda assim, alguns breves pontos de diferenciação na análise comparada entre os dois jornais referem-se à maior atenção do periódico brasileiro sobre a relação do PBF com a esfera política de forma prejudicial à credibilidade do programa, além da repercussão de uma ótica moralista sobre a exigência de condicionalidades, indicando que este elemento legitima o benefício de renda. Um número comparativamente maior de matérias do *Estadão* foi alocado nas duas categorias que abarcam os dois elementos de diferenciação: “Política e eleições” e “Controle e fiscalização”. Já no jornal argentino, foram encontradas, respectivamente, duas e uma matéria. A representatividade da política, eleição e das condicionalidades no conteúdo do *Estadão*, principalmente com indicador de hipótese negativo, apontam importantes tensões sobre a cidadania e os direitos dos bolsistas do PBF. A

este respeito, a comunicação gera prejuízos à concepção do Bolsa Família enquanto uma política de Estado ao mesmo tempo em que delega importância em demasia a batalhas políticas sobre o programa, bem como repercute uma ótica sobre o benefício com base no mérito alcançado através das condicionalidades e não no caráter de direitos dos bolsistas. A valorização das condicionalidades, além disso, perpassa o prisma do controle e subalternização do pobre (MEDEIROS, 2008; MAGRO, 2012).

Estes elementos que se destacam na análise de conteúdo do caso brasileiro filiam-se com os traços históricos, sociais, políticos e culturais que delinearam a evolução da cidadania no país. Com efeito, os desafios representados pela cooptação, repressão das demandas sociais, pelas marcas da “*ciudadania regulada*”, além do clientelismo e do patrimonialismo, produziram uma frágil autoconsciência social para reconhecer a conquista dos direitos de cidadania no país. Ademais, o progresso dos direitos sociais, em momentos de cassação das liberdades civis e políticas, afetou a forma de atuação da população sobre a cidadania, isto é, balizada por movimentos passivos e reproduzindo apatia social (SANTOS, 1979; CARVALHO, 2004). Neste sentido, infere-se que o desenvolvimento da cidadania brasileira deixou um legado negativo na percepção social da mesma nos dias atuais. Sob este aspecto, é relevante ponderar para os efeitos posteriores desta herança na veiculação midiática sobre a cidadania que corresponde à formatação de uma realidade social desfavorável aos direitos de transferência de renda, que questiona a lógica do direito dos bolsistas e desvaloriza o *status* de cidadania dos participantes destas políticas sociais.

O conteúdo analisado do *La Nación*, por sua vez, diferencia-se comparativamente pelo alto volume de críticas à cobertura do AUH e à valorização da universalização do programa. Sob este aspecto, convém mencionar que o programa já inaugura na Argentina um sistema não contributivo de proteção social, que havia se destacado por deferir maior grau de cobertura à população pauperizada, inclusive com referência em sua nomenclatura (*Asignación Universal por Hijo*). O alto volume de críticas do *La Nación* a este aspecto dialoga com a necessidade de imputar falhas e atacar a credibilidade do programa na efetividade do combate à pobreza. Nesse sentido, revela-se um discurso contraditório que mistura a defesa da universalização do programa com críticas à falta de “portas de saída” e que, ao mesmo tempo, rejeita a inclusão de novos participantes por alegações de clientelismo. Além disso, trata-se de um discurso que contrapõe as diretrizes neoliberais dos próprios PTRC.

Sob estes pontos, cabe destacar uma retórica comum entre os dois jornais: uma dinâmica que, mesmo diante de conquistas, como a ampliação da cobertura da política social,

ressalta os efeitos adversos e os problemas enfrentados pelos programas de transferência de renda e seus participantes. Nesse mesmo sentido, a atenção às batalhas políticas e partidárias, em especial, como já mencionado sobre o caso brasileiro, revelam a banalização da informação como forma de adequar-se à lógica comercial atual do campo jornalístico. Em outros termos, notícias com alto potencial de instigar a curiosidade do leitor tem proporcional contribuição à capacidade de comercialização dos jornais e, por isso, parecem ser priorizadas (BOURDIEU, 1997). Como resultado, o leitor depara-se com uma cobertura jornalística que questiona a credibilidade e a efetividade dos programas sociais, mas, não somente, que também tem largos impactos na desmobilização e despolitização de elementos relevantes à vida pública e social, prejudicando a percepção sobre a cidadania e desfigurando a conquista de direitos.

Dessa forma, retomando a pergunta que o estudo busca responder, foi identificado, portanto, que há traços pontuais de distinção no conteúdo transmitido pelos dois periódicos a respeito dos programas de transferência de renda. Não obstante, a base da cobertura jornalística é guiada pela crítica aos programas e pontua um ponto de vista contestatório ao caráter de direito e ao *status* de cidadania dos participantes de transferência de renda. Logo, entende-se que a raiz da cobertura do *La Nación* e d'*O Estado de São Paulo* corresponde a um conteúdo análogo e com importantes elementos em comum. Destaca-se uma percepção que, preponderantemente, tensiona o *status* de cidadania e o direito dos bolsistas à renda, por meio de uma retórica que alude ao clientelismo, ao assistencialismo, à acomodação, ao baixo desempenho dos programas e, principalmente, que reforça uma ótica liberal sobre a transferência de renda e sobre a pobreza.

De forma geral, o direito de cidadania que envolve a institucionalização dos PTRC, por sua vez, aparece tensionado por acusações de assistencialismo, reforçadas por retóricas prejudiciais à integração social dos bolsistas, isto é, ao alegar dependência, acomodação, má vontade e desestímulo à demanda por emprego. Em consonância, os programas são criticados pelo baixo impacto na pobreza e aponta-se para a autonomização dos bolsistas por meio da formação de capital humano. Sob este aspecto, destaca-se o imediatismo sobre os resultados no combate à pobreza, e transmissão de uma visão simplista e descontextualizada da natureza estrutural da pobreza e da realidade dos bolsistas. O clientelismo, por outro lado, é assinalado frequentemente no conteúdo, principalmente, ao relacionar os programas com os governos que apadrinharam estas iniciativas e como forma de indício à falta de resultados, acomodação, dependência e formatando o descrédito nos PTRC enquanto políticas de Estado. Em sentido mais ampliado, a relevância das contas públicas em detrimento do debate sobre reajustes de

benefícios sociais subestima a necessidade socioeconômica dos participantes dos programas de renda e, assim, desvaloriza o exercício dos direitos das camadas mais pobres.

No que tange à forma como a imagem dos PTRC é criticada e prejudicada na cobertura dos jornais, destaca-se um ponto central: a maneira como a pobreza é compreendida. A partir da análise de conteúdo, foi identificado que a pobreza é entendida como um fenômeno multidimensional, que incute resultados em diferentes esferas da vida, com especial atenção à educação e à saúde dos indivíduos pauperizados. Partindo disso, a cobertura dos jornais se adequa à concepção neoliberal que direciona os PTRC e, assim, enfatiza que a mitigação da pobreza deve ser pautada pela ênfase na educação profissional e reinserção laboral da população pobre beneficiária, dialogando com a teoria do capital humano. Como consequência, as condicionalidades referentes à educação são hipervalorizadas (como no caso brasileiro) e adquirem fundamental importância como uma das “portas de saída” da transferência de renda – ainda que sejam um contrassenso em relação a uma boa qualidade dos serviços públicos ofertados à população –, em conjunto com a preocupação pela alocação produtiva deste contingente pobre. Sob este ângulo, a concepção da pobreza é vista como uma condição de falta de habilidades, que culpabiliza o próprio indivíduo por sua condição e que impacta na desresponsabilização do Estado sobre a situação da pobreza e indigência da população, individualizando a condução destes fenômenos. Por outro lado, o entendimento da superação da pobreza nestes moldes é cercado de imediatismo e tecnicismo e permite o questionamento à efetividade dos impactos dos programas, bem como acusações sobre o cunho assistencialista e emergencial das iniciativas (SILVA, 2010; LIMA *et al.*, 2014; SILVA, 2014a; SILVA; YAZBEK; COUTO, 2016).

Em suma, é transmitida uma visão reducionista de um fenômeno que, na verdade, é extremamente complexo e possui raízes estruturais na sociedade, e que, ignorando os desafios da miséria e pobreza, abre espaço para uma retórica preconceituosa e estigmatizada sobre os pauperizados e os bolsistas de renda. Dentro desta ótica que concebe a pobreza de forma simplista e com origens neoliberais é que ascendem alegações de acomodação, dependência e falta de vontade dos pobres em libertar-se de sua condição. A transmissão de críticas desta natureza aos participantes de programas de transferência de renda repercute um discurso muito perverso, conservador e irreal sobre a pobreza no Brasil e da Argentina (REGO; PINZANI, 2014). Em primeiro lugar, é cruel por ignorar a visão de mundo dos sujeitos de enfrentam a pobreza e, em segundo lugar, por transmitir estas expectativas reducionistas por uma ferramenta com alta capacidade de formação de opinião e contribuição na construção de uma realidade social adversa ao *status* de cidadania destes indivíduos, ou seja, o campo

jornalístico. Por meio da análise de conteúdo, portanto, foi possível reforçar a importância de um conceito central ao estudo da transferência de renda, isto é, a pobreza, afinal esta refere-se à motivação por trás dos PTRC. A interpretação neoliberal do conceito revelou-se determinante para refletir as formas de superação da pobreza, a contemplação dos diferentes papéis ocupados pelo Estado e pelos indivíduos e, principalmente, com efeitos sobre a imagem dos direitos de cidadania relativos aos programas de renda.

Sendo assim, em conjunto, as críticas tecidas aos PTRC no conteúdo dos dois periódicos têm vinculação com a ótica liberal e são direcionadas pela defesa da liberdade individual e econômica. As “denúncias” de assistencialismo, dependência, comodismo e clientelismo, em conjunto com a apreciação à teoria do capital humano, à inserção laboral, à autonomização dos bolsistas e ao equilíbrio das contas públicas, voltam-se à pauta da liberdade, seja ela em torno do mercado econômico ou no direcionamento da vida privada do indivíduo pauperizado. A este respeito, o estudo remete à assimetria histórica, e teoricamente ultrapassada, da proteção e dos direitos sociais em relação à liberdade individual, abarcada pelos direitos civis. Isto é, é possível compreender a repercussão negativa sobre os direitos que guiam os programas de transferência de renda em alusão, de forma geral, ao cenário histórico no qual o gozo da liberdade individual contrastava com a proteção social e predominava sobre a determinação do *status* de cidadania (MARSHALL, 1967). Contudo, cabe destacar que estes conflitos também se vinculam à origem ambígua dos próprios programas de transferência de renda, e que permite o avanço destas lutas simbólicas na veiculação jornalística.

