

**Os Programas Lagoas Do Norte E Bolsa Família Na Perspectiva da Cidadania No  
Contexto Saúde De Seus Beneficiários No Município De Teresina**

**Programs And Northern Lakes Family Scholarship In Citizenship Perspective In The  
Context Of Beneficiaries Of Your Health At Teresina County**

**Jovina Sérvulo Moreira Sérvulo Rodrigues**

Mestranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí  
Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí  
E-mail: [jovinamsr@gmail.com](mailto:jovinamsr@gmail.com)

**Maria D'Alva Macedo Ferreira**

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Professora Universidade Federal do Piauí  
E-mail: [mdalvaferreira@uol.com.br](mailto:mdalvaferreira@uol.com.br)

**Endereço: Jovina Sérvulo Moreira Sérvulo Rodrigues**

Endereço: Universidade Federal do Piauí. Campus Petrônio Portela, Bairro Ininga, Teresina-PI, CEP: 64049-550.

**Endereço: Maria D'Alva Macedo Ferreira**

Endereço: Universidade Federal do Piauí. Campus Petrônio Portela, Bairro Ininga, Teresina-PI, CEP: 64049-550.

**Editora-chefe: Dra. Marlene Araújo de Carvalho/Faculdade Santo Agostinho**

**Artigo recebido em 08/07/2015. Última versão recebida em 08/08/2015. Aprovado em 09/08/2015.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação.**

## RESUMO

O presente artigo trata da abordagem dos elementos pertinentes aos resultados dos programas Lagoas do Norte e Bolsa Família na saúde das famílias beneficiárias e seus desdobramentos no contexto da desigualdade e pobreza. Trata-se de uma reflexão que envolve o aporte de políticas públicas destinadas ao atendimento das demandas referentes à saúde e à transferência de renda que, por sua vez, repercutem na situação de saúde das famílias beneficiadas por essas ações. A presente discussão se dá numa realidade em que as expressões da questão social estão presentes de forma latente no cotidiano dessas famílias, cujos direitos de cidadania não têm sido vivenciados na realidade, conforme disposto no arcabouço jurídico legal que a legitima.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Programa Lagoas do Norte. Políticas Públicas. Saúde e Cidadania.

## ABSTRACT

This article deals with the approach of the relevant parts of the results of the North Lakes programs and Bolsa Família in the health of beneficiary families GMP and its developments in the context of inequality and increased poverty. This is a reflection that involves the contribution of public politics aimed at meeting the demands relating to health and to the transfer of income, which, in turn, affects the health situation of families benefiting from these actions. However, this discussion is a reality in which the expressions of social issues are present latently in the lives of families whose citizenship rights are not as well defined as in reality the legal legal framework that legitimizes.

**Keywords:** Family Grant. Public Politics. Health. Citizenship and social issue.

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando-se o contexto da atualidade, cuja complexidade da questão social tem se intensificado, dadas as profundas transformações ocorridas na sociedade, em decorrência do processo de financeirização do capitalismo, como indicativo da nova forma de estruturação da economia mundial. Há também o crescimento da riqueza da esfera financeira, oriunda do investimento capitalista produtivo e da apropriação da força de trabalho não paga, que resulta no capital “dinheiro” e este na forma coisificada que Marx chamou de fetiche (IAMAMOTO, 2013).

E tendo em vista que a situação exposta resulta na redução do padrão de vida do coletivo de trabalhadores que tem como desdobramentos a privatização do Estado; o desmonte das políticas públicas e a mercantilização dos serviços com a respectiva flexibilização da legislação protetora do trabalho (IAMAMOTO, 2013).

Infere-se que esse panorama corrobora com o desmantelamento das formas de sobrevivência da sociedade, com repercussões mais graves na vida dos menos favorecidos, cujo resultado é o crescimento das diversas formas de desigualdades próprias das contradições da questão social da qual o Estado é co-partícipe na sua reprodução (IAMAMOTO, 2013).

