



**Milene Peixoto Ávila**

**O Bolsa Família e a pobreza no Brasil:  
'detalhes' que fazem a diferença**

**CAMPINAS  
2013**





Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**Milene Peixoto Ávila**

**O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: ‘detalhes’ que  
fazem a diferença**

**Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)**

**Tese de Doutorado apresentada ao  
Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, para obtenção do Título  
de Doutora em Ciências Sociais.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA  
PELA ALUNA MILENE PEIXOTO ÁVILA, E ORIENTADA PELO PROF.DR  
VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA.  
CPG, 22/03/2013**

**CAMPINAS  
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

Av55b      Ávila, Milene Peixoto, 1982-  
O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: 'detalhes' que  
fazem a diferença / Milene Peixoto Ávila. - - Campinas,  
SP : [s. n.], 2013.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Pobreza.  
3. Pobreza – Política governamental – Brasil. 4. Políticas  
públicas - Avaliação. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira,  
1961- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** The “Bolsa Família” and poverty: ‘details’ that make  
the difference

**Palavras-chave em inglês:**

Bolsa Familia Program

Poverty

Poverty – Government policy – Brazil

Public policy - Evaluation

**Área de concentração:** Ciências Sociais

**Titulação:** Doutora em Ciências Sociais

**Banca examinadora:**

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Ana Paula Ornellas Mauriel

Fernando Antonio Lourenço

Gabriel de Santis Feltran

Josué Pereira da Silva

**Data da defesa:** 22-03-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Ciências Sociais



## Tese de Doutorado

Milene Peixoto Ávila

### O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: 'detalhes' que fazem a diferença

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 22 / 03 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Paula Ornellas Mauriel

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenco

Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran

Prof. Dr. Josué Pereira da Silva

Suplentes:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gilda Figueiredo Portual Gouvêa

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Arlete Moysés Rodrigues

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto

Handwritten signatures in blue ink are placed next to the names of the committee members. There are four signatures corresponding to the 'Titulares' and three corresponding to the 'Suplentes'.

Campinas  
Março de 2013



**Dedico esta tese à minha avó paterna, Maria Guilhermina Lara, mulher pobre e da roça, mãe de muitos filhos que, não podendo ir à escola mais do que três meses, aprendeu tudo com a vida.**





---

## Agradecimentos ▪

Mais do que a obtenção do título, concluir essa tese e o curso de doutorado é chegar a algum lugar diferente do ponto de partida. Nesse trilhar por teorias e observações, um caminho que passa também pelo autoconhecimento, pela subjetividade. Apesar de solitário, o fazer acadêmico, com seus longos períodos de silêncio e concentração, fez-se mais leve porque contei com diferentes tipos de ajuda e contribuição de todas/os que aqui nomeio. Outras pessoas também foram fundamentais, mas ficam nos pensamentos e sentimentos.

Agradeço:

A Deus, pela força e inteligência.

A todas as mulheres e homens que se dispuseram a falar comigo, me escutar e dialogar sobre o Programa Bolsa Família e sobre a condição de pobreza. Agradeço a cada pessoa que me recebeu em sua casa, sorriu, chorou e aceitou dividir, comigo e com as/os leitoras/es, sua experiência de vida.

Ao professor Valeriano Mendes Ferreira Costa, pela orientação e confiança. Conversas informais e esclarecedoras, indicações bibliográficas e liberdade para criar. À professora e exemplo de profissionalismo Norma F. L. S. Valencio, pelas indicações iniciais e por me convencer a seguir no mundo acadêmico.

Ao Mateus Ferreira, por ter sido meu companheiro, pelas horas de conversas, pelas orações e por todo amor que há nesse mundo. Ao LéoBr que foi(é) tantos e único, pelo apoio e paciência. Ao Valdiney Alves Pimenta e à Érica Giesbrecht, doçura de encontro. Agradeço imensamente a amizade e meu cantinho em Campinas.

À dona Judith, essa guerreira, por praticar as teorias e por me ensinar os caminhos do Jardim Tancredo. À Simone D'Império, mulher valente, que faz juz ao nome que tem. A todas/os trabalhadoras/es dos CRASs e das instituições assistenciais que me disponibilizaram informações. Agradeço também àquelas/es que não quiseram colaborar.

À amiga Fernanda de Freitas Dias, por ser e estar no mundo. À amiga Fernanda Siquieroli Pereira por me acolher, sempre!, em São Paulo. À amiga Lorena Rodrigues Tavares de Freitas por 'curtir' e 'compartilhar' as várias neuroses do processo de escrever uma tese. Ao amigo Marcos José Pereira Araújo por todo apoio e interesse, desde o início da pesquisa. Agradeço, sobretudo, por me mostrar, com beleza e graça, as ruas da Zona Sul de Sampa. Valeu Mano!

À minha família. À minha mãe Sônia, pela dedicação de uma vida. A meu pai Néry, por me ensinar que estudar é sempre a melhor opção.

Ao professor Fernando Lourenço e à professora Walquíria Leão pelos valiosos comentários na Qualificação da tese. À Maria Rita pela gentileza com que lida com a burocracia. À agência Capes, pela bolsa de estudos. Ao Chopin, Ivan Vilela, Chiquinha Gonzaga, Nelson e Paulo Freire, Miguel Proença, Rita Ribeiro, Krishna Das, Omar Faruk, Glykeria e outros tantos, pela trilha sonora de momentos de estudo, reflexão e escrita.

Ao Osho e Professor Hermógenes, mestres de vida.

E pra fechar (e abrir), Saravá a todas as Entidades, Guias, Espíritos e Orixás que me ajudam na minha caminhada.

**Namastê.**



“Acontece que muitos trabalham,  
gemem o tempo todo,  
esgotam suas forças,  
fazem tudo que é possível,  
mas não conseguem apaziguar a fome.”

Raduan Nassar, *Lavoura Arcaica*

“Para pensamentos novos, é preciso gente que trabalhe com as mãos.”  
Bertold Brecht

Para essas pessoas, (m)eu trabalho.



---

**Resumo** ■

O programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família tem se destacado, nos últimos anos, como a principal política social do Brasil, destinada aos “mais pobres” do país. Em poucos anos de implementação, o Bolsa Família é conhecido por grande parcela da população, desperta muito interesse e é objeto de vários estudos, em sua grande maioria, amostrais e estatísticos. Esse trabalho tem como objetivo discutir essa política pública em suas diferentes etapas, considerando tanto os aspectos institucionais (desenho, implementação e modelo de gestão), como os subjetivos. O foco da análise é apreender a interação entre a população e a política. Para tanto, realizei, tendo como metodologia a etnografia, um estudo comparativo com técnicos/as e beneficiárias das cidades de São Paulo (SP) e São Carlos (SP), observando as diferenças e semelhanças que a política assume depois que ‘sai do papel’. Privilegia-se o olhar do beneficiário, isto é, ‘daquele que recebe’, com o intuito de realizar um levantamento das percepções, avaliações e sentimentos sobre a política. Busquei, com isso, analisar os efeitos gerais do Programa, com destaque para os impactos políticos dessa nova política de combate à pobreza. Um dos resultados observados é que, embora seja uma política federal, por ser implementado pelos municípios, o Bolsa Família ‘funcionando’ assume uma dinâmica diferente, de acordo com a estrutura política e administrativa local. Além disso, apesar de conter em seu desenho mecanismos que estimulem a participação política do beneficiário, na prática, entre as pessoas entrevistadas, ser beneficiário do Programa não se reverteu em uma maior participação e consciência política: a maioria participa das reuniões “porque tem que ir”. Outro ponto observado é a falta de conhecimento e informação sobre o Programa, tanto entre os/as técnicos/as responsáveis pela política, como entre a população beneficiária. A pesquisa realizada com as pessoas que estão ‘dentro’ do Bolsa Família mostrou que é mais do interessante, ao se analisar uma política pública, considerar as falas daqueles que estão lidando diariamente com a política, uma vez que, ao se considerar os aspectos simbólicos e subjetivos, novos e significativos elementos surgem, demonstrando efeitos que a avaliação estatística não consegue apreender.

**Palavras-chave:** pobreza; beneficiários; avaliação de políticas públicas; Programa Bolsa Família.



---

**Abstract** ■

The program of conditional cash transfer “Bolsa Família” has emerged in recent years as the main social policy in Brazil, for the “poorest” of the country. In a few years of implementation, the “Bolsa Família” is known for a large portion of the population, it has obtained much interest and it has been the subject of several studies, in the vast majority of sampling and statistical. This present study aims to discuss the public policy in its different stages, considering both the institutional (design, implementation and management model) and the subjective aspects. The focus is to understand the interaction between population and policies. In order to manage to do this, I carried out, with the ethnography methodology, a comparative study with technicians and beneficiaries from the cities of São Paulo (SP) and São Carlos (SP), noting the differences and similarities that policies take over after ‘out of paper’. Attention is given to the look of the beneficiary, I mean, ‘the one who receives “in order to conduct a survey of perceptions, evaluations and feelings about policy. I sought, therefore, to analyze the effects of the Program, with emphasis on the political impact of new policies in fighting poverty. One of the observed results is that, although it’s a federal policy, being implemented by municipalities, the Bolsa Família, once ‘working’ takes a different dynamic, according to local administrative and political structure. Furthermore, although it contains in its design mechanisms to encourage the political participation of the beneficiary, in practice, among those surveyed, the fact of being a beneficiary of the program is not reversed in a greater participation and political awareness: most part of them, go to the meetings “because they have to go”. Another point observed is the lack of knowledge and information about the program, both among the technicians as policy makers, and among the beneficiary population. The survey of people who are ‘inside’ the Bolsa Família shows that it is more interesting when analyzing public policy, to consider the statements of those who are dealing daily with the policy, since, if we consider the symbolic aspects and subjective, new and significant elements emerge, by demonstrating effects that statistical evaluation can not grasp.

**Keywords:** poverty; beneficiaries, evaluation of public policies and “Programa Bolsa Família”





---

**Siglas ▪**

ACS – Agente Comunitário de Saúde

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

APS – Agente de Proteção Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste

BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BVG – Benefício Variável Gestante

BVJ – Benefício Variável Jovem

BVN – Benefício Variável Nutriz

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CGB – Coordenadoria Gestão de Benefícios

CGPAN – Coordenação Geral da Política de Nutrição e Alimentação

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CRAF – Centro de Referência Ação Família

CRAS – Centro de Referência e Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social

DAB – Departamento de Atenção Básica

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAEP – Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza

IA – Insatisfação Alimentar

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICS – Instâncias de Controle Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGD-E – Gestão Descentralizada Estadual

IGD-M – Gestão Descentralizada Municipal

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPC – International Poverty Centre

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

LI – Linha de Indigência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LP – Linha da Pobreza

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

NIS – Número de Identificação Social

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PAF – Programa Ação Família

PAIF – Serviço de proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIS – Programa de Integração Social  
PGRFMM – Programa de garantia de Renda Familiar Mínima Municipal  
PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSC – Partido Social Cristão  
PSF – Programa Saúde da Família  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RENMAS – Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social  
RMI – Renuv Minimum D’Insertion  
RPF – Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SAS – Secretaria de Atenção à Saúde  
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SESEP – Secretaria Executiva de Superação da Extrema Pobreza  
SGB – Sistema de Gestão de Benefícios  
SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão  
SICON – Sistema de Condicionais do Programa Bolsa Família  
SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UBS – Unidade Básica de Saúde

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação

---

**Sumário** ▪

---

<b>Introdução - .....</b>	<b>01</b>
O bê-a-bá das políticas públicas -.....	16
O que são políticas públicas? - .....	16
Os ciclos das políticas públicas - .....	21
As perspectivas <i>Top-down</i> e <i>Bottom-up</i> - .....	25
<b>PRIMEIRA PARTE – “De grão em grão a galinha enche o papo”</b>	
<b>O Programa Bolsa Família ‘de cima pra baixo’ .....</b>	<b>30</b>
<b>Capítulo 1. O Programa Bolsa Família - .....</b>	<b>31</b>
1.1. O que é e alguns dados - .....	35
1.2. Quem faz o quê - .....	41
1.3. Quem ganha o quê - .....	49
1.4. Aperfeiçoamento do Programa - .....	57
<b>Capítulo 2. Trajetórias da Política - .....</b>	<b>62</b>
2.1. “Ao Deus dará” x Cidadania - .....	67
2.2. Antes do dinheiro do/na Bolsa, tinha o quê? - .....	77
2.3. A pobreza como um problema público - .....	84
2.4. Tipos de pobreza, Opções de conceitos - .....	89
2.4.1. Pobreza [absoluta; relativa; política; subjativa, feminina e multidimensional] - .....	96

<b>SEGUNDA PARTE – “O que vem de baixo não me atinge”</b>	
<b>O Programa Bolsa Família ‘de baixo pra cima’ .....</b>	<b>108</b>
<b>Capítulo 3. A política funcionando - .....</b>	<b>109</b>
3.1. Do papel para a bolsa	
Os caminhos da política - .....	117
3.2. Dá Licença! - .....	119
3.3. O universo da pesquisa - .....	127
3.3.1. Caracterizações - .....	128
3.4. O cotidiano da política - .....	137
3.4.1. O Bolsa Família funcionando - .....	141
3.4.2. As portas de entrada - .....	148
3.5. Sobre o Bolsa Família - .....	155
<b>Capítulo 4. O Bolsa Família por quem recebe - .....</b>	<b>158</b>
4.1. Algumas percepções,	
certos resultados - .....	162
4.2. Sobre o benefício - .....	181
4.2.1. “É uma ajuda né” - .....	186
4.3. “Pobre?	
É o diabo” - .....	188
4.4. (Sobre os sentimentos) - .....	195
4.4.1. Os sentimentos relativos ao	
Programa Bolsa Família - .....	197
<b>Conclusão -</b>	
<b>“Tira a barriga da miséria”? - .....</b>	<b>202</b>
<b>Referências Bibliográficas - .....</b>	<b>212</b>

*[...] Não se dizem as mesmas coisas a um homem e a uma mulher, a um jovem e a um idoso, a um homem de gravata e a um homem em traje esportivo, de manhã e de tarde, numa sala de conselho de administração e num café todo esfumaçado, na soleira da porta e na sala de estar, etc.*

*Cada um se adapta sem cessar ao quadro de interação e às características de seu interlocutor.*

*Por que seria diferente com a pesquisa?*

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence.  
*Guia para a pesquisa de campo,*  
2007, p. 193

---

## Introdução ▪

---

Os programas de transferência condicionada de renda configuram-se, atualmente, como as principais políticas de proteção social, tanto na América Latina<sup>1</sup>, como em outras partes do mundo. Na Região, as políticas de transferência de renda surgiram entre o final da década de 90 e início dos anos 2000, num contexto de crise econômica e de necessidade de reformulação do papel do Estado, de acordo com orientações de políticas de ajustes estruturais definidas pelo Consenso de Washington<sup>2</sup> e disseminadas, em formato de recomendações, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nos países desenvolvidos, esses programas surgem como respostas ao desemprego prolongado, à crise do modelo de regulação de Bem-Estar Social e à “nova pobreza”.