Além do próprio contexto neoliberal que influenciou os PTRC e da afinidade liberal-conservadora de ambos os periódicos, infere-se que alguns traços históricos e sociais compartilhados entre o Brasil e Argentina favorecem uma visão correlata sobre a pauta dos direitos de cidadania, isto é, o capitalismo tardio, a vinculação das elites com interesses externos, o patrimonialismo, alguns traços de clientelismo e uma história política de interrupções e retornos à normalidade democrática. Sendo assim, o estudo detectou que a trajetória comum dos dois países predomina sobre as particularidades de cada caso e conduz a uma interpretação mais assertiva sobre os dados coletados, tendo em vista o conteúdo crítico dos dois periódicos sobre os programas de transferência de renda. Em outras palavras, pode-se apreender que a teoria tecida por Fleury (1994) sobre os atributos da especificidade da cidadania latino-americana, como um todo, predomina sobre o contexto individual dos países da região, como o Brasil e a Argentina.

Isto é, a veiculação de uma imagem na contramão da cidadania e dos direitos acessibilizados pelo Bolsa Família e pelo AUH, segundo indícios constatados por meio da análise de conteúdo do *Estadão* e do *La Nación*, retrata a frágil coesão social no princípio da formação estatal e o ausente senso de interdependência entre as classes chancelados na história da sociedade latino-americana, em especial sobre o Brasil e Argentina. Neste sentido, a difícil consciência e organização entre os diversos interesses de classes impôs barreiras à assimilação da interdependência social em prol de um pacto de redistribuição de renda que limita a concepção e a ampliação da cidadania para as camadas mais pobres (REIS, 2000; SOUKI, 2006). Além disso, diante do amplo conteúdo identificado sobre alegações e preocupações com o clientelismo dos PTRC, identifica-se forte correspondência das origens históricas e culturais da região latino-americana na cobertura jornalística. Aqui, assinala-se a marca negativa de um tipo de desenvolvimento nacional que delegou papel central ao Estado e viu-se articulando instrumentos clientelistas e patrimonialistas como forma de enquadrar as demandas sociais à esfera pública (FLEURY, 1994). A herança característica da indissociação entre o público e o privado na história do desenvolvimento nacional dos Estados latino-americanos foi identificada, isto posto, na análise de conteúdo dos jornais, desdobrando-se em uma percepção dos PTRC como enquadrados na mesma ótica, a da dádiva, da benesse e do favor.

Destaca-se, sobretudo, a dinâmica de influência das disputas sociais e políticas sobre o campo de produção simbólica, que, por sua vez, difunde uma visão com potencial de conceber a realidade social marcada pela transmissão de uma imagem negativa dos direitos de cidadania dos beneficiários dos PTRC. A partir do exposto e com base na análise realizada, apreende-se que a luta simbólica em torno dos direitos de cidadania tem importantes reflexos na imagem sobre os programas de transferência de renda publicizada pela imprensa tradicional e conservadora, representada pel' *O Estado de São Paulo* e o *La Nación*.

Deste modo, o conteúdo que tensiona a percepção do direitos dos programas de transferência de renda prevalece sobre as distinções pontuais identificadas pela análise dos dois jornais. Em outros termos, o indicador de hipótese negativo predominante na análise de conteúdo oferece indícios mais assertivos para se entender o problema desta pesquisa. Neste sentido, sob o conteúdo dos dois periódicos não predominam as distinções entre Brasil e Argentina em relação à evolução da cidadania em cada contexto. Sendo assim, a hipótese desta pesquisa – que indicava que as distintas raízes históricas, sociais e políticas entre o Brasil e Argentina pautariam o conteúdo identificado pelos jornais – foi refutada. Apontava-se que a mobilização presente na história argentina ressoaria de forma positiva na percepção da

cidadania do AUH, enquanto a passividade e a cooptação que marcaram parte da sociedade brasileira pautariam um conteúdo adverso aos direitos dos participantes do PBF.

Assim, alternativamente, a análise de conteúdo e a revisão teórica relevaram que são as características comuns sobre a história do Brasil e da Argentina que reverberam na percepção veiculada pelos jornais em ambas as sociedades, tendo em vista o predomínio da crítica e questionamento sobre o caráter de direito dos dois programas de transferência de renda. Desse modo, conclui-se que o processo regional de formação estatal marcado, resumidamente, pelas necessidades de expansão internacional da acumulação capitalista em meio a uma sociedade latino-americana desorganizada, comprometeu a atuação política do Estado em meio à indissociação com os interesses privados. Como resultado, produziu-se prejuízos à união social, ao reconhecimento estatal das demandas sociais, à consciência da interdependência de classe e ao vínculo social do indivíduo latino-americano com a esfera pública, dificultando a ampliação da cidadania da camada mais pobre e o reconhecimento do direito concedido pela transferência de renda (REIS, 1985; FLEURY, 1994; REIS, 2000; SOUKI, 2006).

Indo além, considera-se necessário ressaltar a retórica veiculada pela cobertura do *La Nación* e do *Estadão*, principalmente, tendo em vista os efeitos sobre o juízo público dos programas de transferência de renda na Argentina e no Brasil. A análise revelou um conteúdo com alto potencial de abalar a imagem dos PTRC por meio da crítica no que tange a acusações de assistencialismo, clientelismo, dependência, comodismo, falta de efetividade no combate à pobreza e outros. Pertinentemente, também estigmatiza a população pobre, acomete de forma negativa o senso de pertencimento dos participantes dos programas, fere o *status* enquanto cidadãos e sujeitos de plenos direitos e afeta a subjetividade desta população já marginalizada e padecedora dos mais diversos obstáculos, preconceitos, rejeições e exclusões da vida social. Há de se ressaltar o teor profundamente desumano que a retórica cruel pode adquirir sobre a realidade dos indivíduos pobres e miseráveis na Argentina e no Brasil, bem como ao redor do mundo. Nesse ponto, o poder simbólico de “fazer crer”, que é atribuído ao campo jornalístico, é nocivo e tem desdobramentos impetuosos sobre a integração, o senso de pertencimento, o pacto social, a redistribuição de renda e os direitos de cidadania. Há, ou deve haver, portanto, um item responsabilizatório dos órgãos da imprensa sobre o que veiculam, como o fazem e como afetam a construção da realidade e visão de mundo dos seus leitores. Nos dias atuais, é crucial ponderar sobre os efeitos adversos produzidos pelo jornalismo e pela cobertura midiática de acontecimentos da vida pública, como estes são recebidos pela população e como desdobram-se na interação social,

principalmente, diante de sociedades latino-americanas tão diversas e nas quais os problemas de coesão ainda se mostram tão presentes. Por meio desta reflexão, sugere-se o debate acerca do tema em futuras abordagens de pesquisa no campo das ciências sociais.

Além disso, sobre o conteúdo veiculado, é possível visualizar uma correspondência com as três teses que Hirschman (1992) agrupou sobre as principais argumentações reativas aos avanços progressistas da cidadania: a tese da perversidade, a tese da futilidade e a tese da ameaça. Mormente, nota-se que existem elementos do conteúdo veiculado pelo *Estadão* e *La Nación* que dialogam com a primeira tese, principalmente por defender que, mesmo objetivando melhorias e progresso social, as condições resultantes dos PTRC têm efeitos negativos e mesmo piores sobre a vida da população pobre, devido à dependência dos bolsistas e ao assistencialismo paliativo. Isto é, os objetivos de justiça social e combate à pobreza são revertidos pela perversa retórica conservadora, resultando na descrição de um cenário oposto e em condições piores para os participantes dos programas de transferência de renda. O que se entende neste tipo de reação ao progresso, é que os avanços representados pelos PTRC são inicialmente apoiados, mas há um sutil e indireto alerta de que a tentativa de combater a pobreza é falha e mal projetada, pois converte-se em consequências não programadas completamente opostas. Trata-se, portanto, de um argumento simples que ataca, não a origem e importância dos programas sociais, mas seu desenrolar e seus impactos, sendo profundamente destrutivo à pauta dos direitos e avanços sociais.

Por fim, a respeito desta conexão com o estudo de Hirschman, indica-se que as três teses seriam proveitosas para a condução de novas pesquisas sobre a cobertura da imprensa em relação a programas sociais. No presente estudo, o contato com o trabalho do autor foi tardio, contudo, foi muito provocador e inspirador para novos rumos de pesquisa na área da imprensa, discurso e retórica conservadora. Nesse mesmo sentido, este estudo pondera que as principais limitações da investigação dizem respeito a uma análise mais aprofundada sobre o caso argentino e uma avaliação de jornais de linha progressista. Em contribuição específica à análise delineada aqui, torna-se relevante compreender como e se os traços que distinguem a história da Argentina refletem na realidade da percepção de sua cidadania. Aponta-se que uma nova pesquisa com olhar focado nas especificidades da cidadania argentina tem grande contribuição a fornecer aos estudos das conquistas e reconhecimento de direitos na região latino-americana e, em especial, para futuras análises comparadas. Por outro lado, a análise de periódicos progressistas contemplaria a necessidade, segundo Bourdieu (1989), de atentar para os elementos homólogos do campo jornalístico (jornais equivalentes com diferentes posicionamentos e público-alvo) a fim de obter uma avaliação mais detalhada e completa

sobre a repercussão do poder simbólico e da cobertura da imprensa a respeito da cidadania e dos direitos. Dessa forma, para futuras pesquisas, pondera-se a relevância de atentar para instituições jornalísticas, como: *Carta Maior*, *Le Monde Diplomatique Brasil*, *Revista Piauí* e correspondentes na Argentina, como o *Página 12*. Todavia, uma análise neste nível de profundidade requer, contudo, tempo e dedicação superiores ao disponibilizado para a realização do presente estudo, dessa forma, é importante ressaltar que se priorizou uma pesquisa concentrada sobre a imprensa tradicional conservadora, a fim de compreender esta faceta da perspectiva sobre a cidadania e os PTRC. A este respeito, reconhece-se que a investigação de outros meios de comunicação, como a televisão, poderia reforçar as impressões já obtidas, principalmente considerando a ascensão deste órgão de imprensa em relação à mídia escrita.

Ademais, entende-se que há potencial de grande contribuição à pesquisa apresentada aqui e, portanto, recomenda-se a apreciação de outros mecanismos de análise sobre a cidadania, valendo-se de outros elementos teóricos e metodológicos de comparação: diferentes contextos nacionais, programas sociais, políticas públicas distintas ou técnicas de análise. Por outro lado, a verificação de outros jornais conservadores em conjunto com a avaliação de outros países latino-americanos poderia dar suporte para as considerações levantadas nesta conclusão de pesquisa, sobretudo em relação às marcas decorrentes do capitalismo tardio e da centralidade da figura estatal frente às relações sociais e econômicas no subcontinente.

Ainda em tempo, como previsto, foi confirmada a grande popularidade da nomenclatura “beneficiário” para se referir aos participantes dos programas de transferência de renda. Contudo, entende-se, a partir de Rego e Pinzani (2014), a simbologia deste termo em relação à doação e benesse sobre a renda transferida à população pauperizada, de modo que desvincula a iniciativa da lógica do direito, principalmente na comparação com a nomenclatura adotada para participantes de outros programas sociais. Nesta pesquisa, buscou-se substituir o termo por “bolsista” e “participante”, mas reconhece-se que a popularidade e frequente uso midiático de “beneficiário” dificulta esta operação em larga escala. Dentro do quadro teórico do poder simbólico do campo jornalístico, faz-se necessário o debate em torno da revisão do termo visando promover uma designação que melhor contemple o exercício dos direitos sociais. Por conseguinte, uma nova terminologia impactaria a significação dos PTRC e a valorização da cidadania dos indivíduos envolvidos frente à percepção pública.