Em face desse contexto, discutem-se as ações de políticas públicas resultantes do *Welfare State* que, sob forte influência do neoliberalismo na conjuntura política atual, representam a expansão das políticas sociais focalizadas, como resposta do Estado às expressões da questão social materializadas pela pobreza, dentre os quais o Programa Bolsa Família, cujo debate tem interface direta com os determinantes sociais das condições de saúde e o Programa Lagoas do Norte (ALVES, 2012).

Considerando-se o mapa da desigualdade em questão, busca-se, por meio de um recorte espacial do município de Teresina, que abrange a região do entorno das Lagoas do Norte, evidenciar as ações balizadoras do contexto das políticas públicas focalizadas, sobretudo, nas áreas de saúde, transferência de renda e urbanização, como forma de atendimento às demandas mais presentes da realidade mencionada.

Então, a partir de um trabalho analítico e descritivo da realidade social, o presente texto apresenta os seguintes segmentos: a concepção teórica da saúde e sua relação com a pobreza; o Programa Lagoas do Norte (PLN) e o Programa Bolsa Família (PBF) e seus efeitos na realidade de Teresina-PI, e a cidadania e sua legitimidade no contexto dos referidos programas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A Concepção Teórica Da Saúde E Sua Relação Com A Pobreza

No âmbito dos desafios da atualidade no combate às expressões da questão social, está a problemática da saúde na ordem política, social e econômica do dia. Pensar a saúde na perspectiva da ausência de doenças é concebê-la para além dos aspectos que envolvem somente o bem-estar físico e mental; Entretanto é preciso que se tenha a clareza de que o bem-estar compreende a alimentação, a educação, a moradia, o trabalho, o lazer e a segurança.

Assim como a saúde, a pobreza não está concentrada apenas na ausência de recursos materiais e financeiros, pois compreende uma situação que envolve um contexto de ausências, privações e dificuldades múltiplas que repercutem na vida dos indivíduos e está relacionada a um conjunto de necessidades, cujos resultados refletem de forma negativa no cotidiano dessas pessoas (FERREIRA; RODRIGUES, 2014).

A pobreza, sob a concepção multidimensional, surge associada não apenas à ausência ou precariedade de renda, mas também ao precário acesso às políticas públicas, como reflexas de uma situação de vulnerabilidade geral, que compreende as condições de emprego e renda, moradia, saneamento básico, coleta de lixo, acesso a serviços básicos de saúde, assistência social, dentre outras. E essas condições de vida são propulsoras de doenças, agravos diversos ao estado de saúde, dificuldades de tratamento e erradicação de doenças transmissíveis (ALVES, 2012).

Nesse contexto, identifica-se uma relação direta entre saúde e pobreza uma vez que essas categorias são parte de um conjunto cujas questões sociais que segundo Pastorini (2004), são reconhecidas como expressões do problema social que demandam atenção coletiva.

Com base nesse entendimento a saúde deve ser considerada em seu contexto social integral, respeitando-se a diversidade de vivências e relações. Portanto a partir dessa compreensão, a Organização Mundial de Saúde (OMS) assinala que, entender a saúde como uma necessidade humana básica e como um recurso de vida com dignidade, significa compreender o processo saúde-doença no âmbito da determinação social e sob a ótica da cidadania (ALVES, 2012).

Vale ressaltar que, para o alcance desse nível de vivência, é necessário que se possa contar com determinados padrões de vida e sociabilidade dignos que, embora previstos no arcabouço jurídico legal que regulamenta as políticas públicas, nem sempre a sua operacionalização atende às demandas existentes e/ou às metas estabelecidas (FERREIRA; RODRIGUES, 2014).

Portanto, foi com base nessa concepção ampliada que a Constituição Federal de 1988 legitimou a saúde como dever do Estado e direito do cidadão, cuja materialidade ocorreu por meio da Lei Orgânica nº 8080, de 19 de setembro de 1990 e assim, a saúde como direito de todos e dever do Estado, com acesso universal e igualitário à promoção, proteção e recuperação foi instituída como direito de cidadania, o que conformou a construção do Sistema Único de Saúde (SUS).