Pode parecer estranho, mas, atualmente, são os organismos financeiros internacionais, instituições representantes da mundialização do capital, que desempenham papel preponderante no combate à pobreza, enquanto financiadores<sup>3</sup>, produtores de conhecimento e de recomendações de políticas públicas aos países.

Há, dessa forma, uma espécie de consenso internacional a respeito da eficácia dos programas de transferência de renda na esfera econômica, afinal de contas é notável,

---

<sup>1</sup> Sabe-se que na América Latina e Caribe praticamente todos os países possuem algum tipo de programa de transferência de renda. No Brasil, esse tipo de política foi implementada, inicialmente, em 1995; no México, em 1997; na Nicarágua, em 2000, mas não teve continuidade; na Colômbia, em 2000; Equador e Jamaica, em 2001; na Argentina e Chile, em 2002; El Salvador, República Dominicana, Peru e Uruguai (este último extinto em 2008), em 2005; Panamá, Costa Rica e Bolívia, em 2006 e Guatemala, em 2007 (FONSECA, 2010, p. 7).

<sup>2</sup> O Consenso de Washington foi uma proposta de medidas elaboradas pelo FMI e Banco Mundial para gerenciar a crise dos anos 90, com o intuito de promover o ajustamento macroeconômico, através da redução da ação do Estado em favor da hegemonia do mercado. Dentre as medidas recomendadas, destacam-se “a desregulamentação financeira, a privatização de empresas públicas, a redução dos gastos sociais e a implementação de políticas sociais focalizadas” (PRIETO, 2008, p. 35).

<sup>3</sup> O MDS e o Banco Mundial assinaram no dia 21/09/2011, o segundo acordo para empréstimo de US\$ 200 milhões ao Brasil. Os recursos serão aplicados em ações que visam fortalecer o Cadastro Único, implantar o Plano Brasil Sem Miséria e aperfeiçoar o Programa Bolsa Família. O prazo final para a execução do acordo é 30 de dezembro de 2015. Outro exemplo do financiamento das instituições internacionais aos programas de transferência de renda é o caso do “Programa Familias en Acción”, da Colômbia: desde sua criação em 2000 até o ano 2010, investiu-se um total de US\$ 3,07 bilhões, dos quais US\$ 1,66 bilhão, ou 54,1%, são derivados de fontes externas, sendo que US\$ 976,30 milhões (31,8%) são provenientes do Banco Mundial, e 685,4 milhões (22,3%) do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (ACCIÓN SOCIAL; DNP, 2010, p. 235-243).



desde 2001, acentuando-se a partir de 2003, o aumento da renda dos setores mais empobrecidos da sociedade brasileira, em contraposição à estabilidade ou queda dos rendimentos dos estratos médios e superiores (DEDECCA, 2007).

Apesar de suas singularidades e da diversidade de elementos relacionados às condições de acesso, valor dos benefícios, modelos de gestão e de fiscalização, dentre outros tantos, há algumas semelhanças entre as políticas de transferência de renda implementadas na América Latina. De acordo com Ana Fonseca (2010), além do privilégio da mulher na titularidade do benefício, tais programas têm em comum o foco nas famílias pobres com crianças e adolescentes, são regidos pelo princípio das condicionalidades e contrapartidas, e não se constituem como um direito, mas sim em formato de benefícios temporários.

Esse tipo de intervenção liberal – muito influenciado pela teoria de “desenvolvimento como expansão das capacidades”, de Amartya Sen (2000) – tem estreita relação com a incorporação, nos discursos dos governos e das agências multilaterais, da necessidade de participação ativa do pobre no processo de superação da sua condição. Fato que implica a necessidade de fortalecimento do capital social e do papel da mulher na família, através do seu *empowerment* (empoderamento), do desenvolvimento de capacidades e da promoção de sua autonomia. Além disso, destaca-se a importância do aumento do consumo de bens, permitido pela renda extra, e a relativa autonomia que o dinheiro traz à mulher, dentro do próprio núcleo familiar.

Essa tese (é uma) fala de mulheres. Diversas nas idades e nas formas de significação e de sentir, porém com histórias e trajetórias de vidas parecidas, marcadas pela experiência ‘penosa’ da pobreza, vivida cotidianamente, na dificuldade financeira, na violência – simbólica e física – e no ‘custoso’ acesso à cidadania. A escolha por escutar as falas das mulheres, donas de casa, não foi aleatória, mas quase que inescapável. Tanto pela facilidade de aproximação e de estabelecimento de vínculos profissionais e

afetivos<sup>4</sup> – eu, uma mulher jovem, branca, com roupas e acessórios ‘diferentes’, nitidamente de outro meio social e fazendo perguntas sobre o Programa Bolsa Família –, como pelo fato de ser esse o público-alvo<sup>5</sup> predominante das atuais políticas de combate à pobreza no Brasil e na América Latina<sup>6</sup>.

Isso porque apesar do Programa Bolsa Família (PBF) – objeto de análise deste estudo –, como o próprio nome indica, ser uma política social destinada à família, cabe à mulher, sobretudo às mães, a prioridade na titularidade do benefício. A maioria dentre os titulares do Bolsa Família é mulher – mãe ou avó. Isso justifica, inclusive, a escolha de usar, ao longo da tese, o termo no feminino<sup>7</sup>. Somente em situações adversas, o homem é o responsável<sup>8</sup> pelo benefício.

Além da focalização, por parte do Estado, da mulher pobre como beneficiária da política, há entre a população demandante do Programa, nos documentos oficiais e em muitos trabalhos acadêmicos uma associação entre a mulher e a função de cuidar dos filhos e do “dinheiro deles”<sup>9</sup>. Essa situação pode nos dizer muitas coisas. Uma delas é

---

<sup>4</sup> Essa relação com as mulheres donas de casa já vem desde 2003 quando comecei a pesquisar a periferia de São Carlos, interior de SP. Durante o Mestrado em Ciências Sociais (2004-2006) desenvolvido na Universidade Federal de São Carlos procurei entender a periferia interiorana e tive como principais interlocutores as mulheres donas de casa.

<sup>5</sup> Ludmila Abílio (2005), ao analisar programas de transferência de renda da cidade de São Paulo, chama a atenção para o uso do termo público-alvo para designar os beneficiários de políticas sociais, termo próprio do *marketing*.

<sup>6</sup> É notável a atribuição do benefício das políticas sociais às mulheres. De acordo com Ana Fonseca (2010), países como Brasil, Panamá, Paraguai, Colômbia, Peru, El Salvador, Honduras, Equador e Guatemala determinaram que as mulheres são as prioritárias na titularidade dos programas de transferência de renda.

<sup>7</sup> A escolha do termo beneficiária para me referir às mulheres titulares do Programa Bolsa Família custou-me um bom tempo de reflexão, pois, embora seja esse o termo corrente usado entre os acadêmicos e nos documentos governamentais para se referirem às pessoas que recebem o Bolsa Família, pude observar com a pesquisa de campo que, nas conversas dessas pessoas, a terminologia *beneficiária* não está presente, isto é, elas não utilizam esse termo para se autorreferirem como titulares do Bolsa Família, nem de outros programas de transferência de renda. Esse tema será aprofundado no capítulo 4.

<sup>8</sup> Durante a pesquisa de campo na cidade de São Carlos-SP, conheci Marcos, responsável pelo Bolsa Família das filhas. Ele foi “atrás do Bolsa depois que a minha mulher morreu, por erro do médico, do hospital público, daí eu perdi o emprego, fiquei desempregado” (falas de Marcos, em uma conversa informal que tivemos, depois de uma reunião do CRAS Vila São José, em São Carlos, no dia 11/04/2008). Foi o único homem responsável pelo benefício encontrado durante a pesquisa em São Carlos e São Paulo, entre os anos de 2007 e 2011.

<sup>9</sup> É comum as mães se referirem ao benefício do Bolsa Família como sendo das/os filhas/os. As beneficiárias gastam “tudo” com os filhos porque o “dinheiro é deles”. O dinheiro derivado do PBF, segundo pesquisa do Ibase (2008), aparece entre os homens como sendo “coisa de mulher”.

relativa à tendência predominante das políticas sociais, a partir dos anos 90, de se incorporar a temática de gênero, convertendo-se em distribuição de 'bolsas' para as mulheres pobres, com cobranças de condicionalidades referentes aos cuidados de saúde e educação com os filhos.

Além disso, cabe aqui um dos possíveis paradoxos do PBF: ao mesmo tempo em que visa propiciar a autonomia da mulher, tenta fazê-lo através da reafirmação do seu papel reprodutivo<sup>10</sup> tradicional na família. Na divisão social do trabalho, à mulher coube a responsabilidade histórica de cuidar da esfera doméstica<sup>11</sup>. Mas, na prática, no dia a dia da vida familiar, o dinheiro do benefício do Bolsa Família é algo a que os homens praticamente não têm acesso, pois ele é entendido como sendo de responsabilidade da mulher, algo que ela que “tem que cuidar”. Não observei nenhum caso em que o dinheiro do Bolsa não esteja sob a responsabilidade e administração da mulher, mesmo quando ela não é o chefe da família. Inclusive em casos de famílias em conflito (marido violento, alcoólatra), não observei esse tipo de apropriação da renda por parte do homem.

Apostando, pois, na ideia de que pobre 'não é tudo farinha do mesmo saco', comecei a me interessar pela política de combate à pobreza e à resolução que o Governo, quiçá o Estado, brasileiro tem em vista para esse nosso velho problema social. Considerando, assim, que o pobre, exatamente por desempenhar diferentes papéis sociais e estar inserido (de forma desigual) na sociedade de consumo, conectado tanto pelo celular (pré-pago) – se comunicando via *SMS* (mensagem de texto) e *MSN* – quanto pela internet (que ainda não é de banda larga), não pode ser considerado como uma categoria homogênea, ou como uma massa uniforme, sem instrução, violenta, conformista e passiva, com comportamentos previsíveis e condizentes à concepção de pobreza como falta, carência de renda, simplesmente. Aqui poderia reproduzir mais um

---

<sup>10</sup> “Por papel reprodutivo se entende as atividades ligadas ao cuidado com os filhos e as atividades domésticas necessárias para garantir a reprodução e a manutenção da força de trabalho” (MACHADO, 1999, p.17).

<sup>11</sup> “A organização da vida familiar e doméstica, ao converter-se em espaço privilegiado do feminino, é identificado como lugar de subordinação das mulheres, pois constitui esfera, por excelência, de controle das capacidades reprodutivas, da sexualidade e da força de trabalho das mulheres” (MAIA, 2007, p. 22).

tanto de visões/rótulos/estereótipos ligados à imagem que se faz do sujeito pobre<sup>12</sup>. O que pouco se fala, no entanto, é que no cotidiano da pobreza, recorre-se a diferentes recursos, identidades e símbolos; manipulam-se estigmas e valores para conseguir sobreviver. E no campo da política pública não é diferente.

Minha relação com o Cadastro Único, sistema de contagem dos pobres do Brasil, é, de certa forma, antiga e anterior ao curso de Doutorado, e nem sempre esteve restrita à função de pesquisadora. Meu primeiro contato com o CadÚnico se deu quando eu ainda estava no segundo ano de graduação em Ciências Sociais, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos-SP. No primeiro semestre de 2002, precisando de dinheiro e de experiência, fui selecionada, por dois meses, para realizar os primeiros cadastros<sup>13</sup>, ainda feitos de porta em porta e de forma manual, no bairro Cidade Aracy I, periferia de São Carlos. Além de ter acesso aos primeiros formulários de cadastramento do Cadastro Único, ainda em testes, pude vivenciar a experiência de adentrar várias das casas mais pobres da cidade e observar os primeiros lampejos de esperanças e de desconfiança (“mas será mesmo que vai vir alguma ajuda pra gente?”) nos rostos sofridos de muitas mães e avós. Apesar de ainda não saber lidar com esses dados cientificamente, nem de saber, com precisão, o significado e amplitude de tantas informações, constatei, na prática, que, reduzir a pobreza e seus efeitos a um valor exato de renda *per capita*, não correspondia com o que estava diante dos meus olhos (o sofrimento e a angústia de não saber se e o que se vai comer hoje, por exemplo).

Passados cinco anos, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família já estavam em funcionamento e, pouco a pouco, o Programa ia se solidificando no cenário político e

---

<sup>12</sup> De acordo com Vera da Silva Telles, “por trás das imagens correntes do pobre como fraco e desamparado, subalterno e inferior, incivil e desprovido de razão, há uma representação das diferenças sociais que anula as equivalências que os direitos indicam, de tal modo que estes podem existir como norma legal e como referência obrigatória do discurso político que fala em nome das leis universais, mas não se realizam nas práticas reais, como código e regra de sociabilidade”. O efeito disso é a articulação do que a autora chama de Brasil real com o Brasil formal, no qual “a dinâmica política e cultural permite que hierarquias desfaçam a igualdade prometida pela lei, fato que resulta em uma ordem legal com caráter elitista e oligárquico, capaz de atualizar velhas tradições” (TELLES, 2001, p. 59 - 60).

<sup>13</sup> Os primeiros cadastros no Cadastro Único em São Carlos foram realizados por uma equipe coordenada por professoras da UFSCar. O projeto foi realizado no âmbito do Núcleo de Pesquisa e Documentação (NPD), do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal de São Carlos.

entre a população em geral. Minha vida acadêmica e pessoal também havia sido incrementada: concluíra a graduação e o mestrado em Ciências Sociais na UFSCar e seguia os estudos com o Doutorado em Ciências Sociais, agora na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Num primeiro momento, o meu interesse estava voltado para a renda – sobretudo, o uso da renda –, para a relação entre dinheiro e pobreza, observando os efeitos que essa nova renda, advinda da transferência estatal, gerava no orçamento familiar. Mas, ao começar a pesquisa de campo, os fatos, as falas, as pessoas e as possibilidades de pesquisa foram me conduzindo para a necessidade de observar também, ao se falar em pobreza, mais do que a renda, ou melhor, a falta de renda. Já é reconhecido o caráter multidimensional da pobreza<sup>14</sup>, dentre os quais, destaco aqui, os elementos simbólicos, subjetivos e políticos.