Conclusivamente, a trajetória deste estudo buscou dar voz à luta simbólica que permeia a condição de cidadão de indivíduos marginalizados pela pobreza, miséria, pelo

preconceito e rejeição social e que, no usufruto de direitos, são incluídos em programas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. Mostrou-se, por meio da análise de conteúdo da cobertura da imprensa tradicional, que o discurso liberal-conservador questiona a credibilidade e os impactos do PBF e do AUH e tensiona o *status* de cidadania e os direitos contemplados por estas políticas sociais. Através da apreciação teórica identificou-se, enfim, as raízes históricas deste conteúdo que se conectam com a formação inicial das nações latino-americanas assinaladas pela centralidade do Estado na condução política e pela ausente ou frágil coesão social. Ademais, o conteúdo retrata a delicada conscientização sobre a interdependência social nos países da região que resulta em uma débil união social pela redistribuição de renda e luta pela desigualdade, limitando a percepção de ampliação da cidadania para os mais pauperizados. Em consonância, a dinâmica de formação dos Estados-nacionais envolta pelo patrimonialismo, clientelismo e pela perspectiva do capitalismo tardio repercutiu negativamente sobre a consolidação das conquistas de cidadania da população latino-americana e, assim, figuram no plano de fundo das principais críticas da imprensa tradicional à transferência de renda. Já o conteúdo transmitido de forma crítica ao PBF e ao AUH representa o alto potencial de desestabilização da imagem destas políticas sociais e dos direitos abarcados por elas, de modo que os jornais fornecem uma percepção dominante nas respectivas sociedades em que atuam e transmitem descrédito sobre os PTRC, formatando, enfim, uma visão e realidade de mundo adversa ao *status* de cidadania dos bolsistas de renda. Por fim, destacam-se os efeitos negativos deste conteúdo jornalístico sobre a integração social, a subjetividade e o senso de pertencimento da população em situação de pobreza e miséria e, principalmente, sobre a capacidade desta retórica de causar desmobilização e esvaziamento da pauta de redistribuição de renda e exercício de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. *In: SEMINARIO LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD*. Buenos Aires, Mimeo, 2006. **Anais [...]**. Buenos Aires, Mimeo, 2006. Disponível em: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/D.2.%20Dilemas_actuales_en_la_resolucion_de_la_pobreza_El_aporte_del_enfoque_de_derechos.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.
- ABRANCHES, S. The Politics of Social Welfare Development in Latin America. *In: WORLD CONGRESS OF IPSA, XII.*, Rio de Janeiro, 1982. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 1982.
- ACERVO ESTADÃO. **História do grupo**. [2018?]. Disponível em: https://acervo.estadao.com.br/historia-do-grupo/decada_1870.shtm. Acesso em: 23 dez. 2018.
- ANSES - ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**. 2018. Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>. Acesso em: 03 nov. 2018.
- ARGENTINA. **Constitución Nacional Argentina**. 1994. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.
- _____. Presidencia de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. **Presupuesto resumen**, Buenos Aires, 2015. Disponível em: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp-/documentos/presupresumen/resum15.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2019.
- _____. **Asignación Universal por Hijo**. 2018a. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- _____. **Resolución 3/2018**. 2018b. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313259/norma.htm>. Acesso em: 16 fev. 2019.
- _____. **Hacemos futuro**. [2018?] Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>. Acesso em: 07 fev. 2019.
- ATRIA, F. Existem direitos sociais? *In: MELLO, C. A. Os Desafios dos Direitos Sociais*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005. p. 9-46.
- AUYERO, J. **La política de los pobres: Las prácticas del clientelismo del peronismo**. Buenos Aires: Manantial, 2001. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=mskVBAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=Auyero,+Javier+\(2001\),+La+pol%C3%ADtica+de+los+pobres.+Las+pr%C3%A1cticas+del+clientelismo+del+peronismo,+Manantial,+Buenos+Aires.&ots=ctPkvpo6ci&sig=84DDfzOTgWNXfUCvXiCoAre6Gg#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=mskVBAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=Auyero,+Javier+(2001),+La+pol%C3%ADtica+de+los+pobres.+Las+pr%C3%A1cticas+del+clientelismo+del+peronismo,+Manantial,+Buenos+Aires.&ots=ctPkvpo6ci&sig=84DDfzOTgWNXfUCvXiCoAre6Gg#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 13 nov. 2018.
- BAIROCH, P. **Victoires et déboires III: Histoire économique et sociale du monde du XVI siècle à nos jours**. Saint Amand: Gallimard, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Conversor de moedas**. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BARBALET, J. M. **Citizenship: rights, struggle, and class inequality**. United Kingdom: Taylor & Francis Group, 1988.

BARBOSA, G. G.; RABAÇA, C. A. **Dicionário de Comunicação**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENTURA, P.; MARIATTI, A. La focalización em las AFAM-PE. *In*: BENTURA, P. *et al.* **Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: caracterización de sus dimensiones configurativas**. Montevideo: AFAM, 2014.

BENTURA, J. P. *et al.* **Exigência de condicionalidades: significados, alcances e controvérsias no debate**. [S. 1], 2015.

_____. **Exigência de condicionalidades: significados, alcances e controvérsias no debate**. 2016. *In*: SILVA, M. O. S. (Coord.). **O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 147-171.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de Programas de Transferência de Renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº. 2032, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2032.pdf. Acesso em: 08 mar. 2018.

BLAUSTEIN, E.; ZUBIETA, M. **Decíamos ayer: la prensa argentina bajo el Proceso**. Buenos Aires: Ediciones Colihue SRL, 1998. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=tg1iRSh3frgC&oi=fnd&pg=PA7&dq=prensa+conservadora+argentina&ots=BuChTlaIZg&sig=r4jXxONVQw90o1bPqOSqzbT_6U#v=onepage&q=%22la%20naci%C3%B3n%22&f=false. Acesso em: 05 set. 2018.

BOTTOMORE, T. B. Citizenship and social class, forty years on. *In*: BOTTOMORE, T. B.; MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. London: Pluto Press, 1992.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

_____. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

_____. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. São Paulo: Zouk, 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. **Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004**. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. 2004b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/decreto/Decreto_no_5209_de_17.09.2004-1.pdf. Acesso em: 09 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 9.661, de 1º de janeiro de 2019**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9661.htm. Acesso em: 16 fev. 2019.

CAMPO, H. **Sindicalismo y Peronismo**: Los comienzos de un vínculo perdurable. Buenos Aires: CLACSO, 1983. Disponível em: https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?campo=programa&texto=20&id_libro=44. Acesso em: 7 dez. 2018.

CAPELATO, M. H.; PRADO, M. L. **O bravo matutino**: imprensa e ideologia no jornal O Estado de S. Paulo. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, H. C. O. *et al.* Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/03.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2019.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de Transferencias Condicionadas**: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27854>. Acesso em: 06 fev. 2019.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección Social em América Latina**: uma mirada integral, um enfoque de derechos. Santiago: CEPAL, 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>. Acesso em: 06 fev. 2019.

EL PAÍS. **El periódico conservador argentino ‘La Nación’ ha cumplido 115 años**. 1985. Disponível em: https://elpais.com/diario/1985/01/06/sociedad/473814008_850215.html. Acesso em: 07 jan. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2005.

FERNÁNDEZ SOTO, S. **Beneficios no monetários y trama de vínculos de la AUH**. 2015. Texto preliminar do projeto: Programas de transferência de Renda Condicionada na América Latina: Estudo Comparado – Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguay) e Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Argentina).

FERNÁNDEZ SOTO, S. *et al.* **Caracterización y problematización de las dimensiones constitutivas de la AUH**. Buenos Aires: Mimeo, 2014.

_____. **Benefícios monetários e benefícios não monetários**: entre o compensatório e a efetivação de direitos. 2015. Texto preliminar do projeto: Programas de transferência de Renda Condicionada na América Latina: Estudo Comparado – Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguay) e Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Argentina).

FERNÁNDEZ SOTO, S.; ESCURRA, M. Impactos en la Población Beneficiaria de la AUH y en la Sociedad. *In*: FERNÁNDEZ SOTO *et al.* **Caracterización y problematización de las dimensiones constitutivas de la AUH**. Buenos Aires, 2014.

FERNÁNDEZ SOTO, S.; LIMA, V. F. S. A.; TRIPIANA, J. D. Transformações do sistema social de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). *In*: SILVA, M. O. S. (Coord.). **O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina**: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016. p. 47-89.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadão**: Seguridade na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

FONSECA, F. **O consenso forjado**: A Grande Imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.

HALPERIN WEISBURD, L. *et al.* Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. **Cuaderno del CEPED**, n. 10, 2008. Disponível em: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/?c=docin&a=d&d=docin_cepед_c_010. Acesso em: 05 set. 2018.

HEREDIA, M. Política y liberalismo conservador a través de las editoriales de la prensa tradicional en los años '70 y '90. *In*: LEVY, B. (comp.). **Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano**: lecturas políticas. Buenos Aires: CLACSO, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/35172092.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.

HIMMELFARB, G. **Poverty and compassion**. New York: Alfred A. Knopf, 1991.

HIRSCHMAN, A. **A Retórica da Intransigência**: perversidade, futilidade e ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, 2014**: Síntese de indicadores. Rio de Janeiro, 2014.

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

INDEC - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Dados do AUH**. [2010-2013]. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/>. Acesso em: 10 nov. 2018.

INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULACIONES. **Boletín Xpress**. 2018. Disponível em: http://www.ivc.org.ar/boletin_xpress.html. Acesso em: 15 ago. 2018.

INSTITUTO VERIFICADOR DE COMUNICAÇÃO. **Auditorias**. 2017. Disponível em: <https://ivcbrasil.org.br/#/home>. Acesso em: 30 ago. 2018.

ISIN, E. F.; TURNER, B. S. Investigating citizenship: An agenda for citizenship studies. **Citizenship studies**, v. 11, n. 1, p. 5-17, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621020601099773>. Acesso em: 17 nov. 2018.

JAMES, D. October 17th and 18th, 1945: mass protest, Peronism and the argentine working class. **Journal of Social History**, v. 21, n. 3, p. 441-461, 1988. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3787593?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 15 nov. 2018.

KARNAL, L. Estados Unidos, Liberdade e Cidadania. *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 135-157.

KRILOW, L. S. W. **Cidades de papel**: as representações sobre as favelas na imprensa carioca durante o Segundo Governo Vargas (1951-1954). Porto Alegre: PUCRS, 2018, 200 f. Dissertação (Mestrado em História) - Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

LAMBERT, J. **Os dois brasis**. 7. ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1972.

LANDAU, M. Los múltiples significados de ser ciudadano. Ciudadanía y construcción de subjetividades en la Buenos Aires actual. *In*: MURILLO, S. (coord.). **Sujetos a la incertidumbre**: Transformaciones sociales y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, 2003. p. 93-134.