E assim, estudiosos e pesquisadores passaram a defender práticas baseadas no alcance das dimensões históricas, políticas e sociais no âmbito das vivências individuais e coletivas, tendo em vista que a relação existente entre as mazelas sociais produzidas pela pobreza desigualdade e exclusão social deixa os cidadãos vulneráveis às doenças, ou seja, conduzem ao adoecimento, pois, considerando-se os sujeitos que vivem, por exemplo, em condições precárias, em situação de pobreza socioeconômica, cultural e ambiental, certamente, estarão mais vulneráveis a várias formas de adoecimento visto que os fatores citados poderão desencadear problemas de saúde.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Programa Lagoas Do Norte E O Programa Bolsa Família E Seus Efeitos Na Realidade De Teresina-Pi**

O processo de metropolização e urbanização dos grandes centros e da grande maioria dos municípios brasileiros vêm ocorrendo sob um desenho de grandes discrepâncias sociais que, por sinal, está em sintonia com a característica dual e contraditória apresentada pelo país: de um lado, uma moderna sociedade industrial despontando como a oitava economia do mundo, e de, outro, uma sociedade vivendo de forma primitiva; ruralizada, em condições miseráveis de alimentação, saúde e moradia, e apresentando altos índices de “marginalidade urbana [...] ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis as mais atrasadas sociedades afro asiáticas” (IANNI, 1992, p.90).

A partir da concepção da desigualdade, alvo das políticas sociais focalizadas, insere-se na presente discussão a temática referente ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Projeto Lagoas do Norte (PLN) no município de Teresina, na qual se utilizou os dados que caracterizam a realidade local para evidenciar o processo evolutivo das referidas ações.

No âmbito do combate à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família, tem sido um dos grandes destaques que compreende transferências monetárias condicionadas ao acesso à educação, saúde e assistência social, contribuindo como processo de inclusão social das comunidades locais. E, no tocante ao processo de urbanização, melhoria habitacional e da mobilidade urbana local, ressalta-se o Programa Lagoas do Norte que, dentre os vários objetivos elencados, destaca a melhoria das condições ambientais e sociais, mediante trabalho de reconstrução e reforma de moradias; construção de parque ambiental; mobilidade e revitalização das áreas do entorno das lagoas.

A cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí, encontra-se situada na região Nordeste do país, na confluência dos rios Poti e Parnaíba; e a região norte de Teresina, área de atuação do Programa Lagoas do Norte, é constituída por um conjunto de 9 lagoas interligadas, localizadas entre os citados rios, que abrigam no seu entorno, um grande número de famílias de baixa renda que se instala na região pelas ocupações desordenadas e irregulares que representam risco à saúde e à segurança dessa população, respectivamente pelas suas condições precárias e insalubres e pelas grandes escavações decorrente do trabalho das olarias (FORTES, 2012).

Em decorrência da ocupação desordenada e em local indevido, a região tornou-se um ponto nevrálgico para a capital pois, ao longo dos anos, acumulou sérios problemas de ordem social e ambiental ao mesmo tempo, sobretudo, nos períodos de chuvas, quando ocorre a inundação das lagoas e das áreas baixas. Registra-se, outrossim, a existência de poluição contínua das lagoas e das orlas, dos rios e canais, por se tratar de áreas utilizadas como depósito de lixo e desembocadura de esgotos lançados pelos moradores.

Então, a partir dessa realidade o município iniciou, através do Programa Lagoas do Norte, um conjunto de ações integradas de cunho social, econômico, habitacional, de infraestrutura e de requalificação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à melhoria das condições de vida da população residente.

O Programa Lagoas do Norte abrange os seguintes bairros da zona norteda cidade: Acarape; Aeroporto; Alto Alegre; Alvorada; Itaperu; Mafrense; Matadouro, Mocambinho; Nova Brasília; Olarias; Poty Velho; S. Francisco e S. Joaquim, nos quais convivem mais de 92 mil pessoas que estão sob influência direta das lagoas (IBGE, 2010; TERESINA, 2014).