Escutando as respostas das mulheres, comecei a direcionar o olhar para a política pública ‘funcionando’ e a relação estabelecida com a beneficiária e sua família. Meu olhar expandiu-se dos efeitos econômicos para os impactos políticos e subjetivos que esse tipo de intervenção gera na vida das pessoas com ela envolvidas. Investigando o uso que a mulher fazia da renda extra e observando a implantação do Programa Bolsa Família (PBF) e a sua interação com a população, propus-me a conhecer o funcionamento do PBF nas cidades de São Paulo, mais especificamente em alguns bairros da Zona Sul, e também em São Carlos.

Através da pesquisa de campo com beneficiárias e técnicas/os do PBF das duas cidades, busquei apreender as dimensões simbólica e subjetiva dessa política pública de combate à pobreza. Dentre as possibilidades de investigação disponíveis, optei por explorar o cotidiano da política<sup>15</sup>, analisando os percursos da política ao ‘sair do papel’ e se transformar no dinheiro na bolsa da dona Maria, moradora da Viela das Palmeiras,

---

<sup>14</sup> Este caráter multidimensional da pobreza será abordado no capítulo 2 deste trabalho.

<sup>15</sup> Aqui faço uma referência ao interessante livro de Karina Kuschnir *O Cotidiano da Política* (2000) sobre o dia a dia da política em um bairro do subúrbio da cidade do Rio de Janeiro.

no Jardim Tancredo, bairro “no fundão do Ângela”<sup>16</sup>, Zona Sul de São Paulo.

Mas, para falar dessas tantas mulheres e famílias que encontrei ao longo da pesquisa de campo, iniciada na Zona Sul de São Paulo, em junho de 2007, e, em outubro de 2008, em São Carlos, um caminho foi traçado. Desde o início, o estudo teve intuições ousadas que exigiram certo fôlego teórico e boa dose de interdisciplinaridade entre as três áreas de conhecimentos das Ciências Sociais. Quanto ao primeiro quesito, confesso, desde já, certa fragilidade. Mas, ousadia e força de vontade são também requisitos para se fazer uma pesquisa. O propósito foi realizar um estudo comparativo com as beneficiárias e as/os técnicas/os responsáveis pelo Programa Bolsa Família, com o uso da etnografia, método da Antropologia, como forma de coleta e análise dos dados.

A pesquisa foi dividida em duas etapas, combinando procedimentos da pesquisa qualitativa e técnicas de pesquisa documental. A primeira consistiu em uma compilação das percepções e avaliações das beneficiárias com relação ao Programa Bolsa Família, moradoras dos bairros Jardim Tancredo e Jardim Cristália, localizados na Zona Sul de São Paulo e dos bairros Cidade Aracy I e II, Antenor Garcia e Jardim Jacobucci, de São Carlos (SP). Esse levantamento de dados empíricos foi possível através da observação em campo e da realização de entrevistas individuais e coletivas, longas e breves com beneficiárias, além do acompanhamento de várias reuniões entre as beneficiárias e técnicas/os, realizadas por instituições assistenciais de São Carlos e São Paulo. A coleta de dados em campo, com idas e vindas, momentos de imersão e certo tempo de distanciamento, foi similar ao estilo “catar folhas” descrito por Marcio Goldman (2006)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Referência ao bairro Jardim Ângela. Expressão de Mírian (nome fictício), psicóloga e técnica, na época da pesquisa, da Ong “Clube da Turma M’Boi Mirim”, responsável por realizar reuniões socioeducativas com beneficiárias do Bolsa Família no bairro Jardim Tancredo, Zona Sul de São Paulo.

<sup>17</sup> Marcio Goldman vê o trabalho de campo, de coleta de informações e de formação do conhecimento como “catar folha”, expressão retirada do candomblé. “[...] ‘catar folha’: alguém que deseja aprender os meandros do culto deve logo perder as esperanças de receber ensinamentos prontos e acabados de algum mestre; ao contrário, deve ir reunindo (‘catando’) pacientemente, ao longo dos anos, os detalhes que recolhe aqui e ali (as ‘folhas’) com a esperança de que, em algum momento, um esboço plausível de síntese seja produzido” (GOLDMAN, 2006, p. 24).

A segunda parte da pesquisa teve como objetivo realizar um estudo bibliográfico sobre os materiais oficiais produzidos por órgãos do Governo brasileiro e pela comunidade acadêmica, análise de jornais e revistas, além de entrevistas com alguns atores responsáveis pela execução local do PBF.

Para dar lógica aos detalhes entre aspas do título da tese, este trabalho também reflete a experiência de se realizar uma pesquisa etnográfica na instituição responsável pelo desenho e gestão do Programa Bolsa Família, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de setembro a dezembro de 2010. Perto do fim da fase de coleta de dados da pesquisa, fui selecionada pela UNESCO para prestar uma consultoria à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), vinculada ao MDS. Utilizo-me dos detalhes do dia a dia do trabalho no MDS para discutir alguns dos percursos realizados por esta política ao sair da esfera federal.

Assim, um dos desafios da tese foi observar a interação entre os níveis federal e local, ou seja, traçar os percursos e os impactos do Bolsa 'saindo do papel' e chegando à bolsa da Dona Maria. Objetivei analisar o Programa Bolsa Família a partir da esfera federal, passando pelas instituições assistenciais locais até chegar às beneficiárias; busquei, com isso, observar o encontro da política com a subjetividade das pessoas, ou seja, apreender a interação entre a política e a população, a relação entre o institucional e o subjetivo. Isso porque, baseando-me nos ensinamentos de Bo Rothstein (1998), parto do princípio de que toda política pública tem uma ação reflexiva, despertando sentimentos e comportamentos nos indivíduos direta ou indiretamente ligados a ela, gerando, por isso mesmo, conflitos de opiniões e de interesses. Cabe, pois, aos estudos de avaliação de políticas públicas analisarem, também, os efeitos subjetivos e simbólicos das políticas, uma vez que apesar de se constatar a eficácia dos programas de transferência de renda na esfera econômica, pouco se sabe, ainda, a respeito das avaliações e percepções que as beneficiárias/os e técnicas/os envolvidas/os com os programas tecem a respeito desse tipo de intervenção estatal. As dimensões subjetiva e simbólica ainda são pouco exploradas nos estudos sobre políticas públicas, e uma das intenções desta pesquisa foi investigar a importância destes aspectos, contribuindo,

de alguma forma, para ampliar a discussão dos elementos contidos nas avaliações de programas e políticas sociais.

No caso brasileiro, a maioria das avaliações de políticas públicas, principalmente as desenvolvidas por órgãos governamentais, são amostrais e estatísticas, privilegiando a dimensão do desenho e de seus resultados. Questões relativas à legitimidade, aos valores criados e às avaliações dos indivíduos sobre a política, ficam relegadas a segundo plano, em nome da constatação da eficiência da política. Nesse sentido, o ponto de vista do beneficiário, isto é, “daquele que recebe” permanece como mero ‘detalhe’. E talvez perguntar para os maiores interessados – os beneficiários/usuários das políticas – sobre seus efeitos, como as avaliam, ou sobre o que pode ser feito para melhorá-las e aperfeiçoá-las não seria uma má ideia. Hoje em dia já se incorporou, tanto no discurso acadêmico, quanto no dos organismos internacionais, a participação do pobre na solução do seu problema – via empoderamento –, mas suas opiniões sobre os programas e políticas sociais ainda não são escutadas. É recente e pouco aplicada a tendência de ‘ouvir a voz dos pobres’<sup>18</sup> na avaliação de políticas públicas, inclusive para as políticas de combate à pobreza<sup>19</sup>.

Este estudo tem, pois, como objetivo geral analisar a principal política pública destinada ao combate à pobreza – o Programa Bolsa Família – em suas diferentes dimensões. Considero na análise tanto os aspectos institucionais (desenho, execução e modelo de gestão) como os subjetivos (percepções, sentimentos, avaliações das beneficiárias e modos de participação). Pretendo, com isso, discutir indiretamente a pobreza, por meio da análise de uma política de combate. Como objetivo específico, a pesquisa teve o

---

<sup>18</sup> Referência ao estudo *Voices dos pobres*, publicado em 2000 pelo Banco Mundial. Durante a década de 90, o Grupo sobre Pobreza, do Banco Mundial, coordenado por Deepa Narayan realizou uma série de entrevistas, utilizando o método participativo e qualitativo, com mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países. O projeto inicial, intitulado *Consulta com os pobres*, foi preparado para compor o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 sobre Pobreza e Desenvolvimento. O resultado foi compilado em uma publicação *Voices dos pobres*, composta por três livros: *¿Hay alguien que nos escuche?*; *Crying out for change* e *From many lands*. Encontrei disponível em português apenas a versão *Voices dos Pobres – Brasil, Relatório Nacional*, elaborado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE), sob coordenação de Marcus Melo e publicado em maio de 2000. Nesse documento está contida a pesquisa realizada com os pobres do Brasil.

<sup>19</sup> A segunda parte da tese intitulada: “O que vem de baixo não me atinge” faz referência a esta postura político-ideológica.



intuito de apreender as dimensões simbólicas, subjetivas e políticas, isto é, apreender os efeitos políticos e subjetivos, os sentimentos, avaliações e percepções que o Programa Bolsa Família gera nas pessoas nele envolvidas (técnicas/os e beneficiárias).

Com relação às beneficiárias, busquei analisar os efeitos políticos nas práticas e concepções destas pessoas, apreendendo o que pensam, o que fazem com o dinheiro, como se sentem por receber o PBF, o que sabem sobre o funcionamento do Programa, como se identificam, qual a relação que estabelecem entre o fato de receber o Programa e de ser considerada pela sociedade como uma beneficiária e como entendem a sua situação de pobreza. Também quis saber como elas identificam o benefício: é um direito? Esmola? Ou uma ajuda? Ademais, quis descobrir um pouco mais sobre as beneficiárias: quem são elas? Que rostos têm essas mulheres cuja renda *per capita* varia até R\$ 140,00? Onde e como (sobre)vivem? O que pensam sobre o Programa, o Governo, a sociedade, e a pobreza<sup>20</sup>?

Sendo assim, ao longo da pesquisa de campo nas cidades de São Paulo e São Carlos, observei se a introdução das políticas de transferência de renda, com suas exigências e práticas relativas ao cumprimento das condicionalidades, geraria também efeitos na dimensão política, ou, em outros termos, se a distribuição de renda se revertia também em redistribuição de poder, promovendo um incremento de cidadania e mais politicidade<sup>21</sup> às pessoas envolvidas.

Da observação empírica surgiram outros questionamentos que ganharam peso na análise, chamando a atenção para a necessidade de um olhar mais apurado sobre a política. Um dos pontos relevantes é o questionamento do papel das beneficiárias. Embora o PBF tenha em seu desenho o incentivo à participação política, na prática, isso não tem acontecido. A maioria das beneficiárias entrevistadas não participava de

---

<sup>20</sup> Esse não deixa de ser um projeto antigo da intelectualidade: Ruth Cardoso, em 1977 e 1978; Eunice Durham (1977, 1980 e 1986); Janice Perlman (1977); Teresa Caldeira (1984) e Alba Zaluar (1985) discutem a sociedade vista por moradores de favelas.

<sup>21</sup> De acordo com Pedro Demo (2003, p. 30) a politicidade refere-se à “habilidade humana de constituir-se sujeito, ou de negar-se a ser objeto de meras pressões externas, ou de conquistar margens cada vez maiores de autonomia”. É a possibilidade e a capacidade do indivíduo de conduzir a sua própria história.

nenhuma reunião socioeducativa ou encontro para discussão sobre o Programa, ou, entre as que participavam, não o faziam porque queriam, senão porque julgavam ser uma condição para a manutenção do benefício, ou viam, com esperanças, estas reuniões como veículo para começarem a fazer parte do Bolsa Família. Constatei, também, um grande desconhecimento sobre os critérios que definem o valor do benefício pago e o funcionamento do Programa de um modo geral: as beneficiárias mal sabem o que é a política que fazem parte, sendo muito comum a confusão com outros programas de transferência de renda, apesar de praticamente todas conhecerem as condicionalidades referentes aos cuidados com os filhos e filhas, em especial, a necessidade da criança e adolescente frequentarem regularmente a escola.

O trabalho de campo mostrou, também, que categorias como beneficiários e pobres, tão difundidas nos discursos oficiais sobre o Programa Bolsa Família, não são usadas de forma tão clara no universo das titulares do Programa. Foi interessante notar que, apesar de serem classificadas como pobres ou miseráveis para então serem convertidas em beneficiárias, as pessoas que recebem o PBF não se identificam dessa forma, pelo menos essas não são categorias fechadas que funcionam como rótulos para elas. Elas não as assumiram em seu linguajar e em sua experiência. O termo beneficiária, por exemplo, não foi incorporado ao vocabulário das beneficiárias, nem à sua identidade social; ele não está presente no universo semântico das titulares do Programa, sendo que o uso deste termo classificatório fica restrito à denominação oficial e acadêmica. Elas simplesmente “têm o Bolsa”.

Já a autodeterminação da condição de pobreza é algo complexo, que desperta diferentes sentimentos, reações e comportamentos, a depender do contexto, do interlocutor e do momento. Definir-se como pobre pode ser um motivo de orgulho, diante, por exemplo, de uma situação de dificuldade vencida; mas pode ser motivo de constrangimento quando perguntada diretamente por uma pesquisadora, evidentemente de outro meio e classe social; pode, também, ser uma possibilidade de se adquirir alguma vantagem ou benefício, se afirmado diante de uma assistente social

que tem o poder de incluir o nome da família no Cadastro Único e, com isso, na visão da possível beneficiária, conceder o Bolsa Família àquela que pede.

Se, para o Estado brasileiro, a condição de pobreza uma vez definida (única e exclusivamente por uma variável – a renda), comprovada e cadastrada serve como um referencial classificatório estático, o mesmo não ocorre para as pessoas que a vivem, pois nem sempre a percepção da sua condição de pobre é automática e definitiva. Muitas vezes ela se afirma diante de uma dificuldade em específico, mas, tal percepção se alterna quando, por exemplo, a pessoa compara sua situação à de vizinhos e parentes. É importante, pois, discutir o conceito de pobreza adotado pelo Estado brasileiro, baseado estritamente no elemento renda, através do estabelecimento de linhas da pobreza e indigência absolutas.