LEVÍN, S. La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI. *In*: HINTZE, S. (Comp.) **Estado y Sociedad**: Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 2000. Disponível em: <http://www.revistakairos.org/la-ciudadania-social-argentina-en-los-umbrales-del-siglo-xxi/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

LIMA, V. A. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, V. F. S. A. Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas: desafios e perspectivas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL & SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS, III., Recife: UFPE, 2011. **Anais** [...] Recife: UFPE, 2011. Disponível em: <http://www.arcus-ufpe.com/files/semcap10/semcap1003.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

LIMA, V. F. S. A. *et al.* Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.). Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe.* São Paulo: Cortez, 2014, p. 37-54; 60-63.

LUCA, T. R. Direitos sociais no Brasil. *In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) História da cidadania.* São Paulo: Contexto, 2003, p. 469-493.

LUNA, F. **Argentina:** de Perón a Lanusse 1943-1973. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p. 1-98.

MAGRO, A. F. N. **A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza:** os programas de transferência condicionada de renda na América Latina. 2012. 231 f. il. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/530>. Acesso em: 29 nov. 2018.

MALLOY, J. Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America. **Working Paper**, Kellogg Institute, n. 151, 1991.

MANN, M. Ruling class strategies and citizenship. *In: TURNER. B.; HAMILTON, P. Citizenship: Critical Concepts.* London: Routledge, 1994. p. 63-79.

MANTOVANI, D. M. **A cobertura jornalística do bolsa família:** um estudo de caso da interação entre os campos político e jornalístico. 2009. 147 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4169>. Acesso em: 30 ago. 2018.

MARQUES, R. M. *et al.* Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 29, n. 1, p. 114-132, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572009000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jan. 2019.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família.** 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em: 18 jun.2018.

_____. **Dados Bolsa Família.** 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados>. Acesso em: 07 jul. 2018.

_____. **Benefícios.** [2018?] Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MECLE ARMIÑANA, E. S. Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. *In: ZICCARDI, A. (comp.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 37-64. Disponível: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029062411/ziccardi.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

MEDEIROS, M. R. A. **Condicionalidades nos programas de transferência de renda: tensão entre direitos e controle dos pobres.** 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/423>. Acesso em: 28 nov. 2018.

MEFP - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. **Asignación Universal por Hijo em Argentina.** Nota Técnica nº 23, Informe Económico nº 70, cuarto trimestre de 2009. Disponível em: https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas-/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf. Acesso em: 09 jan. 2019.

MERQUIOR, J. G. Patterns of State-Building in Brazil and Argentina. *In*: HALL, J. A. **States in History.** Oxford: Basil Blackwell, 1986.

MESA-LAGO, C. Alternatives Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and Mixed Approaches. *In*: MESA-LAGO, C. **The Crisis of Social Security atxd Health Care.** Pensilvânia: University of Pittsburgh, 1985.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua nova**, n. 55-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n55-56/a07n5556.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

MJDH - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Presidencia de la Nación. **Ley 24.714.** Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet-/anexos/35000-39999/39880/texact.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

MONDAINI, M. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003. p. 115-133.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Educação-PUCRS**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

_____. Uma experiência de pesquisa coletiva: introdução à análise de conteúdo. *In*: GRILLO, M.C.; MEDEIROS, M.F. (Orgs). **A construção do conhecimento e sua mediação metodológica.** Porto Alegre, EDIPUCRS, 1998. p.111-130.

MOTTA, R. P. S. Entre a liberdade e a ordem: o jornal O Estado de São Paulo e a ditadura (1969-1973). **Estudos Ibero-Americanos**, v. 43, n. 2, p. 367-379, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1980-864X.2017.2.26037>. Acesso em: 05 set. 2018.

NAPOLITANO, M. A imprensa e a construção da memória do regime militar brasileiro (1965-1985). **Estudos Ibero-Americanos**, v. 43, n. 2, p. 346-366, 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/1346/134651133010.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.

ODALIA, N. A liberdade como meta coletiva. *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003. p. 159-169.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **História da OIT**. [2017?]. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 fev. 2019.

OLIVEIRA, J. A. A.; FLEURY TEIXEIRA, S. (IM) **Previdência Social** - 60 anos de História da Previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1985. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/Im-previdencia-social-60-anos-hist%C3%B3ria.pdf>. Acesso em 13 nov. 2018.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91299>. Acesso em: 05 jan. 2019.

OSZLAK, O. Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos Teórico - Metodológicos para su Estudio. **Estudios CEDES**, Buenos Aires, Argentina, v. 1, n. 3, 1978.

PANDOLFI, D. C. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

PAPEL PRENSA. S.A. **Nuestra empresa**. [2018?] Disponível em: <http://www.papel Prensa.com/PP-01.html>. Acesso em: 07 jan. 2019.

PATEMAN, C. Democratizing citizenship: some advantages of a basic income. **Politics & Society**, v. 32, n. 1, p. 89-105, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329203261100>. Acesso em: 13 dez. 2018.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo**: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/15153>. Acesso em: 13 mai. 2018.

PERISSÉ, A. H. La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea. **Nómadas**, n. 26, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/181/18118916022/>. Acesso em: 10 set. 2018.

PIRES, A. **Velhos em revista**: envelhecimento e velhice nas páginas de Claudia e Playboy (anos 80 e 90). 139 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Estadual de Campinas, 1998.

PIRES, A.; DIAS, T. B. De Bolsa Esmola à Constituição Federal: o Programa Bolsa Família no jornal O Estado de São Paulo (2003-2013). **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 17, n. 2, p. 186-198, 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/8271>. Acesso em 01 set. 2018.

PODER 360. **Tiragem impressa dos maiores jornais perde 520 mil exemplares em 3 anos**. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/tiragem-impressa-dos-maiores-jornais-perde-520-mil-exemplares-em-3-anos/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

PRIBBLE, J. Worlds apart: Social policy regimes in Latin America. **Studies in Comparative International Development**, v. 46, n. 2, p. 191-216, 2010. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12116-010-9076-6>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PRZEWORSKI, A. Compromiso de Clases Y Estado: Europa Occidental y América Latina. *In*: LECHNER, N. (org.). **Estado y Política en América Latina**. México: Siglo XXI, 1981.

QUIROGA, H. **Esfera pública, política y ciudadanía**: dilemas de la política democrática argentina. 1996. Disponível em: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1996-7-EAAC48C1-10AC-40CB-8243-EACB05AEDA09/esfera_publica.pdf. Acesso em: 16 nov. 2018.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do bolsa família: programa bolsa família uma década de inclusão e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

REIS, E. P. Interesses Agro-Exportadores e Construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930. *In*: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. A. (Orgs.) **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 169-190. Disponível em: <https://archive.org/details/9788599662595/page/n99>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 144-152, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/rbcsoc/v15n42/1742.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

RENAULT, E. **Souffrances Sociales**: Philosophie, psychologie et politique. Paris: La Découverte, 2008.

RUDRA, N. **Globalization and the race to the bottom in developing countries: who really gets hurt**. New York: Cambridge University Press; 2008.

RUIZ JIMÉNEZ, L. La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación, 1909-1989. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**, v. 4, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1246/1274>. Acesso em: 05 set. 2018.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARTORI, G. **A política**. Brasília: Ed. UnB, 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SIDICARO, R. **La política mirada desde arriba**: las ideas del diario La Nación, 1909-1989. Buenos Aires: Sudamericana, 1993.

SILVA, M. O. S. Focalização e impacto do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. *In*: SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 63-109.

_____. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. *In*: SILVA, M. O. S. (Coord.).

Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014a. p. 85-234.

_____. Focalização *versus* universalização no Bolsa Família. *In: SILVA, M. O. S et al. Caracterizando e problematizando o Bolsa Família.* São Luís, 2014b.

_____. Introdução: eixo temático, proposta metodológica e conteúdo do livro. *In: SILVA, M. O. S. e. (Coord.). O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai.* São Paulo: Cortez, 2016a. p. 31-46.

_____. Focalização e universalização do acesso: ambiguidades e realidades teóricas. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.). O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai.* São Paulo: Cortez, 2016b. p. 119-145.

SILVA, M. O. S.; ARREGUI, C.; YAZBEK, M. C. Mapeando e analisando possíveis impactos do Bolsa Família. *In: SILVA, M. O. da S. e. et al. Caracterizando e problematizando o Bolsa Família.* São Luís, 2014.

SILVA, M. O. S.; CARNEIRO, A. Condicionalidades no Bolsa Família: controvérsias e realidade. *In: SILVA, M. O. S. (Org.). O Bolsa Família: caracterização e problematização de suas dimensões configurativas.* 2014.

SILVA, M. O. S. *et al.* Benefícios monetários e benefícios não monetários: entre o compensatório e a efetivação de direitos. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.). O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai.* São Paulo: Cortez, 2016a. p.195-221.

_____. Conclusão. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.). O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai.* São Paulo: Cortez, 2016b. p.353-371.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. O Bolsa Família: a centralidade do debate e a da implementação da focalização nas famílias pobres e extremamente pobres no Brasil. *In: SEMINÁRIO LATINO AMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 2009, Quayaquil. Anais [...].* Quayaquil: ALAETS, 2009.

_____. Antecedentes e contextualização: trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família. *In: SILVA, M. O. da S. et al. Caracterizando e problematizando o Bolsa Família.* São Luís, 2014.

_____. **Avaliação e impactos dos Programas de Transferência de Renda:** alcances, percursos e dimensões ainda pouco exploradas. [S. 1], 2015. Texto preliminar produto do Projeto: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: Estudo Comparado – Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguay) e Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Argentina).

_____. O baixo custo da transferência de renda como mecanismo de redistribuição da riqueza social. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.). O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na*

América Latina: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016a. p. 327-351.

_____. Avaliação e impactos dos programas de transferência de renda: alcances, percursos e dimensões ainda pouco exploradas. *In:* SILVA, M. O. S. (Coord.). **O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina:** Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016b. p. 279-325.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; COUTO, B. R. Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. *In:* SILVA, M. O. S. (Coord.). **O mito e a realidade do enfrentamento à pobreza na América Latina:** Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016. p. 91-117.

SIMMEL, G. **Sociología:** Estudios sobre las formas de socialización. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1939.

SINGER, P. Reflexões sobre inflação, Conflito Distributivo e Democracia. *In:* REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). **A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas**, São Paulo: Vértice, 1988.

_____. A cidadania para todos. *In:* PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, p. 191-263.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família:** Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº. 1424, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf. Acesso em: 08 mar. 2018.

SOF - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Dados do financiamento da Assistência Social.** [1995-2015].

SOUKI, L. G. A atualidade de TH Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/742/74260103/>. Acesso em: 02 nov. 2018.

STRELOW, A. Análise Global de Processos Jornalísticos: uma proposta metodológica. Porto Alegre, **EdiPUCRS**, 2010. 465 p. Disponível em: http://verum.pucrs.br/exlibris1-/aleph/a22_1/apache_media/DJRQJ1RQD4IT5ICFA3A1DPQNBXYAEI.pdf. Acesso em 02 set. 2018.