O empreendimento trata da melhoria da qualidade ambiental da citada área cujo objetivo é o incremento das condições ambientais, urbanas e o desenvolvimento econômico e social da região, por meio da intervenção nos 13 bairros situados nessa região. De acordo com Fortes (2012), as obras do projeto compreendem a recuperação e o saneamento das lagoas, o tratamento de suas margens e a implantação de um parque linear, que representa uma nova concepção de intervenção urbanística adotada pelo poder público em grandes capitais do País, tais como: São Paulo, Curitiba e Cuiabá.

Ao tempo em que foram beneficiadas com o PLN, as famílias vulneráveis da região contam com a inclusão no Programa Bolsa Família que é uma estratégia de transferência de renda que visa à superação da pobreza e da extrema pobreza, bem como a quebra do ciclo inter geracional da pobreza, ou seja, a interrupção da continuidade da pobreza de geração a geração (BRASIL, 2010).

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, por meio da Lei Nº 10.836 de janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), (e compreende um programa com condicionalidades que visa alcançar as famílias pobres e extremamente-pobres). Fundamenta-se nos conceitos de pobreza e extrema-pobreza e utiliza como critério, principal de inclusão a renda familiar per capita mensal.

O critério da renda resultou no estabelecimento de padrões de acesso e no mecanismo da focalização, utilizados como forma de priorizar os marginalizados e garantir a inclusão destes nas políticas públicas (BRASIL, 2010). Contudo, para a permanência no programa é necessário o cumprimento de algumas condicionalidades que, de acordo com a Instrução Operacional Conjunta nº19/2013 SENARC/SNAS (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/Secretaria Nacional de Assistência Social), são compromissos assumidos pelo governo e pelas famílias, visando à ampliação do acesso aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social.

No contexto da realidade local, percebe-se o seguinte desenho do PBF a partir dos dados do último censo: O Município Teresina, registrou 126.493 famílias inscritas no Cadastro Único em março de 2013, dentre as quais, 78.832 com renda per capita familiar de até R\$70,00; 103.148 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00 e 119.577 com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

O PBF beneficiou no mês de agosto de 2014, 66.399 famílias, representando uma cobertura de 103,3 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 168,91 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou a cifra de R\$ 11.215.778 no mês (BRASIL, 2014).



Tratando-se do contexto do PLN assinala-se que o programa vem conseguindo atender ao propósito estabelecido quanto aos aspectos referentes à melhoria habitacional; construção de novas moradias; instalação da canalização para rede de esgotos e distribuição de água e energia; promoção de capacitação profissional, lazer e cultura por meio da reabilitação do Teatro do Boi e melhoria da mobilidade urbana (TERESINA, 2014).

Além desses aspectos registram-se, ainda, a recolocação profissional dos oleiros em espaço apropriado e articulação com equipes de intervenções urbanas e as políticas públicas de combate à violência, no sentido de que sejam traçadas estratégias de cunho preventivo da violência no local, e o reforço efetivo da Polícia Militar na região. Ressalta-se que todas as ações são realizadas em parceria entre a PMT e o Banco Mundial (TERESINA, 2014).

Então, tanto o PBF quanto o PLN tratam da discussão de situações que envolvem uma nova lógica de entendimento e de obrigações da esfera estatal na operacionalização das ações de políticas públicas como parte da responsabilidade pública estatal assegurada pela CF de 1988, que inseriu na agenda política um elenco de necessidades relativas aos direitos humanos e sociais, antes não reconhecidas como obrigações do Estado (SPOSATI, 2009).