Os dados apreendidos na pesquisa de campo e a revisão da literatura sobre a perspectiva subjetiva da pobreza têm indicado que a pobreza não é algo estanque e homogêneo, ou um fenômeno estritamente monetário, mas que, ao contrário, manifesta-se de diferentes formas e envolve muitos significados. Ela é uma categoria relativa que toma peso diferente, de acordo com a situação e com o contexto, na formação da identidade. Há momentos de negação da condição da pobreza, mas há também situações em que se afirma ser pobre. Sentimentos como felicidade e gratidão aparecem relacionados ao Programa Bolsa Família.

Ao deslocarmos o foco dos resultados mais evidentes e facilmente mensuráveis – a elevação da renda e do poder de consumo dos setores mais empobrecidos, por exemplo – e assumirmos a ótica dos que estão ‘dentro’ da política, adotando uma perspectiva de análise *bottom-up* (“de baixo para cima”), ‘detalhes’ sobre a política surgem. Estes detalhes demonstram que há outros elementos envolvidos, como as avaliações, críticas e sentimentos das pessoas que recebem a política, além das representações e considerações dos diferentes atores envolvidos nos processos de execução da política relevantes para o debate sobre a pobreza e a sua superação, para a avaliação do desenho, da organização burocrática, dos resultados e, principalmente,

da legitimidade do Programa Bolsa Família. Além disso, a pesquisa confirmou a hipótese de que o funcionamento do Programa Bolsa Família se dá de diferentes formas, conforme a estrutura administrativa local de cada cidade.

A abordagem antropológica da política, como salienta Karina Kuschnir (2007, p. 9) “privilegia a dimensão simbólica, ou seja, a interpretação que os atores sociais fazem das instituições, relações e objetos com os quais lidam no seu cotidiano”. O *lócus* privilegiado da observação são as falas e discursos, olhares, sentimentos, além das ações e decisões empreendidas. Recorrendo, pois, à etnografia e, em específico, à abordagem da antropologia da política<sup>22</sup>, parto da hipótese de que o Programa Bolsa Família, apesar de se configurar como uma política pública de âmbito federal com critérios de seleção definidos, presente em todos os municípios brasileiros, é uma política implementada pelos municípios, isto é, pelo poder local, o que faz com que ela assuma diversos contornos e gere efeitos diferentes, a depender da estrutura administrativa e política do município, bem como das instituições e das pessoas que devem viabilizá-la. Ou seja, o Programa Bolsa Família apesar de possuir diretrizes e regras gerais, ao ser colocado em prática, funciona e assume significados particulares, de acordo com as características da estrutura política e administrativa local e das pessoas envolvidas direta e indiretamente em sua aplicação. Isso irá influir de forma decisiva em diversos aspectos da política: nos impactos (esperados e imprevistos), na avaliação e percepção das beneficiárias, na forma como é implementada e em seu funcionamento no dia a dia.

Neste trabalho, o funcionamento do PBF se apresenta na prática. Questões como a inclusão na política, a diferença de valores recebidos, a dificuldade de informações a respeito do Programa tomam corpo e assumem diferenças e semelhanças em cada região pesquisada. Os elementos simbólicos aparecem como fundamentais para se

---

<sup>22</sup> A Antropologia da Política, de acordo com Karina Kuschnir, tem como objetivo “entender como os atores sociais compreendem e experimentam a política, isto é, como interagem e atribuem significado aos objetos e às práticas relacionadas ao universo da política”. Parte de dois pressupostos: o primeiro, de que “a sociedade é heterogênea, formada por redes sociais com múltiplas percepções da realidade. O segundo, de que a ‘política’ ou o ‘mundo da política’ não é dado *a priori*, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e comportamentos das pessoas e contextos particulares” (KUSCHNIR, 2007, p. 9).

entender os efeitos da política no cotidiano das pessoas que a recebem e das que a concedem.

O texto está dividido, além da introdução, em uma seção dedicada à apresentação dos elementos básicos referentes ao estudo de políticas públicas. A política pública é considerada em dois movimentos: a primeira parte, intitulada “De grão em grão a galinha enche o papo”, corresponde à análise “de cima para baixo”, demarcando os aspectos institucionais, relacionados ao contexto de elaboração, implementação, desenho e gestão do Programa Bolsa Família. A segunda parte, nomeada de “O que vem de baixo não me atinge” é dedicada à análise “de baixo para cima”, com a discussão dos dados empíricos e a apresentação de algumas percepções, avaliações e sentimentos sobre o Programa e a situação de pobreza, sob a ótica das beneficiárias e técnicas/os envolvidos com a política. Por último, a conclusão e as referências bibliográficas a que recorri.

Seguindo o exemplo de Marcio Goldman (2006), as aspas duplas no texto aparecem tanto como referência a marcações gerais, como às falas e expressões encontradas durante a pesquisa de campo, ao passo que as aspas simples revelam minhas ideias e posicionamentos.

Por fim, gostaria de destacar que esta tese foi feita para que pessoas ‘leigas’ e interessadas no assunto pudessem ler, entender, criticar, concordar e discordar. A escolha por uma linguagem simples e pelo uso de expressões populares foi intencional e objetivou permitir uma identificação mínima das teorias com as várias práticas e saberes encontrados em campo, possibilitando que as pessoas que me ajudaram a escrever este trabalho pudessem ter, de fato, acesso à leitura. Além disso, o texto em formato mais conciso foi um esforço em não “encher linguiça” e produzir um trabalho acadêmico mais objetivo, sem, contudo, deixar de ser teórico.

Os nomes citados são todos verdadeiros. Somente em poucos casos, recorri a nomes fictícios, devidamente apontados ao longo do texto. Optei por usar os nomes reais das pessoas que aqui cito porque elas aceitaram contribuir com o projeto de pesquisa e aprovaram que eu descrevesse nossos encontros e conversas.

*“[...] Mais sei que, por mais que tenha feito,  
não cheguei nem perto do fundo da questão.”*

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*,  
1989, p. 20

---

## O bê-á-bá das políticas públicas ▪

---

As políticas públicas são resultados de um processo histórico, intensificado após a Segunda Guerra Mundial, sendo os estudos específicos sobre esse tema relativamente recentes. Aliás, como área de conhecimento da ciência política, elas foram adquirindo autonomia e *status* científico a partir dos anos 50, com a produção de trabalhos nos Estados Unidos com foco na ação do Governo, e na Europa com destaque para o papel do Estado.

Na América Latina e no Brasil, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo de investigação ainda é incipiente. Além disso, é mais comum a análise de uma política em específico – isto é, há mais estudos sobre o SUS (Sistema Único de Saúde), a política de segurança pública, a Previdência Social ou o Programa Bolsa Família, por exemplo –, do que projetos de pesquisa que visem ao desenvolvimento de um campo de análise das políticas públicas como um todo. Diferentes modelos de explicação e análise<sup>23</sup> foram criados nas últimas décadas cujas origens são, sobretudo, norte-americana e europeia.

Mas afinal,

### O que são políticas públicas?

Não há uma definição unívoca sobre o que seriam as políticas públicas. O conceito depende do enfoque teórico adotado e do contexto político e social ao qual as políticas

---

<sup>23</sup> Como se sabe, há diferentes modelos de análise de políticas públicas. Não está no limite deste trabalho aprofundar-se nesse ponto, vale, no entanto, informar algumas correntes, tais como o Elitismo; o Incrementismo; o Pluralismo; a Teoria da Escolha Racional; o Modelo de Escolha Pública; A Teoria dos Jogos; O Modelo Processual; o Institucionalismo; o Neo-Institucionalismo; o *Advocacy Coalition* (Coalizão de Defesa) e o *Garbage Can* (Lata de Lixo), entre outros. Para mais informações, consultar: Celina Souza (2003a; 2003b; 2006), Marta M. Assumpção Rodrigues (2010) e Thomas Dye (2010).

se aplicam. É comum considerá-las como sendo um processo<sup>24</sup> (*policy-making*), formado por diferentes etapas e influenciado por vários atores sociais.

Uma das características das políticas públicas é a diversidade de elementos envolvidos no seu processo de formulação e implementação: o cenário político, que permite a imersão do tema a ser debatido e o problema a ser resolvido; diferentes atores sociais – *policy-makers* (formuladores), políticos, “especialistas” e acadêmicos, militantes, *lobbistas*, participantes de movimentos sociais, funcionários públicos e privados, entre outros – que influenciam no processo de formação da agenda (*agenda setting*) e de transformação do problema em uma questão política (*issue*).

Uma vez pensada e formulada, a política precisa ser implementada e avaliada, fato que exige uma estrutura administrativa formada por instituições, com seus técnicos e burocratas, que Lipsky (2010) chamou de “*street level bureaucrats*” (burocratas do nível da rua).

Os primeiros trabalhos de análise de *policies*, termo em inglês que designa políticas públicas, concentraram-se na etapa de elaboração, mais especificamente, no estudo dos processos decisórios. Com a obra de Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How (Política: Quem ganha O quê, Quando e Como)*, lançada em 1936, aparece a primeira definição de políticas públicas, bem como a expressão *policy analysis* (análise de política). As decisões e análises sobre políticas públicas, nessa concepção, implicam responder às questões: quem ganha o quê, por que e como, considerando o grau de influência para se obter certos benefícios.

Para Lasswell (1958, p. 13),

O estudo da política é o estudo da influência e do influente. [...] Os influentes são aqueles que tomam a maior parte daquilo que se pode tomar. Os valores disponíveis podem ser classificados como deferência,

---

<sup>24</sup> “O processo das políticas públicas é caracterizado por um conjunto de momentos não lineares, articulados e interdependentes que envolvem diferentes sujeitos com interesses e racionalidades diversificadas”(SILVA, 2001 apud JESUS, 2007, p. 2).



renda e segurança. Aqueles que obtêm a maior parte são elite, o resto é massa.<sup>25</sup> (tradução nossa)

As políticas públicas, para este autor, seriam resultados da ação de um grupo pequeno na sociedade – a elite – que, por deter a influência sobre a maioria – a massa – consegue impor seus interesses e demandas, obtendo, assim, a maior parte dos benefícios disponíveis. Dessa forma, os bens e a capacidade de intervenção estão dispostos de maneira desigual porque os grupos possuem diferentes tipos de influência para propor e aprovar determinadas políticas. O autor foca sua análise no *como*, isto é, de que modo (se através da coerção, de ameaça, ou pelo consenso, persuasão, barganha política, troca de favores, *lobby*, pressão pública etc.) o *quem* (grupos beneficiários) consegue o que quer (a política pública). Ele também introduz a pergunta relativa ao *quando* (em que situações de oportunidade, de mobilização, pressão, crise, calamidade ou catástrofe) um problema se torna uma questão política (*issue*).

Outra forma de conceber as políticas públicas é considerá-las como um importante fator de determinação da atuação política, ou seja, da própria ação política, despertando coalizões que se formam para dar (ou retirar) apoio político no processo de escolha dos problemas a serem enfrentados e na elaboração das possíveis soluções. Isto porque a percepção dos diversos atores sobre os resultados de uma política (*outcome*) é fundamental para transformar o problema numa questão política (*issue*), assim como para determinar as disputas em torno de uma decisão, de acordo com as diferenciadas arenas de poder (RODRIGUES, 2010). É nesse sentido que Theodore J. Lowi (1964, p. 299) afirma que “Policies determines politics”, isto é, as políticas públicas determinam a política.

Simon Schwartzman (2004) chama a atenção para o fato de que as políticas públicas são estabelecidas pela política, mas ressalta que só a política não é capaz de transformá-las em ações governamentais específicas. As políticas públicas dependem,

---

<sup>25</sup> “The study of politics is the study of influence and the influential. [...] The influential are those who get the most of what there is to get. Available values may be classified as deference, income, safety. Those who get the most are elite; the rest are mass” (LASSWELL, 1958, p.13).

também, “dos fatos e da maneira pela qual os fatos são vistos e interpretados” (op. cit., p. 175).

O termo política<sup>26</sup>, no Brasil, é usado tanto para se referir ao processo de implementação de ações governamentais, quanto à disputa por cargos político<sup>27</sup>. Na literatura em inglês sobre o *policy analysis* (análise política), ao contrário, a política está relacionada a três dimensões distintas. O termo *politics* é usado para se referir ao processo político, ao campo do conflito e de imposição de objetivos, interesses, conteúdos e de decisões de distribuição de bens e benefícios. Já o emprego de *policy*, ou *policies*, no plural, refere-se aos conteúdos da política, ou seja, à política pública; ao passo que *polity* denomina as instituições políticas. Basicamente a diferença entre *politics* e *policy/policies* é que o primeiro termo se refere à política em geral e *policy/policies* a uma política pública como um programa de ação (MULLER, 1990).

Para Thomas Dye a definição de política pública é simples: é o que o governo decide fazer ou não<sup>28</sup> (DYE, 2010, p. 8). Para o autor,

Políticas Públicas é o que o governo decide ou não fazer. Note que o que estamos focalizando não é somente a ação do governo, mas a inação do governo, isto é, aquilo que o governo escolhe não fazer. Defendemos que a inação do governo pode ter um grande impacto na sociedade, assim como a ação do governo (op. cit., p. 9, tradução nossa)<sup>29</sup>

Nessa perspectiva, típica dos trabalhos norte-americanos, a atuação do Governo é o ponto central, uma vez que são consideradas tanto suas ações quanto aquilo que ele deixa de fazer, ou seja, sua inação. O estudo de políticas públicas seria a descrição e a explicação das causas e consequências das atividades governamentais que envolvem

---

<sup>26</sup> Ao longo deste trabalho o termo política será empregado, na maioria das vezes, para se referir a uma política pública específica: o Programa Bolsa Família.

<sup>27</sup> “Em português, a palavra política se refere tanto ao processo de disputa por cargos e negociação de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, entre outras” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 175).

<sup>28</sup> “We say simply that public policy is whatever governments choose to do or not to do” (DYE, 2010, p. 8).

<sup>29</sup> Segundo o original: “Public Policy is whatever governments choose to do or not to do. Note that we are focusing not only on government action but also on government inaction, that is, what government choose not to do. We contend that government inaction can have just a great impact in society as government action.” (Ibid., p. 9)

a observação do impacto das forças sociais, econômicas e políticas no conteúdo das políticas públicas, bem como a investigação sobre os efeitos dos vários arranjos institucionais e processos políticos envolvidos no processo de formulação e implementação, além de uma avaliação sobre suas consequências na sociedade, tanto as previstas, quanto as imprevistas<sup>30</sup> (Ibid., p. 4).