SURIANO, J. ¿Cuál es hoy la historia de los trabajadores en la Argentina? **Mundos do Trabalho**, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php-/mundosdotrabalho/article/view/8040>. Acesso em: 14 jan. 2019.

TELES, H. **Desenvolvimento e proteção social na América Latina:** a dialética das recomendações das agências multilaterais para a região. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8074>. Acesso em: 29 nov. 2018.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social crítica**. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. Disponível em: <http://puers.bv3.digitalpages.com.br/-users/publications/9788532620798/pages/4>. Acesso em: 05 set. 2018.

TORRES, J. L. **La década infame**. Buenos Aires: Editorial Freeland, 1973.

TORRES RIVAS, E. La Nación: Problemas Teóricos y Históricos. **Autodeterminacion**, LaPaz, v. 3, jul/1987.

TURNER, B. Outline of a theory of citizenship. **Sociology**, v. 24, n. 2, p. 33-61, 1990. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0038038590024002002>. Acesso em: 03 nov. 2018.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017**. 2017. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web.pdf. Acesso em: 08 fev. 2019.

APÊNDICES

Quadro 3 – Categoría “Beneficios” da Análise de Conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Neutro (10)	ARNF20160211	Asignación Universal por Hijo pasó de 837 pesos a 966 pesos	"El aumento de 15% se suma al complemento de 400 pesos otorgado en diciembre pasado, por la suba generalizada de precios." "segundo anuncio de Macri en relación a la AUH en dos meses."
	ARNF20160718	Entró en vigencia la devolución del IVA a jubilados y beneficiarios de planes sociales	"[...] el beneficio llegará a cerca de siete millones de personas [...].""[...] la medida podría representar un costo fiscal de 22.000 millones de pesos por año."
	ARNF20161216	Oficializan el bono de \$1000 para los beneficiarios de la asignación universal por hijo	"Otorga-se un subsidio extraordinario, por única vez [...]."" por presión de las agrupaciones piqueteras." "[...] 7 millones de beneficiarios por el bono [...]."
	ARNF20170215	Suben un 12,65% las jubilaciones en marzo, tras un cambio en la forma de calcular la movilidad	"[...]se actualiza el monto tope de ingreso mensual [...].""El gasto total del Estado por la aplicación de la movilidad será de \$9277 millones mensuales, algo que en parte se compensará [...]."
	ARNF20170718	Dispondrán por decreto la extensión de créditos de la Anses a quienes cobran la AUH	"[...] Macri firmará esta semana un decreto que permitirá a los beneficiarios de la [...] (AUH) [...] acceder a créditos Argenta [...]."
	ARNF20170718-2	Extienden por decreto los créditos de la Anses a quienes cobran la AUH	"[...] habilita a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) [...] a acceder a créditos Argenta [...]."
	ARNF20170816	Las jubilaciones subirán un 13,32% en septiembre por la ley de movilidad	"[...] los aumentos llegarán a 8,4 millones de jubilados y a 9 millones de asignaciones por hijo."
	ARNF20170817	Las jubilaciones suben en septiembre 13,3% y acumularán un alza anual de 28%	"[...] aumentarán un 13,32% los montos de las prestaciones que se cobran por nueve millones de hijos." "[...] lo desembolsado por el Estado es el 1,4% del PIB nacional."
	ARNF20170915	Presentaron un proyecto para que jubilados, pensionados y titulares de AUH puedan ver gratis el fútbol	"[...] un proyecto de ley para garantizar el acceso gratuito [...].""El proyecto busca contrarrestar los efectos de la privatización del fútbol [...]."
	ARNF20171216	El Gobierno destrabó la reforma jubilatoria con un bono adicional	"El acuerdo, que implica una erogación de uns \$ 4000 millones [...].""La compensación consistirá en un pago por única vez [...].""[...] el ahorro fiscal por el cambio de fórmula será en 2018 de unos 60.000 millones de pesos, la compensación cubrirá ni el 10 por ciento de ese recorte."
Positivo (7)	ARNF20110907	Por cadena, Cristina anunció un aumento de las asignaciones familiares	"No lo hicimos antes [...] para evitar lecturas electoralistas", dijo la Presidenta." "El beneficio se había actualizado por la última vez en julio del año pasado." "Además propuso crear un mecanismo por el que el monto del beneficio se actualice automáticamente cada seis meses [...]."
	ARNF20140515	¿Cuándo se cobrará el aumento en la asignación	"La mejora llega hasta el 40\$; pasarán a cobrar los beneficiarios 644 pesos."

		universal por hijo?	
	ARNF20140515-3	Axel Kicillof dará detalles sobre la suba de la asignación por hijo	"[...] significa una suba del 40 por ciento."
	ARNF20160218	Jubilados y beneficiarios de la AUH, con menos IVA a los alimentos	"La decisión del Gobierno es además un reconocimiento explícito a las denuncias sobre el peso de los impuestos en los alimentos [...]" "se beneficien con una devolución del impuesto al valor agregado (IVA) en la compra de alimentos básicos."
	ARNF20170711	Ampliarán el alcance de los créditos que otorga la Anses	"[...] los beneficiarios podrán acceder a créditos sin tasas excesivamente altas." "puede utilizar el dinero del crédito como mejor le parezca' [...]."
	ARNF20171212	La Casa Rosada entregó un instructivo para defender el proyecto	"Peña y Dujovne les explicaron [...] que el proyecto [...] les garantiza a los jubilados una mejora en su actualización por encima de la inflación [...]."
	ARNF20171218	Para el Gobierno, el bono "protegerá" a niños y jubilados	"[...] los eventuales perjuicios que traería para los jubilados, pensionados y beneficiarios de planes sociales [...] se compensarán con el bono adicional [...]."
Negativo (6)	ARNF20101202	Aumentará la asignación por hijo	"Ya sea porque se tratará de un año electoral o porque transformó en el caballito de batalla del gobierno a la hora de discutir sobre política social, lo cierto es que la presidenta [...] apostará todas sus fichas en 2011 a reforzar el programa [...]."
	ARNF20140513	La CTA oficialista exigió un aumento de la asignación universal por hijo	"El sindicalista, alienado con el Gobierno, aseguró que es 'necesario' actualizar el importe que reciben los beneficiarios de la AUH [...]" " [...] informó que la pobreza subió el año pasado al 27,5% [...]."
	ARNF20140515-2	Suben de 460 a 644 pesos la asignación por hijo	"[...] por falta de empleo, cada vez hay más beneficiarios." "Se trata de personas que están desocupadas o tienen trabajos informales." " [...] las subas buscan contrarrestar la pérdida de poder adquisitivo."
	ARNF20160916	La oposición presentó un proyecto para aumentar las asignaciones	"Por su parte Linares [político de la GEN] destacó que 'los planes sociales no son la solución para la pobreza' tras lo cual destacó que 'la economía social puede ser la solución [...]'" " [...] propone la creación de un millón de puestos de trabajo y un 'salario complementario' para los trabajadores de la economía informal." " [...] la eventual reconversión de diferentes planes sociales en fuentes de trabajo genuino e el denominado 'salario complementario' [...]."
	ARNF20170216	Rechazo político al cambio en el sistema para ajustar la jubilación	"De no aplicarse la nueva resolución oficial, la suba [...] sería del 12,96%." " [...] el porcentaje de movilidad sería superior a la inflación [...]."
	ARNF20171204	El plan de devolución de IVA no funciona y los jubilados se pierden \$ 15.000 millones	" [...] el programa que contempla la redistribución de parte del impuesto por compras con tarjeta de débito resultó un fracaso [...]."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *La Nación* (2018).

Quadro 4 – Categoria “Benefícios” da Análise de Conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Neutro (3)	BRNF20110119	Liberado Bolsa Família a 5 cidades atingidas pela chuva	"Os beneficiários do Bolsa Família de cinco cidades atingidas pelas chuvas no Rio de Janeiro e em Minas Gerais já têm, desde ontem, o dinheiro do programa disponível para saque."
	BRNF20111014	No Sul, Dilma cobra dos Estados o Bolsa Família	"A presidente Dilma Rousseff pediu aos Estados que ampliem, na medida de suas possibilidades, os valores repassados pela União aos beneficiários do Bolsa Família."
	BRNF20160722	Governo terá programa de estímulo a crianças de até 3 anos no Bolsa Família	"[...] Temer prepara para agosto o lançamento [da] sua primeira marca na área social, um programa de estímulo a crianças de até três anos que estejam no Bolsa Família [...]." "Temer tem procurado mostrar que vai continuar investindo na área."
Negativo (2)	BRNF20110102	Ministra promete 'para logo' reajuste do Bolsa Família	"A ajuda não foi suficiente para que 5,3 milhões de famílias beneficiárias superassem a extrema pobreza." "O reajuste do valor do benefício é parte da estratégia de erradicação da pobreza extrema."
	BRNF20160713	Governo lançará programa para crianças do Bolsa Famílias, diz ministro	"[...] o governo Temer fez 'das tripas coração' para garantir o reajuste de 12,5% no valor do benefício. Mas o Bolsa Família não pode ser uma 'opção de vida'."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 5 – Categoria “Cobertura” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (10)	ARNF20100910	Quejas por quitas en la asignación por hijo	"[...] reclamó la sanción de una ley que asegure la universalización del programa [...]."
	ARNF20110122	Son 700.000 los chicos sin asignación	"[...] en el primer semestre del año [...] quedaban excluidos un millón de niños y adolescentes que cumplían los requisitos para percibirla."
	ARNF20110405	Mantienen ayuda de la asignación universal	"La decisión se conoce en un año electoral [...]."
	ARNF20110614	Más de 5 millones de niños no reciben la asignación universal del Gobierno	"[...] casi 540.000 niños están afuera de su alcance [...]."
	ARNF20110918-2	La oposición pide que se universalice la asignación	"[...] aquellos que cuestionan el plan AUH por no tratarse de un plan verdaderamente universal." "derecho 'verdaderamente universal' de la Asignación [...]. Estos son los dos cuestionamientos centrales que desde la oposición levantan contra el Gobierno a la hora de analizar la política social oficial."
	ARNF20130904	Asignaciones familiares: se publicó el decreto en el Boletín Oficial	"extensión del universo que percibirá la asignación universal por hijo (AUH) [...]."
	ARNF20160416	El Gobierno amplía la asignación por hijo y anuncia baja del IVA	"Para comenzar un proceso de universalización." "[...] pero no lo hacen por errores de información o de administración."
	ARNF20160416-2	Mauricio Macri anunció un paquete de medidas sociales: universalización	"Las medidas [...] se agrupan en tres ejes: universalización de la Asignación Universal por Hijo [...]."

		de la AUH, devolución del IVA y programas de empleo	
	ARNF20161025	El Gobierno y las organizaciones sociales, juntos para llevar la AUH a un millón de niños más	"[...] herramienta importante a la hora de bajar la conflictividad social a pocos meses de fin de año y con las elecciones de medio término en el horizonte." "[...] identificar más de un millón de chicos que hoy no acceden a la Asignación Universal por Hijo [...]."
	ARNF20161106	Um millón de niños, al margen de la asignación social por hijo	"dos de cada 10 personas de entre 0 y 17 años no están amparadas por alguna política estatal [...] y de ellos, aproximadamente, la mitad sería en principio elegible para el cobro de la AUH." "[...] 8% del total de chicos del país."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *La Nación* (2018).