Com efeito, registra-se que ambos os programas, direta ou indiretamente, têm influências sobre o estado de saúde da população da zona norte, em especial, a dos entornos das lagoas, uma vez que ambos trazem incorporados em suas estruturas ideológicas e práticas a dimensão da prevenção, que corresponde a um dos pilares das políticas públicas de saúde e de assistência social que operacionaliza a transferência de renda (FERREIRA; RODRIGUES, 2014) e compreendem um dos principais mecanismos de ação que funcionam como resposta do Estado às expressões da questão social no âmbito da saúde.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 A Cidadania E Sua Legitimidade No Contexto Dos Programas Lagoas Do Norte E Bolsa Família Em Teresina (PI)**

De acordo com Benevides (1994), a noção de cidadania no Brasil é um tanto ambígua pois, para a esquerda, que é a vertente progressista a cidadania, consiste apenas numa aparência de democracia, que termina por reforçar o contexto da desigualdade, na medida em que discrimina cidadãos de primeira, segunda e terceira ordem. Já na concepção da direita (vertente conservadora), a cidadania torna-se tanto indesejável quanto ameaçadora, pelo fato



de implicar a ideia de igualdade, mas a elite corrobora com esse modelo para manutenção do *status quo*.

Contudo, tem sido um dos ideais mais almejados pela sociedade e mais prometidos pelas iniciativas estatais para as quais se utilizam como mecanismos de promoção, as políticas públicas focalizadas. No entanto, é importante assinalar que os direitos legalmente instituídos, por meio do texto constitucional, aparentemente estão sendo destituídos, a partir do contexto das desigualdades da realidade vivenciada.

Com base no clássico estudo de Marshall (1967), a cidadania social teve suas raízes constitucionais erigidas no século XX e, posteriormente, serviu como fundamento do *welfare state*, visto que esse sistema defendia uma ideologia de participação na riqueza socialmente produzida, vinculada ao reconhecimento da igualdade entre as pessoas.

O conceito de cidadania compreende um conjunto de direitos de natureza diversa, quais sejam: civis, políticos e sociais. Os direitos civis referem-se aos direitos necessários à liberdade individual de ir e vir, expressão, propriedade etc.; o direito político é aquele relativo à liberdade de participação na esfera política tanto na condição de eleitor, quanto de eleito, como membro de organismo do poder político; e o direito social abrange as necessidades humanas básicas, e consiste no direito a um mínimo de bem-estar econômico, salário, saúde, educação, alimentação e habitação, segurança, participação na herança socialmente produzida e vida digna nos padrões estabelecidos em sociedade (MARSHALL, 1967).

Retomando a realidade brasileira, utiliza-se das observações de Carvalho (2002) cujo objetivo da obra é demonstrar que, no Brasil, não houve um entrelaçamento das três dimensões políticas. O direito à liberdade de pensamento e ao voto, por exemplo, não garantiu o direito a outros direitos, como à segurança, à saúde e emprego.

Da mesma forma, o autor utiliza o crescimento dos problemas sociais no país, nos últimos anos, como paradigma para comparar as dimensões dos direitos políticos pelas vias do sufrágio universal, com os direitos sociais e os direitos civis. A negação desses direitos é utilizada pelo estudioso para comprovar sua tese de que, historicamente neste país, vive-se uma cidadania inconclusa (CARVALHO, 2002).

Observa-se que os direitos sociais são indissociáveis à existência de qualquer cidadão, ou seja, de acordo com esta concepção, todo indivíduo, desde o seu nascimento, tem direito a um conjunto de bens e serviços ofertados, diretamente, pelo Estado, ou indiretamente, por meio da sociedade civil, sob a regulamentação estatal.

No entanto, para Carvalho (2002), a aplicação das políticas neoliberais e a retórica do Estado mínimo, sendo a tônica das políticas públicas, contribuíram para que a realidade das

desigualdades e da exclusão social se tornasse ainda mais severas, resultando no crescimento desordenado dos bolsões de pobreza, com forte presença da exclusão social e o aumento de pessoas expostas a riscos, nos diversos espaços territoriais cujo Estado não tem mais poder de controle.