Isso porque os governantes fazem e deixam de fazer muitas coisas,

Eles regulam conflitos na sociedade; organizam a sociedade para entrar em conflito com outra sociedade, eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade e extraem dinheiro da sociedade, na maioria das vezes sob a forma de impostos. Assim, as políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos – ou todas essas coisas ao mesmo tempo. (Ibid., p. 1, tradução nossa)<sup>31</sup>

Seguindo na linha de Lasswell, para Thomas Dye (2010) a análise de uma política pública se refere ao quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz. Por conta disso, quando se fala em política pública, primeiro deve-se realizar uma descrição da política, isto é, descrever o que o Governo está fazendo ou deixando de fazer em termos de um tema em específico (educação, defesa, bem-estar, pobreza etc.). O próximo passo é inquirir as causas ou os determinismos das decisões públicas; ao se fazer isso, as políticas públicas passam a ser a variável dependente, ao passo que seus múltiplos determinantes (social, político, econômico e cultural) tornam-se as variáveis interdependentes. Por fim, deve-se observar as consequências geradas com sua implementação, ou seja, avaliar qual a diferença que determinada política gerou na vida das pessoas com ela envolvidas.

---

<sup>30</sup> “[...] the study of public policy – the description and explanation of the causes and consequences of government activity. This focus involves a description of the content of public policy; an analysis of the impact of social, economic and political forces on the content of public policy; an inquiry into the effect of various institutional arrangements and political processes on public policy; and an evaluation of the consequences of public policies on society, both intended and unintended” (Ibid., p. 4).

<sup>31</sup> “[...] Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes – or all the things at once” (DYE, 2010, p. 1).

Em outras palavras, para Marta Rodrigues, as políticas públicas:

[...] resultam da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados. Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunais de contas, Ministério Público etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático. (RODRIGUES, 2010, p. 52-53)

Simplificando um pouco, pode-se afirmar que as políticas públicas influem de maneira decisiva na vida dos cidadãos, pois são decisões públicas que regulam comportamentos e conflitos, criam regras e valores, distribuem serviços, benefícios, direitos e deveres, além de organizarem burocracias e mercados, tudo isso, à custa dos e das brasileiras que pagam impostos. É um mecanismo de intervenção planejada pelo poder público, cujo intuito é a resolução ou a alteração de algum problema previamente detectado. É, pois, a forma, pacífica, de resolução de conflitos e negociação de demandas. Por conta disso, as políticas públicas são setoriais, isto é, divididas em várias políticas de campos específicos<sup>32</sup> (saúde, habitação, economia, educação, meio ambiente, assistência social, etc.).

## Os ciclos das políticas públicas

Como nos mostra Thomas Dye em sua obra *Understanding Public Policy (Entendendo Política Pública)*, de 1984, as políticas públicas não surgem 'do nada'. São, antes de tudo, resultados de um processo que envolve diferentes estágios e atores sociais. De acordo com o autor, o processo de formulação de políticas públicas (*policymaking*

---

<sup>32</sup> É importante destacar que, embora ao longo do texto, política pública e política social sirvam para me referir ao Programa Bolsa Família, os dois termos não são sinônimos. A política social pode ser definida como sendo o conjunto de políticas públicas voltadas para promover a proteção social. É fácil confundilas com as políticas de assistência social, mas as políticas sociais abrangem outras políticas, tais como as políticas de emprego e renda; política de saúde e previdência, educação e assistência social, por exemplo.

*process*) compreende as seguintes etapas: identificação do problema; formação de agenda; formulação; legitimidade; implementação e avaliação da política.

Dessa forma, primeiro é necessário identificar o problema, isto é, o poder público deve decidir o que será considerado um problema público, para, em seguida, colocá-lo em debate a fim de convencer e pressionar o Governo a fazer algo sobre isso, fato que requer importantes táticas políticas. Essas táticas são empregadas por pessoas, grupos de interesses organizados ou mesmo por meios de comunicação com grande influência política. A esse processo de transformação de um tema em questão política que merece atenção e, conseqüentemente, planejamento e intervenção, dá-se o nome de formulação de agenda, ou *agenda setting*. Esse momento é fundamental no processo decisório, pois pressupõe um amplo debate e disputa em torno da escolha de quais problemas serão incluídos na agenda governamental.

A mediação entre a política e as políticas públicas, segundo Simon Schwartzman (2004, p. 181) é feita pelo estabelecimento de uma agenda “que resulta das condições mais gerais – econômicas, políticas, sociais – de uma época, bem como dos valores e percepções que permeiam a sociedade em cada momento”.

Sobre o processo de formação de agenda, o autor, em outras páginas, destaca que

A definição da agenda social de um país não depende apenas das condições gerais da estrutura social, [...] depende também do contexto econômico mais amplo, da força política dos diferentes grupos na sociedade, e das ideias e preocupações que predominam na sociedade. Ela depende, em boa parte, também, do clima da opinião pública nacional e internacional, moldado em grande medida pelos meios de comunicação de massa (op. cit., p. 183).

O estabelecimento de uma agenda de políticas públicas depende de vários fatores, como: as emergências de curto prazo, que precisam ser enfrentadas com realismo; as preferências e prioridades dos partidos, movimentos sociais e instituições com poder (Ibid. p. 182).

Após a delimitação do problema a ser resolvido e sua inclusão na agenda pública, segue a etapa de elaboração da política, a qual consiste na composição de um

diagnóstico sobre o tema em questão, seguido pela identificação e escolha das alternativas viáveis. De acordo com Enrique Saravia (2006) é preciso distinguir a elaboração da formulação de uma política. A elaboração é a preparação da decisão política, ao passo que a formulação é a decisão política e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A formulação consiste, então, em selecionar e especificar a alternativa mais conveniente, “seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (op. cit., p. 33). Se, como acontece com o Programa Bolsa Família, o problema for o combate à pobreza, é no estágio de formulação da política que se escolhe a melhor forma de agir; se, por exemplo, através da entrega de renda às famílias classificadas como pobres e miseráveis condicionada a cuidados com as crianças e adolescentes, ou se através da entrega de produtos alimentícios, no formato de cestas básicas. Como se sabe, o Governo Federal optou, nos últimos anos, por priorizar a distribuição de dinheiro às mulheres, mas nem sempre foi assim.

Por outro lado, a concretização de uma política vai muito além do processo legislativo. A implementação é uma das fases mais cruciais de todo o ciclo das políticas públicas, pois é o momento em que a política ‘sai do papel e começa a funcionar’. Para tanto, é preciso planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos disponíveis e necessários para a execução da política (Ibid.). Segundo Van Meter e Van Horn (1975, p. 445 apud HILL, 2006, p. 63) o processo de implementação é definido como “as ações de indivíduos (ou grupos) privados ou públicos, direcionados à consecução de objetivos previamente estipulados por decisões políticas”. É, pois, o momento de preparação para colocar as ações do governo em prática. Ocorre, no entanto, que em muitos casos, as políticas são pensadas e formuladas por um nível do poder público (federal, por exemplo) e implantada por outro, como o governo local. É o que acontece com o Programa Bolsa Família, política formulada pelo governo federal, mas de gestão descentralizada, por isso é executada pelos municípios.

Essa diferença pode gerar “déficit de implementação” ou brechas entre os objetivos formulados e esperados e os resultados (*outcomes*) alcançados. Isso porque, segundo Barret e Fudge (1981, p. 25, apud HILL, 2006, p. 72) é preciso “considerar a implementação como um *continuum* de política/ação em que, com o tempo, ocorre um processo interativo de negociações entre aqueles que buscam pôr as políticas em prática e aqueles de quem as ações dependem”.

É só depois que ‘sai do papel’ que é possível observar os resultados efetivos de uma política: ela estaria cumprindo com seus objetivos iniciais? Quais são os efeitos imprevisíveis que surgiram ao longo do processo e depois que a política começa a funcionar? Quais os elementos que estão impedindo o sucesso da implementação? Quais foram as condições e os elementos que permitiram o sucesso da política? Qual o poder dos agentes no processo de implementação e na eficácia de uma política? Todas essas são questões relativas ao fato, já aceito, de que as políticas mudam, constantemente, a partir do momento que começam a ser executadas.

Uma vez colocada em prática, a política pública necessita de monitoramento e avaliação para que possa, inclusive, ser aperfeiçoada, incrementada ou eliminada. Através do monitoramento é possível descobrir os problemas gerados ao longo do processo de implementação, possibilitando a correção de erros e desvios a fim de maximizar o desempenho das ações do governo, de verificar se a relação meios-fins está adequada e de avaliar se as metas propostas têm ou não efetividade (RODRIGUES, 2010).

O passo seguinte é realizar a avaliação da política, a fim de que os formuladores e gestores possam analisar os impactos do desenho e da implementação, isto é, verificar se os objetivos foram cumpridos, bem como identificar os efeitos (previstos e imprevisíveis) gerados na vida das pessoas envolvidas.

Os resultados gerados pelas políticas ‘ao saírem do papel’ têm despertado interesse dos estudiosos e de órgãos governamentais e internacionais. De todas as fases do

processo de construção de uma política pública, a implementação é a que tem concentrado maior atenção dos pesquisadores nos últimos anos.

### **As perspectivas *Top-down* e *Bottom-up***

Os trabalhos sobre políticas públicas partem, em geral, da análise dos resultados, isto é, focam-se no processo de implementação e na avaliação dos efeitos obtidos após a introdução da política ao longo do tempo. Os estudos focalizando a implementação desenvolveram-se na segunda metade do século XX, principalmente através dos modelos *top-down* e *bottom-up*. Basicamente o que os diferencia é o ponto de partida e os elementos considerados na análise. São modelos, de certa forma, concorrentes, mas podem tornar-se complementares, de acordo com o que e como se pretende analisar uma política pública. Um dos objetivos desta tese foi o de empreender, de maneira ainda exploratória, essa tarefa<sup>33</sup>.

De acordo com Paul Sabatier (1986), os primeiros estudos sobre políticas públicas se desenvolveram nos Estados Unidos, com um certo grau de pessimismo quanto à efetividade do Governo em implementar programas<sup>34</sup>. Uma segunda geração de pesquisadores seguiram uma linha mais analítica, adotando uma perspectiva mais comparativa<sup>35</sup>, cujo intuito era explicar a variação do sucesso da implementação, tendo como referência variáveis<sup>36</sup> e marcos conceituais específicos<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> A primeira parte deste trabalho, intitulada “De grão em grão a galinha enche o papo” tem como objetivo realizar uma análise aos moldes *top-down* (“de cima para baixo”), ao passo que a segunda parte do texto “O que vem de baixo não me atinge” pretende analisar o Programa Bolsa Família a partir de uma perspectiva *bottom-up*, isto é, “de baixo para cima”.

<sup>34</sup> São exemplos de trabalhos dessa vertente: DERTHICK, Marta. **New Towns In- Town**. Washington: Urban Institute, 1872; PRESSMAN, Jeffrey and WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkley: University of California Press, 1973; MURPHY, Jerome. The Education Bureaucracies Implement Novel Policy: The Politics of Title I of ESEA. In: **Policy and Politics in America**, ed. Allan Sindler. Boston: Little, Brown, 1973; BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**. Cambridge: MIT press, 1974.

<sup>35</sup> GOGGIN, Malcolm. The ‘Too Few cases/Too Many Variables’ Problem In Implementation Research. In: **Western Political Quarterly**, forthcoming, 1986.

<sup>36</sup> Segundo Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1980, p. 542 apud SABATIER, 1986, p. 23-25, tradução nossa) considerando as muitas variáveis que influenciam a implementação, podem-se listar, pelo menos, seis condições gerais necessárias para a efetividade, no processo de implementação, dos objetivos legais, quais sejam: 1) objetivos claros e consistentes; 2) teoria causal adequada; 3) processo de implementação legalmente estruturado para reforçar o respeito à política dos funcionários executores e



Data dessa época os primeiros trabalhos do modelo de análise *top-down* (“de cima para baixo”), cujo ponto de partida é o estudo do desenho da política, isto é, o foco é a decisão política, geralmente materializada em leis, estatutos e regimentos, para, em seguida, observar, na implementação, quais dos objetivos esperados foram alcançados ao longo do tempo e por quê. Tendo como ponto de partida o conteúdo determinado no momento de elaboração da política, os pesquisadores buscavam compreender o que acontecia no processo de implementação que diferia dos planos estabelecidos para, assim, gerar aprendizagens para o processo de formulação, a fim de que pudessem evitar desvios no estágio em que a política começasse a funcionar. Parte-se da hipótese de que, concentrando os esforços na elaboração, com a definição de metas mais claras e precisas, é possível prever e controlar os resultados. A preocupação, nesse caso, é com a eficácia de um programa governamental e com a habilidade dos funcionários em conduzir e controlar o comportamento dos implementadores, bem como do público beneficiado, com a intenção de se obter o resultado proposto no desenho da política. Para tanto é preciso, por parte dos avaliadores da política, um exame aprofundado dos objetivos formulados, bem como dos indicadores de desempenho utilizados, além de uma análise sobre os fatores que afetam esse desempenho.

Tendo como maiores expoentes Daniel Mazmanian e Paul Sabatier, os trabalhos da perspectiva *top-down* começam sua análise pelas decisões governamentais, para se perguntarem:

- I) Em que medida as ações dos funcionários executores e do grupo-alvo foram coerentes com os objetivos e procedimentos descritos na decisão política?;
- II) Em que medida os objetivos foram alcançados ao longo do tempo, isto é, em que medida os impactos foram coerentes com os objetivos?;

---

do grupo-alvo; 4) funcionários executores comprometidos e hábeis; 5) apoio dos grupos de interesses e dos poderes executivo e legislativo; 6) mudanças nas condições socioeconômicas que não mudam, substancialmente, o suporte político ou a teoria causal.

<sup>37</sup> Dentro dessa linha de pesquisa, destacam-se: VAN METER, Donald and VON HORN, Carl. The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. In: **Administration and Society** 6 (Feb.), 1975; SABATIER, Paul and MAZMANIAN, Daniel. The Conditions of Effective Implementation. In: **Policy Analysis** 5 (Fall), 1979; SABATIER, Paul and MAZMANIAN, Daniel. A Framework of Analysis. In: **Policy Studies Journal** 8, 1980.