Quadro 6 – Categoria “Cobertura” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (3)	BRE20051022	Mais desmandos retóricos	"[...] esdrúxula teoria de que o programa [...] é uma benção para a classe média, por ser um breve contra o crime." "O combate a miséria, argumentam, depende de políticas universais de longo prazo, centradas na educação e saúde." "[...] em matéria de políticas universais, o seu governo representa um retrocesso."
	BRNF20101116	IBGE: 226 mil famílias ainda não têm Bolsa Família	"Existem pelo menos 226 mil famílias pobres no País com direito a receber benefícios do Bolsa Família, mas ainda sem acesso ao programa de transferência de renda."
	BRNF20110725	Brasil sem Miséria quer ajuda de Estados	"O governo procura 800 mil famílias que têm direito ao pagamento entre R\$ 32 e R\$ 242 por mês do Bolsa Família, mas ainda não estão cadastradas." "O governo identificou 183 municípios com 'vagas' no programa." "O valor pago pelo programa é insuficiente para tirar 40% de seus beneficiários da situação de extrema pobreza."
Positivo (1)	BRNF20110725-2	Municípios pobres já têm boa cobertura do programa	"Contrariando expectativa do governo federal, levantamento feito nos municípios de mais baixa renda do Maranhão e do Piauí, os Estados mais pobres do País, mostra que todos os potenciais beneficiários do Bolsa Família já teriam sido alcançados pelo programa." "O levantamento mostra ainda que apesar de receberem a bolsa, as pessoas desses municípios registram baixíssimo acesso ao trabalho e a oportunidades de estudo." "[...] mais dificuldades para a emancipação das famílias do programa [...]."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 7 – Categoria “Impacto e avaliação” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (7)	ARE20100613	El futuro del subsidio a la niñez	"[...] sin que este beneficio sea considerado como una concesión que el Gobierno les hace a ciertas personas, sino como un derecho al que acceden las familias de condición más humilde." "un

			asignación que dista mucho de ser universal [...]." "[...] la AUH tropieza con distintos problemas [...]."
	ARE20110422	Falencias de un plan social	"[...] la AUH aún no es universal en su plenitud [...]." "[...] hay 700.000 chicos al margen del programa." "En cuanto a la disminución del sector de población con mayores carencias, el informe de Cifra aprecia que los progresos fueron muy limitados [...]."
	ARE20140714	Los límites de la Asignación Universal por Hijo	"El programa social ha demostrado ser insuficiente para lograr la erradicación del trabajo infantil y terminar con la 'inseguridad alimentaria'."
	ARNF20110908	Los puntos oscuros que aún no borró el megaplán	"[...] 20% del universo de niños pobres aún no recibe la AUH." "[...] la AUH sólo logró un efecto en el 30% de la población pobre." "[...] falta de un control estricto del plan [...]." "[...] sería conveniente que la asignación estuviera sustentada en una ley [...]."
	ARNF20140623	La asignación por hijo combatió mejor la deserción escolar que la pobreza	"consiguió mejorar en forma significativa el nivel de inserción de los niños y adolescentes en el sistema educativo. Em cambio, fue muy modesto el aporte para reducción de los índices de trabajo infantil." "[...] no muchos chicos liberados de la pobreza."
	ARNF20161002	El aumento de la pobreza se consolidó pese a que hay más planes sociales	"[...] exhibió crudamente los límites de la política de asistencia social [...]." "[...] una política arraigada que no alcanza para mejorar la situación social más profunda."
	ARNF20170723	Mauricio Macri: 'Sabemos que el crecimiento económico todavía no llegó a todos los argentinos'	"[...] el Presidente dijo que sabe que 'el crecimiento económico todavía no llegó a todos los argentinos'." "Macri: 'Ahora más argentinos van a poner contar con las herramientas que necesitan para lograr lo que se proponen'." "En su carta, el jefe del Estado destacó la ampliación del programa Argenta [...] a los beneficiarios de la asignación universal por hijo [...]."
Positivo (1)	ARNF20160417-2	Juan Manuel Urtubey respaldó las medidas sociales de Mauricio Macri: 'Son muy buenas noticias para los sectores más vulnerables de la Argentina'	"Juan Manuel Urtubey: '[...] muy buenas noticias [...].'" -

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *La Nación* (2018).

Quadro 8 – Categoria “Impacto e avaliação” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (14)	BRE20040208	Um ano de Fome Zero	"Este ano, o Bolsa-Família conta com dotação orçamentária de R\$ 5,4 bilhões, suficiente para dar um impulso ao programa social, depois de vários erros [...]."
	BRE20040906	Ressuscitando o Fome Zero	"[...] não se pode deixar de considerar o Fome Zero uma marca de sucesso internacional, sem dúvida, à procura de um conteúdo."
	BRE20051030	Combate à miséria?	"A palavra filantropia não é usada para apequinar o programa: trata-se apenas de chamar as coisas pelos seus verdadeiros nomes." "Mas dá a afirmar [...]"

		que 'é um programa exitoso' vai também uma distância considerável." "[...] combatem a pior consequência da miséria - a desnutrição. Não combatem a miséria. Tornam menos ruim a qualidade de vida dos beneficiários. Não mudam sua condição de vida. Tendem, de todo modo, criar uma clientela eleitoral [...]."
BRE20110604	Um plano improvisado	"O governo anunciou que investirá no programa R\$ 20 bilhões por ano, mas não alardeou, evidentemente, que desse total R\$ 16 bilhões já são gastos com o Bolsa-Família." "[...] não definiu de onde sairão os R\$ 14 bilhões restantes [...]." "Mas a distância entre a intenção e os meios faz duvidar da viabilidade da meta [...]." "[...] não pode ser considerado sério, nos termos em que foi apresentado, o programa Brasil sem Miséria [...]."
BRE20161213	Um país desigual	"O que se pode concluir é que as políticas de redistribuição de renda conduzidas pelo lulopetismo [...] não bastaram, quando implementadas isoladamente, para reduzir a desigualdade entre ricos e pobres."
BRE20170213	Dependência crônica	"[...] o Bolsa Família não serviu ao fim emancipatório que fora alardeado pela propaganda dos governos petistas." "[...] o benefício tornou-se, tão somente, um paliativo." "[...] levou a diminuição da atividade econômica, da arrecadação de impostos federais e [...]."
BRE20170217	Os novos pobres de Lula	"[...] número crescente de pessoas que estão retornando ao Bolsa Família." "[...] expõem mais uma vez os limites das políticas populistas." "[...] é um paliativo que não resolve o problema da pobreza."
BRE20170801	Os mais vulneráveis à crise	"Não surpreende, nesse quadro, o retorno de muitas famílias à condição de dependência da ajuda governamental."
BRNF20100601	Bolsa-Família não vence extrema pobreza no NE	"[...] mais de 2 milhões das 12,4 milhões de famílias que recebem o benefício ainda sejam consideradas extremamente pobres." "Beneficiários do Bolsa-Família nas regiões Norte e Nordeste ainda não superaram, na média, a condição de pobreza extrema [...]."
BRNF20101206	Mais de 40% dos beneficiários do Bolsa-Família continuam miseráveis	"Mas ainda restam 5,3 milhões (42%) de miseráveis no programa." "O valor pago mensalmente pelo Bolsa-Família [...] não é suficiente para pouco mais de 40% dos atendidos pelo programa superarem a miséria."
BRNF20101206-2	Analfabetismo é mais um problema a ser enfrentado	"Entre os beneficiários do programa com mais de 25 anos, a grande maioria (82%) não completou o ensino fundamental e 16,7% ainda se declaram analfabetos." "Os dados da educação sugerem que a erradicação da pobreza levará muito tempo."
BRNF20110101	O País, enfim, reage à pobreza	"[...] o programa Bolsa-Família completa sete anos e dois meses de vida com contribuição inegável para reduzir a pobreza, mas sem perspectivas de emancipação de seus beneficiários dos pagamentos mensais [...]." "Se quem entra no programa não tem prazo para sair, isso não significa que ele tenha resolvido a miséria no País [...]."
BRNF20160110	Dependência do Bolsa Família aumenta com a	"Orçamento do governo para 2016 não dá margem para que reajuste do programa acompanhe a

		crise	inflação; quanto mais pobre a família, maior o impacto na renda." "Com a crise econômica e o consequente aumento do desemprego, a tendência é que as famílias fiquem mais dependentes do programa." "[...] a perda do poder de compra do Bolsa Família deverá impactar justamente a camada mais carente da população."
	BRNF20171121	Banco Mundial propõe a fusão dos programas sociais e seguro-desemprego atrelado ao FGTS	"[...] recomenda a fusão dos programas sociais para acabar com o acúmulo de benefícios que ocorre hoje no País." "[...] transformação do salário-família em um benefício condicionado à renda domiciliar. A medida, diz o banco, incentivaria os beneficiários do Bolsa Família a migrarem para empregos formais."
Positivo (4)	BRNF20051009	Pesquisa do Bird aprova programa do governo	"[...] é o programa social brasileiro mais bem focalizado na população pobre e miserável [...]." "Presença nas aulas cresceu 50% com o programa." "[...] disseram que para receber o benefício, sabem que têm que manter seus filhos na escola."
	BRNF20100509	Bolsa-Família eleva aprovação escolar	"No ensino médio, os beneficiários do programa de transferência de renda registraram índices de aprovação maiores." "[...] primeiro retrato do impacto do programa nos resultados da educação."
	BRNF20100510	Taxa de abandono de beneficiados pelo Bolsa Família no ensino médio é metade da nacional	"[...] a taxa de abandono entre os alunos do Bolsa Família matriculados no ensino fundamental é de 3,6%, contra 4,8% da taxa verificada nas escolas públicas." "No ensino médio, o resultado é mais impressionante, 7,2% dos beneficiários do Bolsa Família abandonam a escola. A taxa brasileira de abandono no ensino médio é de 14,3%."
	BRNF20160512-2	Combate à pobreza foi o maior feito do PT	"O principal programa de redução da pobreza é o Bolsa Família." "O Bolsa Família integrou e melhorou a gestão de programas de transferência direta de renda já existentes [...]." "Sônia Rocha diz que o mérito do programa é a melhoria na renda dos pobres." "Tereza Campello, é defensora do programa como grande responsável pela queda da pobreza, mas também como caminho para garantir a permanência das crianças na escola, redução da mortalidade infantil por desnutrição e diarreia e melhoria da qualificação profissional." "343,1 mil famílias informaram melhoria na renda e deixaram o Bolsa Família."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 9 – Categoria “Orçamento e economia” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (3)	ARE20140525	El rol del ministro	"[...] el Gobierno debería disculparse ante los beneficiarios por la licuación sufrida en los meses precedentes al ajuste." "El tema no merecería ningún debate si esa ayuda se financiase con recursos genuinos y con un presupuesto equilibrado donde el resto de los gatos aprobados fuesen tan justificados y meritorios como la AUH."
	ARNF20160417	El Gobierno anunció medidas sociales por \$ 30.000 millones	"tendrá un impacto fiscal [...]." "[...] que implicará \$ 4500 millones por ese mes." "El impacto global del anuncio será así de más de \$30.000 millones este año y [...] beneficiará a 10 millones de

			personas." "[...] dirigidas a recuperar el poder adquisitivo de los sectores más golpeados [...]" "El plan oficial es universalizar la AUH [...]"
	ARNF20160609	Por unanimidad, el Senado aprobó la devolución del IVA	"[...] críticas al financiamiento de la medida." "[...] la medida podría representar un costo fiscal de unos 30.000 millones de pesos por año [...]" "sumará en el año el monto equivalente a 2,5 asignaciones [...]"
Neutro (1)	ARNF20130406	La Presidenta anunció ayuda para 153.000 personas por \$400 millones	"[...] alcanzarán a 153.352 personas e implicarán una inversión de 400 millones de pesos [...]"