Assim também ocorreu o processo de ocupação da região das Lagoas do Norte em Teresina, cuja população moradora do espaço passou a habitar as orlas das lagoas, sem nenhum formato organizativo, constituindo, desta forma, suas próprias estratégias de enfrentamento dos riscos aos quais estão submetidos, e dada a situação de irregularidade da topografia dos espaços que facilitou a formação de lixões; a desembocadura de esgotos a céu aberto; o transbordamento das águas de superfície, provocando inundações, epidemias na época das chuvas e a degradação ambiental, devido ao lançamento de esgotos e de lixo, o que reduz a capacidade de escoamento do sistema e as transformam em enormes focos de doenças e de desconforto para a população.

Então, o espaço passou a ser foco de grandes mazelas sociais e, conseqüentemente, acenou-se para as demandas das políticas públicas em caráter de urgência, sobretudo, nos âmbitos de saúde, urbanização e transferência de renda.

Ao contrário das ideias de cidadania registradas a partir das análises dos autores aqui expostas e com relação ao disposto na Carta Constitucional, a noção de cidadania na qual se referenciam a maioria dos moradores do entorno das Lagoas do Norte é ainda aquela que no dizer de Benevides (1994), necessita de educação política<sup>1</sup>. Pois, ao tempo em que se percebe na fala de uma beneficiária através de entrevista concedida ao jornal Capital Teresina - o discurso consciente de que as necessidades registradas pela comunidade fazem parte dos direitos de cidadania. Por outro lado, observa-se certa confusão no entendimento desse termo quando uma outra beneficiária diz que “tudo que foi feito já deu mais cidadania à população” (CAPITALTERESINA, 2014, p.4).

E assim, depreende-se do exposto que, para essas comunidades cuja situação encontra-se descrita, já houve o atendimento de todas as suas necessidades. E que aquilo que foi feito está para além do necessário, ou seja, consideram que já estão lucrando.

A Constituição Federal de 1988 legitimou a saúde, a assistência social e outras políticas públicas com a finalidade de materializar os direitos de cidadania, também, legitimados por esse documento. Contudo, consoante a realidade, essa legitimidade não vem

---

<sup>1</sup> Significa educação para a cidadania ativa que, por sinal, compreende o ponto nevrálgico da participação popular (BENEVIDES, 1994), já que a cidadania no País não é concebida como o reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos, mas, principalmente, como o exercício dos direitos políticos.

ocorrendo de forma integral ou ativa, mas tão somente a passiva, pois, segundo Benevides (1994), esse formato corresponde apenas à outorgada pelo Estado, mas difere daquela que faz do cidadão, além de um portador de direitos, e deveres, um criador de seus direitos como forma de abrir novos espaços de participação política.

Nesse sentido, a partir das discussões teóricas analisadas, a legitimidade, referente aos direitos de cidadania, estabelecida para os Programas Bolsa Família e Lagoas do Norte, se dá na mesma medida em que é estabelecida para todas as situações que envolvem a lógica dos direitos no País, uma vez que a maioria das ações alva das políticas públicas focalizadas ocorre seguindo as orientações dos organismos multilaterais - Banco Mundial, FMI - e do contexto globalizado em geral, no qual a mundialização do capital é a tônica da atualidade (IAMAMOTO, 2013).

Isto feito como parte de medidas voltadas para a redução das desigualdades, contudo, atendendo a uma situação de conveniência financeira e redução de gastos. E assim, o País vai dando seguimento à vontade elitista e ao formato clientelista e paternalista de atender às demandas sociais, embora se perpetue o discurso da democracia e da cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama geral da pobreza, no âmbito do Brasil, faz parte de uma extensa realidade histórica e política, permeada por várias formas de desigualdades sociais.

Teoricamente, o quadro de problemas sociais constitutivos da questão social, construído na sociedade brasileira passou a ser tratado como questão de política pública, a partir do rol de leis criadas com essa finalidade, sobretudo, a Constituição de 1988 e as leis orgânicas por segmento. Contudo, para Couto (2008), ao tratar daquilo que chamou de inversão, do caminho que compreendeu a implantação dos direitos sociais anterior à implantação dos direitos civis e políticos, desde o início desse processo, elaboram-se leis sem que, necessariamente, venham a efetivá-las.