III) Quais foram os principais fatores que afetaram os resultados e impactos da política, relevantes tanto à política oficial, como outros politicamente significativos?;

IV) Como a política foi reformulada, ao longo do tempo, com base na experiência? (SABATIER, 1986, p. 22, tradução nossa<sup>38</sup>)

Contrário a esse viés analítico, surge, no final dos anos 70 e começo da década de 80 a perspectiva *bottom-up*<sup>39</sup>, conhecida no Brasil como “de baixo para cima”. Como o próprio nome indica, esses estudos não partem dos processos decisórios, mas sim do contexto em que a implementação se dá. Por observarem a política funcionando, esses trabalhos reconhecem a multiplicidade de atores envolvidos no nível local, com estratégias, objetivos e interesses próprios, muitas vezes divergentes dos objetivos legalmente formulados, sendo, pois, altamente influentes nos efeitos produzidos pela política pública.

Para Hill, o modelo *bottom-up*, por analisar os atores executores e o contexto local, apresenta um olhar mais realista da implementação, uma vez que abandona a ideia “do que deveria ocorrer” e observa o que está, de fato, acontecendo. Com isso, o foco de atenção passa a ser as ações, os elementos mais difíceis de se controlar, que é, efetivamente, aquilo que os teóricos da abordagem “de cima para baixo” dizem que deve ser controlado.

---

<sup>38</sup> De acordo com o original: “I) To what extent were the actions of implementing officials and target groups consistent with (the objectives and procedures outlined in) that policy decision?; II) To what extent were the objectives attained over time, i.e. to what extent were the impacts consistent with the objectives?; III) What were the principal factors affecting policy outputs and impacts, both those relevant to the official policy as well as other politically significant ones?; IV) How was the policy reformulated over time on the basis of experience?” (SABATIER, 1986, p. 22).

<sup>39</sup> Dentre os autores dessa linha teórica, destacam-se: BARRETT, Susan and FUDGE, Colin (eds). **Policy and Action**. London: Methuen, 1981; BERMAN, Paul and MCLAUGHLIN, Milbrey. Implementation of ESEA Title I. In: **Teacher College Record** 77, (Feb.), 1976; ELMORE, Richard. Backward Mapping. In: **Political Science Quarterly** 94 (Winter), 1979; HANF, Kenneth. The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining. In: **European Journal of Political Research** 10 (June), 1982; HANF, Kenneth and SCHARPF, Fritz (eds.). **Internorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control**. London: Sage, 1978; HJERJ, Benny and HULL, Chris. Implementation Research as Empirical Constitutionalism. In: **European Journal of Political Research** 10 (June), 1982; INGRAM, Helen. Policy Implementation through Bargaining: Federal Grants in Aid. In: **Public Policy** 25 (Fall), 1977; LIPSKY, Michael. Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. In: **Urban Affairs Quarterly** 6, 1971.

O cotidiano de uma política pública se refere às ações

[...] como processo contínuo da interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação, e seus atores são, por natureza, difíceis de controlar. (HILL, 2006, p. 74)

Nesse sentido, além dos atores, com seus interesses e estratégias, a análise das instituições implementadoras passa a ter grande importância para a compreensão dos resultados que as políticas e programas geram. As instituições, segundo Saravia (2006), desempenham um papel decisivo, pois condicionam as principais decisões e impingem, através de sua estrutura, história, quadros e cultura organizacional, uma lógica própria que foge ao controle dos formuladores de políticas públicas.

Sendo assim,

[...] as instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação e é somente entendendo como as instituições funcionam é que se torna possível entender como as políticas são modeladas no processo de implementação. (SARAVIA, 2006, p. 37)

Por fim, vale destacar que toda política pública depois que ‘sai do papel’ causa resultados esperados e inesperados, positivos e negativos; gera impactos diferentes, dependendo da região, das instituições e dos atores envolvidos no processo de implementação e execução, além da receptividade e legitimidade (ou não) que desperta na população beneficiária e nos demais segmentos da sociedade.

Considerando isto, é possível afirmar que são muitas as variáveis que influenciam no processo de avaliação de uma política pública. O intuito desta tese é mostrar que a aplicação e recepção de uma política pública não é homogênea e que em cada espaço pode se configurar de um modo distinto, pois há diferentes fatores (institucionais, regionais, políticos, culturais e simbólicos) que determinam o sucesso ou fracasso de uma intervenção social.

Neste trabalho pretendo destacar uma política pública de combate à pobreza: o Programa Bolsa Família. Por isso, além do ambiente familiar das beneficiárias, foram privilegiadas algumas instituições que viabilizam esta política, quais sejam: as Secretarias de Assistência Social responsáveis pela execução do PBF, os CRASs (Centros de Referência em Assistência Social) em São Carlos (SP) e em São Paulo (SP) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O intuito foi apreender o ‘cotidiano da política’, isto é, conhecer os caminhos que a política percorre até chegar “aos que mais precisam”. A pesquisa, por se tratar de um estudo qualitativo e comparativo, representa a situação encontrada entre as pessoas e instituições selecionadas, sendo que os dados sobre o Programa Bolsa Família apreendidos em campo não podem ser generalizados sequer para todas as cidades pesquisadas, quanto muito para todo o país.

**P** primeira  
arte

**“De grão em grão  
a galinha enche o papo”**

**O Programa Bolsa Família ‘de cima pra baixo’:**  
O que é; Histórico; Desenho; Teoria Causal.

---

## Capítulo 1. O Programa Bolsa Família ▪

---

*Eu acho que tem que distribuir pão mesmo, migalhas, assim eles se acalmam um pouco, não ficam tão revoltados. Isso é melhor do que isso que está aí fora. Afinal, eu tenho uma BMW e tenho direito de andar sossegado por aí.*

José Carlos Miranda <sup>40</sup>

**Pra começo de conversa**, em menos de dez anos de criação e implementação, o Programa Bolsa Família (PBF) se tornou o maior programa de transferência de renda condicionada do Brasil e do mundo! Maior tanto pela quantidade de famílias atendidas – foram, no mês de maio de 2012, 13.394.893<sup>41</sup>, com ampliação da população beneficiária<sup>42</sup> prevista, até o ano de 2013, para 13,8 milhões –, quanto pelo investimento: o repasse acumulado até abril de 2012 foi de R\$ 6.307.630.009,00<sup>43</sup>, sendo que só no mês de abril foram R\$ 1.584.600.515,00.

Este programa é o carro chefe (e abre alas) do sistema de proteção social brasileiro, e não tem feito feio: é sucesso internacional e tem servido de modelo de política pública eficaz no combate à pobreza a ser seguido por outros países. Chama a atenção, positivamente, também, de organismos internacionais<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Encontro, por acaso, na Livraria Cultura, em São Paulo (SP), no dia 04 de junho de 2007, com José Carlos Miranda (nome fictício), autor dos comentários acima referentes ao Programa Bolsa Família. Naquele dia eu estava com o livro de Jessé Souza “A invisibilidade da desigualdade brasileira” nas mãos, dando uma olhada e esse senhor, muito bem vestido (até pensei ser o próprio autor!), se aproximou e “puxou conversa”. Falamos sobre o livro e eu disse que pesquisava o Programa Bolsa Família. Daí ele assim se pronunciou.

<sup>41</sup> A população total brasileira, segundo o censo IBGE 2010, é de 190.755.799. Desta, um pouco mais que 13,5 milhões de famílias recebem o Programa Bolsa Família (MDS, 2012), fato que indica que um em cada quatro brasileiros recebe o Bolsa Família.

<sup>42</sup> De acordo com o censo IBGE 2010, a estimativa de famílias no perfil do Programa Bolsa Família é de 13.738.415.

<sup>43</sup> Esse valor representa, em 2012, 0,46% do PIB brasileiro.

<sup>44</sup> O PBF tem despertado interesse e recebido elogios de organismos internacionais como FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e Banco Mundial. Em 2009, durante a 304ª Reunião do Conselho de Administração da OIT, destacou-se o papel positivo e decisivo do Programa para a economia do Brasil, ajudando o país a sobreviver à crise econômica mundial de 2008 (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Contrariando, pois, a tendência histórica de não continuidade e aperfeiçoamento das políticas sociais, o PBF ‘parece que pegou’: já passou por três eleições presidenciais e manteve-se como promessa de campanha dos principais candidatos (da situação e da oposição) à Presidência da República em 2010<sup>45</sup>. Ele está, pois, consolidado no cenário político e acadêmico, nacional e internacional, e em processo de deixar de ser uma política de Governo e passar a ser uma política de Estado<sup>46</sup>. Além disso, desde sua criação, o PBF já passou por várias alterações, mostrando-se extremamente dinâmico.

Também não é difícil falar ou ouvir falar do Bolsa Família. Essa é uma política que desde sua criação, em 2003, despertou e segue despertando interesse em muitos pesquisadores, técnicos do governo<sup>47</sup> e estudiosos de diferentes áreas: já foi, inclusive, tema de concurso promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2008, resultando numa biblioteca virtual com produções acadêmicas só sobre o Programa<sup>48</sup> disponíveis para acesso. Em 2010, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) lançou um edital específico para estimular pesquisas sobre o PBF.

A produção de estudos e textos é vasta<sup>49</sup>, tão grande que fica até difícil escrever algo original ou não repetir as informações já divulgadas. Destacam-se como objetos de avaliações da política: o cumprimento de seus objetivos e condicionalidades; apuração de irregularidades; uso eleitoral por parte dos governos federal, municipais e

---

<sup>45</sup> Uma das promessas de campanha de Weslian Roriz, candidata pelo Partido Social Cristão (PSC), ao Governo do Distrito Federal, em 2010, era aumentar o valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

<sup>46</sup> De política de Governo para política de Estado: “trata-se da possibilidade, legitimidade e legalidade de passar de um governo federal para o outro, sem alterações de nomes, logomarcas etc. Essa possibilidade de permanência [...]” (SPOSATI, 2010, p. 269). Amélia Cohn (2010), no mesmo livro em que o artigo de Sposati foi publicado apresenta um interessante trabalho discutindo a potencialidade do PBF se transformar em uma política de Estado.

<sup>47</sup> O MDS conta com uma secretaria exclusivamente dedicada à avaliação de todas as políticas sociais implantadas pelo Ministério. A Secretaria de Avaliação e Gestão e Informação (SAGI) foi criada em 2004 com a finalidade de gerar informações para gestores de políticas públicas e para o público em geral.

<sup>48</sup> Para maiores informações, acessar <http://www.ipc-undp.org/mds.do> e <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/biblioteca-virtual-bolsa-familia-1>.

<sup>49</sup> Sobre a quantidade de trabalhos sobre o PBF e sobre programas de transferência de renda, consultar o *site* da Biblioteca Virtual do Programa Bolsa Família, além da página do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, da Unicamp – [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br). Também consultar o *site* do IPEA e MDS. Sobre pobreza, consultar o Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP), da Universidade Federal do Maranhão – [www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br).

estaduais; o uso do dinheiro do benefício – afinal o dinheiro público está mesmo sendo bem aplicado?; a relação entre escolaridade, saúde e benefícios; a existência de possíveis estímulos e/ou perversidades gerados pela transferência de renda a famílias pobres – o “efeito-preguiça” e a geração de “acomodados” e, conseqüente, desestímulo ao trabalho – e, principalmente, sua eficácia na redução da pobreza e da desigualdade.

Além desse interesse especializado, o Bolsa Família aparece, vez ou outra, em propagandas veiculadas pelo Governo Federal<sup>50</sup>, nos jornais impressos, nos noticiários da televisão, nos *blogs*, no *Youtube*, no *Google* então, nem se fala! Ganhou, também, espaço cativo na opinião pública e já foi e segue sendo alvo de muitas críticas. É, pois, uma política relativamente conhecida pela população em geral, fato que pude constatar ao longo dos anos que cursei o doutorado e tive o Programa como objeto de estudo. Quase todas as vezes que eu dizia a alguém que pesquisava o PBF, a reação do meu interlocutor era a de, automaticamente, expor a sua opinião ou um comentário sobre a política, mesmo sem eu perguntar. A maioria das pessoas que encontrei sabia da existência do Programa, embora não entendesse praticamente nada sobre seu funcionamento, valores de benefícios e critérios de seleção dos beneficiários. Ouvi muitos comentários semelhantes<sup>51</sup> e pedidos de inclusão.

Mas nem tudo são flores: se por um lado o PBF tem se consolidado internacionalmente como eficaz, além de contar com um considerável apoio político capaz de manter a política em constante expansão, tanto com relação a reajustes de valores dos benefícios quanto à quantidade de beneficiários; por outro, o Bolsa Família está longe

---

<sup>50</sup> A propaganda para cadastramento no Programa veiculada na TV, durante o ano de 2011, do Programa Bolsa Família tem o *rapper* MVBill conversando com as mães beneficiárias e avisando da necessidade de cadastramento do Programa: “Você que é mãe, batalhadora, sabe como o Bolsa Família melhorou a vida de muita gente. Criança na escola, saúde em dia e renda, é um direito seu e de toda família. Fique de olho para não perder o benefício e veja no seu extrato se você precisa atualizar o seu cadastro. Se chegou a sua vez, procure o responsável aí no seu município. É igualdade, é respeito, inclusão da família, é seu direito. É o Bolsa Família, é o Bolsa Família. Ééééé. É o Bolsa Família. Governo Federal.” É possível visualizar esta propaganda no *site* do *Youtube*. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=UgzPKHLaU w>.

<sup>51</sup> Um dos comentários mais comuns é referente ao suposto alto valor pago às beneficiárias. Ouvi muitas pessoas reclamando que o Programa dava R\$ 1.000,00 por mês, ou que pagava mais do que um salário mínimo. Outro comentário muito comum era o abandono, por parte dos beneficiários, do trabalho por receber o Bolsa Família.



de ser considerado um projeto consensual entre os diversos segmentos da sociedade brasileira: os críticos apontam seu caráter assistencialista, clientelista e eleitoreiro, pois numa metáfora corrente, o Programa “entrega o peixe, sem ensinar a pescar”. Parece haver uma espécie de medo, expresso por alguns políticos, por pessoas “comuns” e “famosas”<sup>52</sup>, de se estar gestando no país uma “geração de comodismo”, criando um incentivo à preguiça, já que, como o dinheiro vem todo o mês via transferência estatal de renda, não seria mais necessário trabalhar, ou procurar trabalho.