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *La Nación* (2018).

Quadro 10 – Categoria “Orçamento e economia” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (3)	BRE20160518	A realidade dos gastos sociais	"[...] é na Constituição que se encontram as diretrizes que, a título de resgatar a cidadania e garantir direitos ao conjunto da população, engessaram o Orçamento [...]" "[...] mas sim garantir que a escassez de recursos não interrompa o pagamento de benefícios para quem realmente precisa deles." "[...] o que possibilita o bem-estar dos cidadãos [...] é o crescimento, que só acontece quando as contas estão em ordem."
	BRNF20110602	Plano de Dilma contra miséria custará R\$ 20 bi ao ano	"[...] deve consumir cerca de 20 bilhões de reais ao ano." "[...] o Bolsa Família, que custa ao executivo cerca de 16 bilhões de reais por ano [...]" "O ambicioso plano da presidente Dilma Rousseff para cumprir sua promessa de campanha de tirar 16,2 milhões de pessoas da miséria até 2014 [...]" e etc.
	BRNF20160102	Dilma avalia opção para reajuste do Bolsa Família	"Após barrar aumento de 16,6% em programas sociais, medida criticada pela oposição, governo estuda como dar aumento abaixo da inflação." "O governo rejeita a adoção de um indexador para corrigir o programa." "[...] Barros (PP-RS), chegou a propor corte de R\$ 10 bilhões no orçamento, medida que não avançou."
Neutro (1)	BRNF20110301	Benefícios do Bolsa Família têm reajuste médio de 19,4%	"Este é o quarto aumento desde que o programa foi criado, em 2003. A medida beneficiará 12,9 milhões de famílias [...]" "[...] o impacto do reajuste é de aproximadamente 2,1 bilhões de reais. Na véspera, ministros de Dilma detalharam os cortes de despesas no Orçamento que totalizaram 50,1 bilhões de reais."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 11 – Categoria “Autonomização dos beneficiários” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (3)	ARE20130524	Pobreza y desempleo, la alarma que se busca acallar	"El aumento de la Asignación Universal por Hijo no debiera contentar a las autoridades [...]" "La AUH, como otros programas, es necesaria para respuestas de corto plazo. De lo contrario, además de no resolver el problema de fondo, coreen el riesgo de que se genere una dependencia transmisible entre generaciones." "[...] un

			programa de transferencias de ingresos cuyo mantenimiento de ninguna manera puede ser mostrado como un éxito, como un salida a la problemática social de la pobreza en el país."
	ARE20130825	Los derechos de la infancia no se satisfacen con dádivas	"El desafío es entonces pegar el salto desde el asistencialismo a la supervivencia por propios medios y en condiciones que impliquen la posibilidad de desarrollar un vida digna." "[...] no implicó una mejora en los índices de pobreza estructural." "El trabajo de la UCA mide, precisamente, la dimensión de esos derechos básicos en la niñez y adolescencia, y plantea la necesidad de que los padres no tengan que seguir recibiendo coberturas como las de la AUH en forma indefinida." "[...] urge que el Estado extienda su mirada más allá de la mera subsistencia [...]."
	ARNF20130818	Depender de la caja pública: casi la mitad de la población adulta, con ingresos del Estado	"[...] implicó en extender un derecho [...]." "un desafío pendiente es pensar cómo se pasa de un plan social al empleo genuino." "[...] plantea debates sobre la sustentabilidad, el rol de las políticas y los riesgos de discrecionalidad."
Positivo (1)	ARNF20170712	Confirma la Anses que la AUH no genera desincentivos a la búsqueda de empleo	"[...] no tiene impacto negativo sobre el crecimiento del mercado laboral." "[...] no actúa como un desincentivo para la formalización del empleo."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *La Nación* (2018).

Quadro 12 – Categoria “Autonomização dos beneficiários” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (13)	BRE20110105	A saída do Bolsa-Família	"Mas a efetiva redução da pobreza só ocorre quando os beneficiários conseguem com o próprio trabalho um padrão de vida tolerável." "[...] não de ações do tipo assistencial." "A ênfase da ministra ao propor avanços na criação de oportunidades parece confirmar a escassez de resultados."
	BRE20110119	Bolsa-Família e emprego	"[...] não se preocupou em definir e colocar em prática medidas que propiciem às pessoas atendidas condições para abrir mão do benefício." "[...] não fixou prazo máximo de permanência dos beneficiários [...] nem estimulou de maneira mais efetiva, seus participantes a adquirir preparo profissional [...]." "Tornam-se clientes cativos do governo."
	BRE20110425	As saídas do Bolsa-Família	"[...] é necessário ir além do assistencialismo, conduzindo um maior número de assistidos para o sistema produtivo, onde possam gerar renda para si próprios."
	BRNF20110116	Beneficiário do Bolsa Família fica pouco no emprego e demora a achar nova vaga	"Os beneficiários do Bolsa Família passam menos tempo no emprego e, quando o perdem, demoram mais para encontrar nova vaga com carteira assinada." "[...] a chamada 'porta de saída' do programa foi colocada em segundo plano durante o governo Lula [...]."
	BRNF20110409	"A reciclagem é a mina de ouro do momento", diz catadora de lixo	"[...] Maria Aparecida diz que não se arrependeu de ter aberto mão do benefício." "[...] muitos recebem o Bolsa Família e acham que é

			suficiente: esse precisam correr atrás', aconselha." "Uma bolsa complementar ao programa de transferência de renda do governo federal, a Oficina Escola [...]."
	BRNF20110527	Bolsa Família é única renda de 88% dos beneficiários	"[...] a porta de saída do programa continua muito distante [...]." "A pesquisa revelou também que a inserção dos beneficiados pelo Bolsa Família no mercado, além de baixa, é precária."
	BRNF20160512	"Bolsa Família não pode ser objetivo de vida", diz novo ministro	"[...] Osmar Terra, afirmou ser necessário 'oportunizar a saída' para beneficiários do programa Bolsa Família."
	BRNF20160803	Programas sociais terão pacote de crédito do governo	"O crédito será voltado para a compra de equipamentos e ferramentas que permitam ampliar a renda das famílias do programa e estimular o empreendedorismo." "Prefeitos de municípios que conseguirem ampliar o número de famílias emancipadas do programa ganharão um prêmio que pode variar de R\$ 100 mil até R\$ 3 milhões." "Segundo ele, os usuários do Bolsa Família terão garantia de que, mesmo obtendo uma renda formal, não precisarão sair do programa."
	BRNF20160828	Temer prepara mudanças em vitrines sociais do PT	"[...] pretende dar nova cara ao Bolsa Família." "O governo pretende estimular que beneficiários saiam da informalidade [...]" "[...] e premiar prefeitos cujos municípios registrem maior proporção de famílias emancipadas [...]." "Temer: [...] o governo anterior tinha uma visão mais assistencialista, enquanto nós achamos que as pessoas não precisam se conformar com o benefício'."
	BRNF20170109	Planalto quer consolidar marcas na agenda social	"Em esforço para reverter os baixos índices de popularidade do presidente, o roteiro traçado pelo governo prevê a divulgação de um plano de inclusão produtiva para beneficiários do Bolsa Família [...]." "prêmios de R\$ 100 mil a R\$ 1 milhão às prefeituras cujos municípios apresentem a maior proporção de beneficiários que sejam emancipados [...]."
	BRNF20170926	Temer libera R\$ 3 bi em programas de microcrédito para famílias de baixa renda	"Objetivo do Progedir é dar prioridade aos beneficiários do Bolsa Família e criar oportunidade para que eles possam empreender e futuramente deixar de depender do benefício."
Neutro (2)	BRNF20110116-2	Mais da metade tem no máximo quatro anos de estudo	"[...] um quinto dos beneficiários do Bolsa Família em idade de trabalhar não completou sequer um ano na escola." "Esse perfil educacional heterogêneo sugere que as estratégias de inclusão no mercado de trabalho terão de ser variadas [...]."
	BRNF20110602-2	Brasil sem Miséria criará bolsa de preservação ambiental	"O Brasil sem Miséria, que tem por objetivo retirar da pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas até 2014, também ampliará o atendimento do Bolsa Família." "A maior parte das ações do Brasil sem Miséria visa qualificar os atuais beneficiários no Bolsa Família."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 13 – Categoria “Política e eleições” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (2)	ARNF20170713	Tras el rechazo kirchnerista, el Gobierno buscará aprobar en agosto la ley que amplía los créditos de la Anses	"[...] buscará aprobar en el Senado después de las elecciones primarias del mes próximo el proyecto que amplía el programa de créditos de la Anses a cuatro millones de personas."
	ARNF20170717	El Gobierno aprobará esta semana por decreto el proyecto que amplía los créditos de la Anses	"Fracasó por falta de apoyo de la oposición." "[...] el Gobierno apuntaba a volver a tratar el proyecto, que alcanzará a cuatro millones de personas."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *Nación* (2018).