Vale também lembrar que, para Cerqueira Filho (1982), a questão social, concebida na conjuntura originária da industrialização capitalista, surge no âmbito da sociedade capitalista industrial, na década de 1930, em face de um processo de transformação do modo de produção capitalista, e não como uma expressão pertinente a uma variedade distinta de sociedade.

Sobre essa configuração, o autor ressalta que “aparece a ‘questão social’ como expressão concreta das contradições entre capital e trabalho no interior do processo de industrialização capitalista” (idem: p. 58, grifo do autor). E que a “questão social” era tratada

como caso de polícia através da repressão. Mostra, ainda, como a questão social passa a ser reconhecida pelos diversos setores da sociedade. Mas, somente quando a classe dominante reconhecer que a “questão social” tem relação com a questão política haverá formas de enfrentá-la e de combatê-la.

Para se avançar na superação deste quadro, é necessária uma articulação planejada, bem como a tomada de iniciativas estratégicas e adequadas, no sentido de direcionar o acesso aos cidadãos que, de fato, necessitam de atenção, além de promover a devida capacitação aos agentes, alvo das ações, na perspectiva da educação política, que é uma questão crucial para Benevides (1994), direcionada ao reconhecimento dos direitos, para que estes possam acompanhar, cobrar e monitorar as ações referentes aos seus direitos.

De acordo com Ferreira (2001), os direitos de cidadania permanecem nos moldes figurativos, formais e distantes da realidade de boa parte dos brasileiros e que faz parte da formação histórica dessa sociedade a negativa dos direitos do cidadão, sobretudo, dos mais vulnerabilizados. Contudo, aponta que a reconstrução de valores éticos que tenham como princípios fundamentais a justiça social, a igualdade de direitos amplos e irrestritos e a democracia é considerada como pilar para a reconstrução de novos espaços de conquistas e de exercício permanente de cidadania (FERREIRA, 2001, p. 171).

Segundo Dagnino (1994), a cidadania, no Brasil, surgiu como resultado de diversos movimentos e lutas, pois se trata de um processo de construção que está acontecendo de baixo para cima e não o contrário, de forma gradativa, nos moldes de uma conquista. Destaca, inclusive, que um dos aspectos que chama atenção, acerca da noção de uma nova cidadania, é a esperança de que ela traga respostas aos novos desafios que tanto as concepções teóricas, quanto as estratégias políticas não conseguiram resolver.

A saúde e a transferência de renda, assim como a habitação não devem ser reconhecidos como questão social e, sim, como os mecanismos que o Estado utiliza para minimizar suas expressões (IAMAMOTO, 2013). A ausência dessas políticas e a falta destes níveis de atenção produzem deficiências na vida dos cidadãos que se traduzem nas expressões da questão social, tais quais as várias manifestações de doenças, seguidas da falta de atendimento nos serviços de saúde; da ausência de habitação ou das condições insalubres de habitabilidade; da ausência de recursos para alimentação etc.

A tônica das ações políticas contemporâneas proporciona o reconhecimento de que as políticas públicas, no Brasil, têm avançado mas no sentido de seguir uma tendência mundial no desenvolvimento de políticas e programas destinados ao combate à pobreza e à

desigualdade social de modo focalizado, que consiste em direcionar o acesso àqueles que necessitam das ações oferecidas.

Contudo, para Iamamoto (2013), não há como dar respostas à questão social sem entender suas raízes. Acrescenta que não há como compreender a sociedade contemporânea sem a devida compreensão de como ela vem se estruturando, como vem concorrendo seu processo de manutenção, afirmação, consolidação e legitimação.

Então, considerando a situação de precarização ou de desprovimento das formas de moradia, de renda e, por conseguinte, de sobrevivência digna por parte das famílias que residem no entorno das Lagoas do Norte, o PBF assim como o PLN têm um significado complexo, por representarem medidas progressivas de superação ou, pelo menos, de amenização da situação de pobreza e suas formas de reprodução, que repercutem na situação da saúde dos grupos familiares que poderá causar formas de adoecimento.