Enfim, o Programa Bolsa Família pode ser avaliado sob vários aspectos. Sabe-se que, em linhas bem gerais, uma política pública é um processo decisório de intervenção pública na realidade social com diferentes etapas que vão desde a escolha do problema a ser resolvido (*agenda setting*), passando pelo diagnóstico e decisão do como se vai intervir (elaboração, desenho), chegando à implementação, legitimidade e avaliação. Neste primeiro capítulo, contemplo as partes do processo concernentes à elaboração, ao desenho e ao modelo de gestão. Para tanto, utilizo-me de dados coletados em documentos oficiais sobre o PBF, informações do *site* do MDS, além de revisão da bibliográfica.

---

<sup>52</sup> Aqui reproduzo algumas declarações de “famosos” sobre o Programa Bolsa Família. A modelo Gisele Bündchen disse, em 2008, ao *Jornal Folha de São Paulo*, as seguintes palavras: “É legal ajudar o povo porque o mínimo que o ser humano necessita é de comida. Mas não é legal incentivar as pessoas a não procurarem fazer por elas mesmas, incentivar a ficar em casa tendo filho. Ensina a pescar em vez de dar o peixe, porque um dia o peixe vai acabar.” (PENNAFORT, 2008). Outro exemplo são as declarações contrárias ao Programa feitas pelo cantor e compositor Ivan Lins, na *Revista Isto É Gente* (1/nov/2010): “O governo Lula é responsável pelo maior jabá do planeta, o Bolsa Família. [...] Não que eu seja contra dar dinheiro para as pessoas, mas que isso seja feito com acompanhamento, para que elas tenham educação, cultura e saúde. O que o governo fez foi alimentar a vagabundagem, porque muita gente parou de trabalhar. Isso é a criação de um curral eleitoral, coisa que os coronéis já faziam no Nordeste há anos. Ele oferece isso para eleger seus sucessores. Ele não, o PT, um saco de gatos comprometido com o que há de pior” (PINTO, 2010).

## 1.1. O que é e alguns dados

O Programa Bolsa Família é o resultado da junção de quatro programas de transferência de renda<sup>53</sup> criados e implementados, em sua maioria<sup>54</sup>, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quais sejam:

- 1) *Bolsa Escola*, instituído pela Lei nº 10.219, de 21 de abril de 2001;
- 2) *Bolsa Alimentação*, instituído pela Medida Provisória nº 2.206, de 06 de setembro de 2001;
- 3) *Auxílio-Gás*, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2001;
- 4) *Cartão Alimentação*, instituído pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

Criado oficialmente, por meio de Medida Provisória (MP nº132/2003), em 20 de outubro de 2003, em 09 de janeiro de 2004 o PBF se transforma na Lei nº 10.836. É definido oficialmente como sendo:

Um programa de transferência diretamente às famílias pobres e extremamente pobres, que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Educação e Saúde. (MDS, 2005, p. 13)

Surge, pois, como instrumento de unificação da gestão e execução dos diferentes programas de transferência de renda do Governo Federal, hoje denominados de Programas Remanescentes. A unificação destes programas de âmbito federal, criados a partir de 2000 na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), começou em julho de 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), estendendo-se até 2007. Essa junção, em uma só estratégia – o Programa Bolsa Família –, buscou evitar a duplicidade de esforços do Governo Federal, racionalizando os custos operativos e

---

<sup>53</sup> No segundo semestre de 2006, através da Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) foi incorporado ao Programa Bolsa Família.

<sup>54</sup> Dos quatro programas de transferência de renda vigentes antes da criação do Programa Bolsa Família, apenas o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), ou Cartão Alimentação, foi criado no primeiro ano da gestão Lula. No início de 2003, o Cartão Alimentação foi lançado como a principal iniciativa do Programa Fome Zero.

centrando a política social no grupo familiar para combater a pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004), o que não significa, no entanto, que não haja a coexistência do PBF com outros programas de transferência de renda de níveis municipal e estadual<sup>55</sup>. Além disso, cria-se um novo programa social, agora com a 'marca' do PT.

De acordo com o Art. 4º, do Decreto n.º 5.209/04, o PBF tem cinco objetivos básicos, os quais consistem em:

- 1) Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- 2) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- 3) Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- 4) Combater a pobreza;
- 5) Promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Isso porque o Programa pauta-se na articulação de três dimensões consideradas essenciais à superação da fome e da pobreza (MDS, 2008):

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias mais pobres, garantindo, assim, o direito à alimentação;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

---

<sup>55</sup> O PBF não impede que os beneficiários recebam auxílio financeiro de outros programas de transferência de renda. A coexistência do PBF com outros programas que também transferem renda, inclusive, ganhou destaque ao longo da pesquisa de campo por vários motivos. Um deles é uma espécie de concorrência e confusão entre os programas de transferência de renda e a preferência da população beneficiária por determinados programas. Para maiores informações, consultar o capítulo 3 deste trabalho.

Desse modo, o PBF transfere renda para as mães das famílias mediante a cobrança de condicionalidades<sup>56</sup> voltadas para a educação e para cuidados com a saúde das crianças e adolescentes. Com isso, a política pretende combater a pobreza em duas frentes: combinando objetivos de curto prazo, mediante a distribuição de renda às famílias situadas abaixo e na linha da pobreza, garantindo, com isso, a muitas pessoas o direito de (sobre)viver; com objetivos de longo prazo, através do investimento na aquisição de capital social e humano das crianças e adolescentes, atuando, assim, na pobreza intergeracional. Em termos da teoria causal do problema a ser resolvido – a pobreza e a extrema pobreza –, esse movimento duplo pode ser visto como inovador porque pretende atuar por diversos meios e em suas diferentes etapas, atacando a pobreza de hoje e a de amanhã.

Ao contrário da aposentadoria e do seguro-desemprego, o Bolsa Família é uma política de distribuição de renda não contributiva<sup>57</sup>, isto é, as pessoas recebem uma renda que não precisaram financiar previamente<sup>58</sup>. Também não é um direito adquirido, mas sim um benefício que deve ser revisto a cada dois anos. Explico-me: conforme o Art. 21 do Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, “a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de dois anos”. Com a aprovação desse Decreto, fica estabelecido que, a partir de 2009, é preciso, a cada dois anos, renovar as informações no Cadastro Único<sup>59</sup> das famílias beneficiárias do Bolsa Família.

---

<sup>56</sup> Até 2006 não houve uma cobrança efetiva de condicionalidades, mas desde outubro de 2006 implementou-se um sistema sofisticado de verificação das condicionalidades, o SICON. A cobrança e verificação das contrapartidas educacionais são de responsabilidade das secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. As contrapartidas de saúde estão a cargo do Ministério da Saúde, através das Unidades Básicas de Saúde (UBS).

<sup>57</sup> Além do Programa Bolsa Família, são exemplos de programas de transferência de renda não contributivos: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instaurado em 1996 e a Previdência Rural, implantada em 1991.

<sup>58</sup> O financiamento do Bolsa Família vem, em grande parte, do orçamento da Seguridade Social, via COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social). Há outra parte derivada de empréstimos do Banco Mundial ao governo brasileiro.

<sup>59</sup> O Cadastro Único foi criado em 2001 na gestão de FHC, mas só foi implantado, de fato, no primeiro ano do governo Lula. É um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. Foi disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e regulamentado pela Portaria MDS nº 274, de 10 de outubro de 2011. De acordo com

Assim, o dinheiro advindo do PBF é derivado de um programa social com orçamento definido, isto é, uma vez esgotada a dotação orçamentária, não haverá inclusão de novas pessoas na política (ainda que estejam dentro dos critérios de seleção), pelo menos até que haja um crédito suplementar. Está, pois, à mercê de cortes e incrementos orçamentários, definidos pelo Governo Federal a cada ano<sup>60</sup>.

Em termos de cobertura, o atendimento do PBF, como política pública, é inferior apenas à educação pública, ao SUS e à Previdência Social. Ao acompanharmos os anos de implementação do Programa, impossível não se notar a expansão gradual do orçamento e do público alvo, além de modificações nos valores pagos e acréscimo de novas metas. Estimado, em 2003, em 11.206.212 o número de pobres e extremamente pobres em todo o Brasil, o Bolsa Família já no ano de sua criação, atendeu a 3,6 milhões de famílias, com um orçamento de R\$ 4,3 bilhões. Com uma meta inicial de 11,2 milhões de famílias, em 2004, o PBF já estava presente em 5.533 municípios (com 99,5% de cobertura), chegando a 6.571.842 famílias e tendo o orçamento ampliado para R\$ 5,3 bilhões. Em 2005, atingiu 100% dos municípios brasileiros, chegando a 8 milhões de famílias e com um orçamento de R\$ 6,5 bilhões. No final de 2006, a meta inicial é atingida – são 11.120.363 famílias atendidas –, fato que exigiu a ampliação do orçamento para R\$ 8,3 bilhões e o estabelecimento de novas metas, sendo a atual estipulada no atendimento, até o ano de 2013, de 13, 8 milhões de famílias.

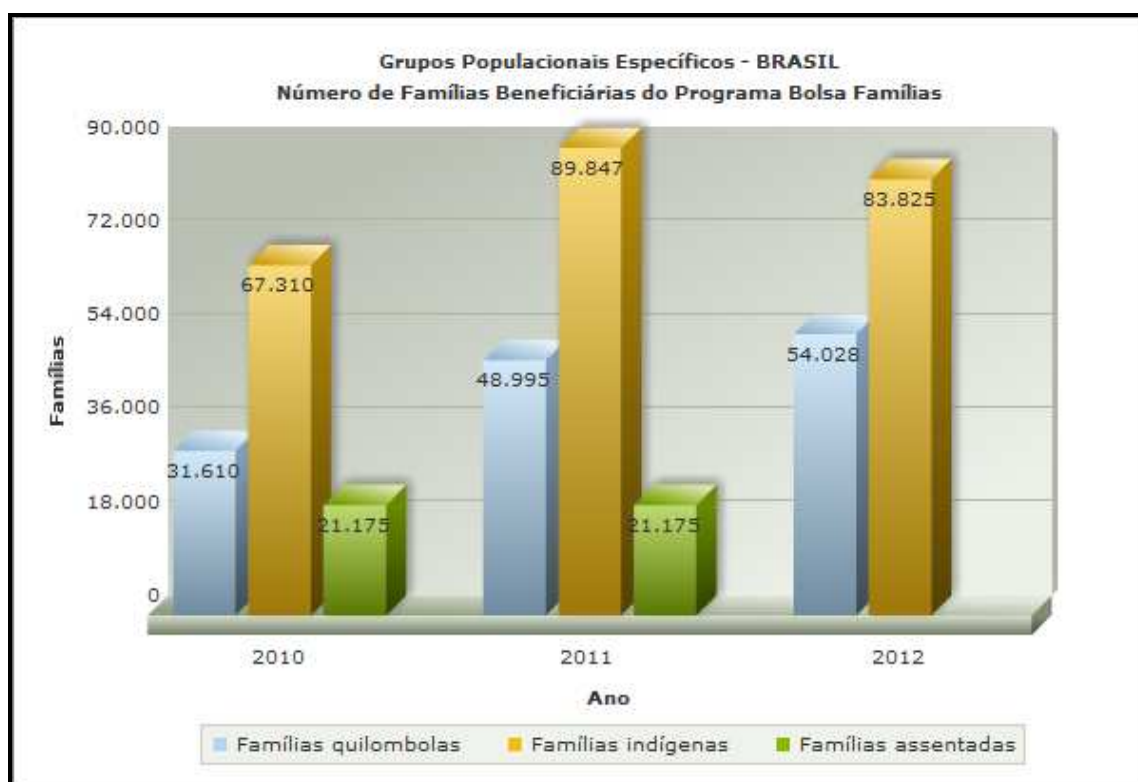
---

esse documento, devem ser cadastradas todas as famílias brasileiras com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos e sua base de informações pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. Dessa forma, o CadÚnico possibilita a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxilia o Poder Público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população. As principais informações das famílias cadastradas são: – características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); – composição familiar (número de componentes, existência de pessoas com deficiência); – identificação e documentação de cada componente da família; – qualificação escolar dos componentes da família; – qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; – remuneração e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros). Segundo o Relatório de Informações Sociais, emitido pela SAGI, há, em março de 2012, 22.907.554 famílias na base de dados do CadÚnico.

<sup>60</sup> A lei que cria o PBF declara que: “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Art. 6, parágrafo único, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

No gráfico a seguir e nos quadros abaixo, é possível acompanhar a evolução, ao longo dos anos, do Programa Bolsa Família em termos de cobertura do público-alvo.

**Gráfico 1. Evolução do atendimento do Programa Bolsa Família a famílias componentes dos grupos específicos.**



Fonte: Reprodução do Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família/Cadastro Único, SAGI, 2012<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso dia 15/06/2012.

**Quadro 1. Evolução da cobertura de atendimento e do orçamento do Programa Bolsa Família.**

<b>Ano</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Quantidade de famílias atendidas (milhões)</b>	3,6	6,5	8,9	11,2	11,2	11,3	12,3	12,7	13,4	13,5
<b>Orçamento (Custo do PBF, em bilhões de reais)</b>	57 milhões	3,7	5,8	7,6	9,1	10,9	12,4	13,4	16,7	19,3

Fonte: MDS, 2012

**Quadro 2. Distribuição do Bolsa Família, por estado. Mês de referência: Maio de 2012.**

<b>Estado</b>	<b>Quantidade de municípios atendidos</b>	<b>Quantidade de famílias atendidas</b>	<b>Total Gasto</b>
Acre	22	68.843	9.774.520,00
Alagoas	102	428.484	53.022.944,00
Amazonas	62	322.170	44.782.274,00
Amapá	16	51.773	7.403.038,00
Bahia	417	1.778.406	212.610.431,00
Ceará	184	1.095.955	130.649.826,00
Distrito Federal	1	85.190	9.225.892,00
Espírito Santo	78	192.234	22.626.416,00
Goiás	246	337.435	39.869.004,00
Maranhão	217	940.458	121.070.263,00
Minas Gerais	853	1.166.787	137.509.774,00
Mato Grosso do Sul	78	136.641	16.425.546,00
Mato Grosso	141	175.497	21.019.508,00
Pará	143	791.848	106.039.438,00
Paraíba	223	499.642	59.438.286,00

Pernambuco	185	1.139.185	135.216.519,00
Piauí	224	446.770	53.450.305,00
Paraná	399	436.750	50.238.510,00
Rio de Janeiro	92	745.476	88.858.796,00
Rio Grande do Norte	167	357.123	42.170.010,00
Rio Grande do Sul	496	449.248	53.166.586,00
Rondônia	52	113.753	14.201.362,00
Roraima	15	46.777	6.353.831,00
Santa Catarina	293	138.388	16.502.566,00
Sergipe	75	263.618	31.978.209,00
São Paulo	645	1.186.610	137.358.984,00
Tocantins	139	134.975	16.701.596,00
Total Geral	5.565	13.530.036	1.637.664.434,00

Fonte: MDS, 2011 e 2012.