Quadro 14 – Categoria “Política e eleições” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (16)	BRE20040228	"O maior espetáculo da Terra"	"[...] fiasco que foi o Fome Zero [...]." "[...] ampliação do Bolsa-Família, foram motivados pelo mais raso oportunismo - a tentativa de esvaziar o Waldogate, o escândalo do favorecimento de um 'empresário lotérico' [...]."
	BRE20100201	Bolsa-Família e eleição	"[...] durante a 'validade do benefício', a regra de exclusão não vale para 1 milhão de famílias, formadas por um número ainda maior de eleitores que em outubro votarão para presidente, governador [...]."
	BRE20100308	Bolsa-Família e eleição	"O governo vem tentando transformar o Bolsa-Família uma das principais bandeiras da campanha de Dilma Rousseff [...]."
	BRE20160430	Molecagem	"A presidente prepara um pacote de 'bondades', quase todas eivadas do mesmo espírito populista [...]." "Não é uma merda 'bondade'. Trata-se de uma armadilha para Temer." "[...] qualquer liberação de dinheiro adicional para pagar um Bolsa Família reajustado poderia representar o mesmo crime de responsabilidade pelo qual Dilma está sendo acusada."
	BRE20160504	Uma chance contra o populismo	"O programa foi ampliado para atender muito mais pessoas do que o necessário, demonstrando, de maneira cabal, seu viés eleitoreiro e populista." "Deveria ser motivo de vergonha para Dilma que o Brasil [...] ainda tenha 36 milhões de pessoas tão dependentes do Bolsa Família."
	BRE20161115	Retrato do populismo petista	"A explicação do chefe da quadrilha do mensalão foi curta e grossa: 'O Bolsa Família representa 40 milhões de votos.'" "Daí aberrações como as revelações agora, de que pelo menos 3 mil famílias beneficiárias do programa fizeram doações a campanhas eleitorais [...]." "A constatação da existência de irregularidades no pagamento do Bolsa Família [...]."
	BRE20161226	O voto do Bolsa Família	"[...] o Bolsa Família tem nítidos efeitos eleitorais." "O resultado das eleições municipais comprovou uma vez mais que o programa social não transfere apenas renda." "A muleta eleitoral do Bolsa Família [...]."
	BRE20171203	Como no tempo dos coronéis	"[...] uma oportunidade eleitoral, exatamente como os antigos coronéis [...]." "Por mais extenso

			que possa ser, o Bolsa Família é sempre uma resposta frágil e insuficiente." "Avaliar a eficácia e os efeitos do Bolsa Família é muitos mais do que uma análise ideológica do papel do Estado já que estão envolvidos direitos e interesses de uma população extremamente vulnerável." "Urge desvencilhar-se do discurso populista [...]."
	BFNF20100609	Bolsa-Família dá menos votos no Sudeste	"O assistencialismo sozinho não explica o comportamento do eleitorado [...]. "Tampouco alistar eleitores em programas sociais é garantir, por si só, de voto na urna."
	BRNF20101003	Bolsa-Família de Lula blinda o amigo Galego	"No Estado com mais beneficiários do Bolsa Família [...] a simples proximidade com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva traz dividendos eleitorais."
	BFRNF20101014	Bolsa-Família age como freio à queda de petista	"Há forte correlação entre a penetração do Bolsa-Família e voto na petista."
	BRNF20101103	Estudo mostra queda no impacto do programa sobre decisão de voto	"A influência do programa Bolsa-Família como fator motivador do voto diminuiu entre 2006 e 2010 [...]. "Dilma venceu na maioria das cidades com cobertura do Bolsa-Família superior a 40% dos moradores [...]."
	BRNF20160501	Grupo de Temer critica presidente por 'bondades'	"Ele [Avelino do DEM-AM] criticou também o reajuste do Bolsa Família num momento de aperto fiscal. 'Isto é visto como ato de desespero, Dilma não vai ganhar um voto com isso', disse." "Aliados do vice Michel Temer reagiram ontem com críticas diretas à presidente Dilma Rousseff ao 'pacote de bondades' anunciado pela petista [...]. "Moreira [Franco] afirmou que o último aumento dado aos beneficiários do Bolsa Família foi em 2014, próximo das eleições presidenciais [...]."
	BRNF20160507	Cotado para a área social de governo Temer rebate fala de Dilma sobre corte em programas	"Como mostrou o Estado, o vice-presidente Michel Temer pretende reformular as principais vitrines do governo PT para aumentar os benefícios à camada mais pobre da população [...]. " [...] é preciso que o programa de transferência de renda passe por uma auditoria." " [...] Osmar Terra (PMDB-RS) rebateu a declaração da presidente Dilma Rousseff de que haverá diminuição de programações sociais, como o Bolsa Família, em uma eventual gestão Temer." "Além disso, de acordo com ele [Terra], a inflação dos três últimos anos reduziu o poder aquisitivo dos beneficiários do Bolsa Família pela metade."
	BRNF20160621	Em rede social, Dilma critica demora do governo Temer em pagar reajuste do Bolsa Família	"Dilma defendeu o programa Bolsa Família e afirmou que 'só um grande preconceito' com o programa pode explicar por que o aumento de 9% no benefício médio, que ela anunciou [...], não foi até hoje concedido [...]. " [...] contradições para não conceder o aumento do Bolsa Família."
	BRNF20160713-2	Em vídeo, Temer 'se apresenta' para beneficiários do Bolsa Família	"Tido como uma das principais bandeiras do governo da presidente afastada Dilma Rousseff, Temer tem ampliado o esforço para desmontar a tese da petista de que ele está acabando com os programas sociais." "[...] apesar de fundamental ele não deve ser algo 'para perdurar'."
Neutro	BRNF20160922	PMDB lidera lista de	"A instituição considera que alguns candidatos

(1)		recebimento de doações eleitorais de beneficiários do Bolsa Família	podem ter utilizado o CPF de pessoas sem autorização para disfarçar transferências de caixa dois."
-----	--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).

Quadro 15 – Categoria “Controle e fiscalização” da análise de conteúdo do *La Nación*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (1)	ARNF20110918	Condicionan créditos para planes sociales	"[...] se transformó en el caballito de batalla de la presidenta [...]." "[...] para evitar el clientelismo en el reparto." "Enumeraron la superposición de planes, beneficiarios que no cumplen con los requisitos o directamente la ausencia de niños que deberían estar alcanzados por la AUH [...]."

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *Nación* (2018).

Quadro 16 – Categoria “Controle e fiscalização” da análise de conteúdo d’*O Estado de São Paulo*

Indicador de hipótese	Código	Unidade de registro (Título)	Exemplos de unidades de contexto:
Negativo (14)	BRE20040913	O desvirtuamento do Bolsa-Família	"Ao exigir que as crianças das famílias beneficiadas frequentassem pelo menos 85% das aulas [...] quebrava o círculo viciosa da ignorância e da miséria [...]." "Ao transformar o Bolsa-Família num mero programa assistencial - numa esmola [...] elimina a possibilidade de melhoria social dos beneficiários."
	BRE20041021	Conselho antifraude	"[...] recentes notícias de apropriação indébita do dinheirinho do Bolsa-Família nos grotões do País, passando pela descoberta que o governo desistira de fiscalizar o cumprimento das contrapartidas [...]." "Ninguém é ingênuo a ponto de imaginar que, neste país [...] um programa de R\$ 5,3 bilhões [...] poderia ser levado adiante sem perdas provocadas pelo clientelismo, a corrupção e problemas gerenciais [...]."
	BRE20050310	Bolsa fraudada	"[...] não é incomum que a esmola prometida ao carente seja servida à mesa de quem tem o poder de distribuí-la." "[...] realidade muito vergonhosa do desvio do auxílio com que o governo pretende resgatar parte da dívida social [...]." "[...] esses casos comprovam que esse tipo de assistencialismo ajuda mais quem finge ajudar do que quem precisa realmente de ajuda."
	BRNF20041021	Bolsa-Família: recorde de denúncias	"O programa Bolsa-Família completou ontem um ano de seu lançamento batendo um recorde: em apenas três dias, 468 denúncias de fraudes [...]." "[...] inclusão irregular de pessoas [...]."
	BRNF20041021-2	Ministério quer recadastrar 4 milhões de beneficiários	"Portadores dos cartões podem ser convocados para reconfirmar seus dados." "[...] há muitos erros no Cadastro Único. Recentes reportagens mostraram diversos beneficiários do Bolsa Família que estão muito acima do nível da pobreza [...]."
	BRNF20051009-2	Fraudes e falhas de cadastro desviam dinheiro do projeto	"[...] mesmo com controle reforçado, cerca de 20% da verba vai para famílias acima da faixa de pobreza estabelecida." "[...] as denúncias

			abalaram a imagem do Bolsa Família junto ao público brasileiro."
	BRNF20100510-2	SP tem pior acompanhamento sobre a saúde no Bolsa Família	"[...] o acompanhamento sobre as contrapartidas de saúde do Bolsa Família é feito em menos de 50% das famílias beneficiadas."
	BRNF20100516	Por falta de interesse, 18% não vão à escola	"O desinteresse pelos estudos e o abandono da escola justificaram 18% dos casos de baixa frequência às aulas de beneficiários do Bolsa Família [...]" "[...] punições por faltas foram aplicadas cerca de 5 milhões de vezes, informa o Ministério [...]"
	BRNF20110106	CEF erra e paga valor maior do Bolsa Família	"Erro no sistema gerou pagamento de mais de R\$ 11 milhões." "[...] não há relação entre a falha do sistema e o período eleitoral."
	BRNF20110816	Famílias atendidas terão contrapartidas em SP	"[...] exigirá uma contrapartida das famílias beneficiadas, através da participação em outros programas sociais, para que deixem a condição de pobreza." "[...] a assinatura do termo terá um 'forte valor simbólico' de estímulo para a família deixar a condição de pobreza."
	BRNF20110914	Beneficiário do Bolsa Família em SP terá de atender a 4 programas	"[...] o governo pretende identificar as necessidades de cada família, encaminhando os beneficiários para programas públicos disponíveis [...]" "Para receber o benefício em São Paulo, as famílias deverão se encaixar em quatro programas sociais, conforme a necessidade identificada na pesquisa." "Os programas da 'Agenda da Família' vão desde alfabetização de adultos, qualificação profissional e microcrédito, a obtenção de registro civil e programas de saúde."
	BRNF20160530	Ministério Público aponta fraudes de R\$ 2,5 bilhões no Bolsa Família	"Entre possíveis irregularidades há pessoas que estariam recebendo o benefício sem ter direito, como servidores públicos e doadores de campanhas políticas."
	BRNF20161201	Pente-fino flagra 8 mil servidores federais entre beneficiários do Bolsa Família	"7.961 servidores federais entre os beneficiários do programa." "O ministro Osmar Terra informou que o pente-fino deverá se tornar uma prática mensal."
	BRNF20170401	PF apura 'fantasmas' na Assembleia de AL	"[...] esquema de desvio de verbas por meio de funcionários fantasmas na Assembleia [...] que envolveria beneficiários do Bolsa Família." "Havia desde pessoas que [...] recebiam indevidamente o benefício, até 'laranjas' que emprestavam o nome [...]"
Neutro (3)	BRNF20041023	Para compensar atraso, CEF entrega hoje cartões do Bolsa-Família	"[...] a suspensão da entrega em todo país, determinada no dia 20 de setembro em função do período eleitoral, seguida da greve dos bancários ocasionaram um acúmulo de cartões."
	BRNF20160922-2	Gilmar Mendes diz que doações eleitorais de beneficiários do Bolsa Família indicam fraude	"[...] doações de cerca de 16 mil beneficiários do Bolsa Família para candidatos às eleições municipais configuram fraude e crime eleitoral." "Também será preciso verificar se o beneficiário do Bolsa Família tinha conhecimento das doações."
	BRNF20160922-3	Ministro Osmar Terra chama doações eleitorais de beneficiários do Bolsa Família de 'escândalo'	"Terra considera que muitos dos beneficiários podem não ter conhecimento de que tiveram os seus dados utilizados para doações." "[...] cerca de 16 mil cadastrados no programa doaram aproximadamente R\$ 16 milhões [...]"

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de *O Estado de São Paulo* (2018).



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br