No tocante às condicionalidades do PBF, infere-se que, se por um lado representam exigências que têm potencial para facilitar o acesso de camadas da população que, provavelmente, não alcançariam os serviços, por outro, favorecem a dúvida acerca da capacidade instalada dos serviços de absorverem adequadamente a demanda, em face do seu crescimento. E, assim, a situação torna-se ainda mais delicada diante do fato de se questionar, ao mesmo tempo, as condições e a capacidade real dos municípios de ofertarem as ações, conforme previsto no rol de direitos sociais, principalmente, no tocante às ações básicas de saúde.

No entanto, apresenta-se uma análise positiva acerca de ambos os programas, pois, o PLN, cuja parcela de urbanização já concluída representa importante estímulo para a melhoria das condições de saúde dessas pessoas e, acerca do PBF, cita-se o pressuposto otimista de Silva (2007), ao assinalar que a transferência de renda articulada às políticas estruturantes, voltadas para atenção às famílias pobres pode interromper o ciclo vicioso da pobreza no presente e sua reprodução no futuro, remetendo à reflexão de que os citados programas têm impulsionado significativas transformações no contexto da pobreza e das iniquidades em saúde.

E por fim, registra-se que, tendo em vista a intenção de utilizar os Programas Bolsa Família e Lagoas do Norte como objeto de estudo do projeto de pesquisa, pretende-se desta forma, por meio de estudos de campo, fornecer elementos que dêem respostas sobre o nível de cidadania alcançado, bem como sobre o seu significado para os beneficiários das referidas ações.

## REFERÊNCIAS

ALVES, H. Avanços e desafios do programa bolsa família na perspectiva da determinação social em saúde. *In: Acta scientia e médica*, 2012.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e Democracia**. São Paulo: CEDEC, 1994.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Guias e Manuais, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília: 10 jan. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_Ato2004-2006/Lei/L10836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_Ato2004-2006/Lei/L10836.htm). Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**: mês de referência 09/14. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, J M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma expressão possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, E. Anos 90: Política e sociedade no Brasil. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, M. D. M. Participação e controle Social nos anos 90: novas descobertas ou novas utopias? *In: Serviço Social e Contemporaneidade*: v. 1, Teresina: EDUFPI, 2001.

FERREIRA, M. D. M; RODRIGUES, J. Mo. S. **O programa bolsa família e o programa lagoas do norte como estratégias de acesso à saúde no município de Teresina-Pi**. Artigo

apresentado no IV Seminário Internacional Violência e Conflitos Sociais: Territorialidades e Negociações. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza 02 a 05 de dezembro de 2014.

FORTES, R. L. F. **Perspectivas de desenvolvimento para a zona norte de Teresina.** Disponível em: [www.google.com.br](http://www.google.com.br). Acesso em: 18 out. 2013.

IAMAMOTO, M. V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. *In: SER social*, Brasília, v. 15, n. 33, jul./dez. 2013.

IANNI, O. **A ideia do Brasil moderno: desigualdades sociais.** São Paulo: Brasiliense, 1992.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57 a 114.

PASTORINI, A. Delimitando a questão social: o novo e o que permanece *In: A categoria “questão social” em debate.* São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, S.N. **Análise Ambiental e Influência da população na Lagoa do Bairro Nova Brasília.** Teresina-Pi: UESPI, 2011.

SILVA, S e Ozanira M. Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro; v. 12, num. 6, diciembre, 2007. pp. 1429-1439.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: Concepções Fundantes. *In: Conceção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Páginas. 13 a 56.

TERESINA, Capital. **Teresina mostra o que a urbanização de uma área pobre pode fazer por toda a cidade.** Disponível em: [www.google.com.br](http://www.google.com.br). [www.capitalteresina.com.br](http://www.capitalteresina.com.br). Acesso em: 01 mar. 2014.

TERESINA, Prefeitura de. **Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação,** Unidade de Gestão de Pessoas. Teresina: UPMT