## 1.2. Quem faz o quê

Embora o Bolsa Família seja um programa de origem federal, presente em todos os 5.565 municípios, sua gestão é descentralizada, isto é, compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais.

Conforme o Art. 8º da Lei nº 10.836/2004, que instaura o PBF:

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social.

O Governo Federal traça diretrizes e estabelece regras e prioridades. O MDS é a instituição federal responsável pela gestão e operacionalização do PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Dentre as competências do MDS está a



articulação junto aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal para a implementação do Bolsa Família e do CadÚnico, além do acompanhamento e da fiscalização da política. Dentro do MDS,<sup>62</sup> a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é a instituição responsável pela gestão de iniciativas de transferência de renda do Governo Federal.

De acordo com Soares e Sátyro:

Cabe à Senarc estabelecer normas para a execução do programa, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar as contrapartidas, estabelecer metas e consequentemente propor o orçamento anual do PBF, definir quotas por municípios, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do Programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF. A Senarc também estabelece os critérios de quem recebe e quanto recebe e define o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. (2010, p. 32)

O desenho, as modificações, a gestão e o poder decisório sobre o Bolsa estão centralizados na Senarc, mas a implementação, a capacitação, o funcionamento e a fiscalização são processos descentralizados que estão a cargo dos municípios e estados.

É função dos governos estaduais oferecer apoio técnico e logístico aos municípios. Além disso, é de responsabilidade dos estados: informar aos municípios sobre a utilização do CadÚnico; promover a capacitação dos municípios; fornecer infraestrutura para a transmissão de dados; dar apoio ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários; promover a articulação entre ações e programas complementares voltados para os beneficiários e garantir o apoio ao cadastramento das populações tradicionais (indígenas e quilombolas). A participação dos 26 estados e do Distrito Federal no Bolsa Família é formalizada por meio de adesão<sup>63</sup>. A Portaria nº 256/2010

---

<sup>62</sup> O MDS conta com seis secretarias, além do Gabinete da Ministra. É composto pelas Secretaria Executiva (SE); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc); Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); Secretaria Extraordinária da Extrema Pobreza (Sesep) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

<sup>63</sup> “A adesão é um processo em que há, de forma voluntária, formalização de relações e responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a

regulamenta os procedimentos para a adesão e estabelece critérios para o repasse de recursos aos estados e para apoio à gestão do Programa, chamado de Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E)<sup>64</sup>.

O Governo Federal, por sua vez, envia fundos aos governos municipais que devem fazer a política, de fato, ‘funcionar’. O papel dos municípios na implementação e execução do PBF é de extrema importância. Ao assinar o Termo de Adesão<sup>65</sup>, o município se compromete a implementar, executar e fiscalizar o Programa Bolsa Família, o que quer dizer que, “em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 40). Nesse sentido, os municípios devem ser responsáveis por: possibilitar a entrada do beneficiário no PBF, através da identificação das famílias que serão incluídas no Cadastro Único; colocar em prática formas de controle e de participação social, estabelecendo tanto o Conselho do Programa Bolsa Família, quanto às reuniões com os beneficiários; fazer o acompanhamento das contrapartidas<sup>66</sup> e possibilitar as condições para que as famílias possam cumprir as condicionalidades.

Estes processos diferem de cidade para cidade, pois dependem da capacidade institucional do governo local como agente implementador e da infraestrutura que o município possui, sendo possível reconhecer diferenças na maneira de como os mecanismos previstos no desenho do PBF são ativados no cotidiano de execução da política.

---

implementação, gestão, controle social e fiscalização do PBF e Cadastro Único” (BARATTA, 2008, p. 153).

<sup>64</sup> O IGD-E é um instrumento de avaliação do desempenho dos estados na gestão do PBF e lhes concede um repasse de verbas para a execução do PBF. Foi instituído pela Portaria MDS nº 256, de 19/03/2010. De acordo com o Art. 4º da referida Portaria o IGD-E será calculado pela média aritmética simples dos seguintes fatores: I – Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros; II – Taxa de Atualização Cadastral; III – Taxa de Frequência Escolar e IV – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde. Depois de calculado o desempenho, recursos financeiros são transferidos da União para os estados.

<sup>65</sup> Segundo o Art. 2º, da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

<sup>66</sup> O monitoramento das contrapartidas (verificação das condicionalidades) envolve as três esferas federais: o MDS, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, mas é responsabilidade dos municípios recolher os dados sobre o cumprimento das condicionalidades e enviá-los aos Ministérios competentes.

Dentro dos municípios é a instituição de assistência social, geralmente a Secretaria Municipal de Assistência Social, ou algo similar, o órgão responsável pelo Bolsa Família, e cabe ao Gestor Municipal um papel fundamental de controle, estabelecimento das diretrizes do Programa e gestão dos benefícios. O Gestor Municipal tem poder de decisão sobre onde e como será o cadastramento<sup>67</sup>; poder de inclusão e exclusão no Sicon (Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família); poder de interrupção, temporária ou permanente do benefício<sup>68</sup>, além de ter acesso às informações do Cadastro Único das famílias beneficiadas.

Assim sendo, se o cadastramento e a alteração dos dados do Cadastro Único estão a cargo dos governos locais, vale lembrar que as atividades de concessão do benefício e de seleção das famílias beneficiárias são realizadas apenas pela Caixa Econômica Federal. Isso pode gerar problemas operacionais para as pessoas que atuam diretamente com a população, principalmente relativos à falta de informações precisas, pois, como me explicou Jeanny Vieira, assistente social, na época da entrevista, do CRAS Cidade Aracy, da cidade de São Carlos (SP), a assistente social que atende a potencial beneficiária não tem informações imediatas a respeito da concessão ou não do benefício, que, em geral, demora mais de um mês para ser avaliado e concedido pela Caixa econômica Federal.

“o cadastramento das famílias acontece no município, mas a gente não tem a garantia de que a pessoa é incluída [no PBF]. Às vezes a pessoa fica esperando quatro, cinco meses. Como a propaganda fala que você tem direito ao Bolsa Família, a ideia que passa é que é uma coisa instantânea, mas não é assim que acontece”<sup>69</sup>.

Para viabilizar a gestão dos benefícios em todo o território nacional, o PBF implementou alguns processos e atividades para garantir a transferência mensal de renda às famílias beneficiárias. A Gestão de Benefícios do PBF<sup>70</sup> compreende todas as etapas

---

<sup>67</sup> O processo cadastramento no Programa Bolsa Família, não ocorre da mesma forma em todo o Brasil. Na cidade de São Paulo, por exemplo, o cadastramento é feito de forma semi-domiciliar e em postos criados, especificamente, para o cadastramento do PBF.

<sup>68</sup> De acordo com Art. 2º da Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005.

<sup>69</sup> Em entrevista concedida à pesquisadora no dia 28/02/2008.

<sup>70</sup> Os principais processos que compõem a Gestão de Benefícios do PBF são: habilitação, seleção e concessão de benefícios; administração de benefícios pela SENARC e pelos municípios; pagamento dos benefícios e revisão cadastral (MDS, 2010b).

necessárias à transferência continuada dos valores, desde o ingresso da família até o seu desligamento do Programa, englobando ainda ações relativas ao pagamento. O Sistema de Gestão de Benefícios (SGB), mais conhecido como Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC),<sup>71</sup> é a principal ferramenta disponibilizada aos Gestores Municipais no processo de descentralização do PBF. É um sistema informatizado, com acesso via internet, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, no qual os Gestores Municipais têm autonomia para realizar bloqueios, cancelamentos e reversões de cancelamento de benefícios. A concessão e a suspensão dos benefícios estão, pois, a cargo do Governo Federal.

Ainda sobre a operacionalização da gestão descentralizada, a Senarc e o Departamento de Tecnologia do MDS criaram o Sistema de Gestão do Bolsa Família (SIGBF), cujo objetivo é aperfeiçoar e integrar a gestão de seus principais processos. Este é, assim como o SIBEC, um sistema de aplicação *on-line*, que contém informações dos municípios referentes à gestão local do Programa, tais como o nome da instituição municipal responsável pela política, dados do Gestor Municipal e da instituição que deve realizar o controle social do Bolsa em âmbito local.

Como se sabe, o Programa Bolsa Família, por meio da cobrança de condicionalidades, integra transferência de renda, saúde, educação e assistência social. As condicionalidades, nesse contexto, são entendidas como uma espécie de contrato entre o poder público e a população beneficiária, no qual há deveres a serem cumpridos, de ambos os lados. No desenho do Programa, as condicionalidades fortalecem o acesso aos direitos sociais básicos. De acordo com a publicação “Capacitação para a implementação do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família” (BARATTA, 2008), distribuída aos municípios e estados pelo MDS, o objetivo das condicionalidades “é contribuir para facilitar e ampliar o acesso das famílias mais excluídas aos serviços de saúde e de educação, com possibilidade de contribuir para a

---

<sup>71</sup> O acesso à listagem dos beneficiários do PBF é pública. Qualquer pessoa pode obter informações sobre o pagamento dos benefícios, por município e estado. Para tanto basta acessar o SIBEC, operado pela Caixa Econômica Federal. Acessível em: [https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp).

redução da pobreza na próxima geração” (op. cit., p. 188).

Para efetivar o controle das condicionalidades, foi criado, também em 2006, um sistema de monitoramento, que ainda está sendo aprimorado. O Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon) é operado pela Senarc e tem como base de dados todas as famílias inseridas no CadÚnico. Entretanto, o Sicon acompanha somente as famílias que estão em descumprimento das condicionalidades<sup>72</sup>. Esta é uma ferramenta criada para dar apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação. É possível ao gestor Municipal, por acesso *on-line*, integrar e consolidar as informações sobre a frequência escolar, a vigilância nutricional, o calendário de vacinação e o acompanhamento de consultas pré-natal, advindas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação. O Sicon está acessível somente aos técnicos e gestores responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos estados e municípios, pois permite executar ações como: consultar famílias com descumprimentos das condicionalidades; registrar e alterar recurso para o descumprimento quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida; deferir ou indeferir um recurso cadastrado; registrar informações sobre o acompanhamento das famílias que tiveram descumprimento de condicionalidades (MDS, 2010c).

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, possui um importante papel na gestão e execução do Programa, pois é o agente operador tanto do Programa quanto do Cadastro Único, ou seja, ela é a instituição responsável pela seleção, pelo cálculo dos valores e pelo pagamento às famílias.

Cabe à Caixa

[...] receber e processar as informações que compõem o Cadastro Único levantadas pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela Senarc e, por consequência,

---

<sup>72</sup> Em setembro de 2010 eram 7.942 famílias em acompanhamento (dados obtidos em reunião da Senarc, para apresentação do Manual do Sicon Versão 4.0 aos técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social, no MDS, no dia 27/09/2010).

calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, finalmente, pagar o benefício mensalmente. O papel da Caixa é bastante grande, na medida em que não é apenas o órgão pagador, mas também quem processa as informações. Isso limita a intervenção de qualquer gestor seja este federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 32)

É a Caixa, e não a Senarc, que processa as informações coletadas no Cadastro Único e que calcula o valor do benefício a ser recebido pela família. É, ainda, de responsabilidade da Caixa a operacionalização do SIBEC; a geração dos cartões bancários e do NIS (Número de Identificação Social) que cada família beneficiária deve ter para começar a receber o benefício, além da divulgação do calendário de pagamentos dos benefícios.

Foi interessante observar o papel que a Caixa desempenha entre as beneficiárias. Em muitos casos, observados ao longo da pesquisa de campo na cidade de São Paulo<sup>73</sup>, quando há qualquer tipo de problema com o pagamento do Bolsa, é na agência da Caixa que as beneficiárias, ao tentar realizar o saque, descobrem que há algo errado. A Caixa passa a ser, então, o local que elas primeiro recorrem em busca de informações sobre o seu benefício. E de fato, em algumas situações, a Caixa descobre “o que que está acontecendo”. Em outras ocasiões, as beneficiárias “perdem a viagem”: vão ao banco e descobrem que o problema é no Cadastro ou que não foi possível saber o motivo do cancelamento ou bloqueio do benefício. Nessas situações, é preciso procurar ou a Secretaria de Assistência Social ou CRAS para tentar resolver o problema.

Além da gestão descentralizada, através de diferentes instituições públicas, fazem parte do desenho da política o monitoramento, a capacitação de gestores e técnicos, o controle social e a fiscalização, cada qual sendo exercido por órgãos do poder público distintos. Como já dito, o monitoramento das condicionalidades e o controle social são de responsabilidade do governo municipal. O controle social ocorre através da formalização, por parte do município no ato de adesão ao PBF, das Instâncias de

---

<sup>73</sup> Não observei o mesmo em São Carlos (SP). Quando as beneficiárias tinham algum problema com o benefício, iam direto à Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social falar com o “César, do Cadastro”. César é o funcionário da prefeitura responsável pelo Cadastro Único.

Controle Social do Bolsa Família (ICS)<sup>74</sup>, que devem atuar no acompanhamento de todos os componentes do PBF e do Cadastro Único, na Gestão de Benefícios, nas Condicionalidades, na Fiscalização e nas oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias articuladas pelo município, além dos Programas Complementares. A ICS é um espaço que permite a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento da avaliação e apoio à fiscalização do Programa. Deve ser permanente, paritária, representativa, intersetorial e autônoma e ser composta por representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários, beneficiários, representantes dos conselhos municipais e profissionais atuantes nas diferentes políticas setoriais do município.

Já a capacitação<sup>75</sup> dos gestores e técnicos municipais e o monitoramento da política<sup>76</sup> são de competência do MDS e dos estados, sendo a fiscalização<sup>77</sup> realizada pela Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família<sup>78</sup>.

Como se vê, o Programa Bolsa Família, para funcionar em todo o país, exige uma intersetorialidade, mobilizando diferentes atores e instituições, em diferentes níveis governamentais, além da coexistência de vários sistemas de gestão de informações,

---

<sup>74</sup> Para maiores informações consultar o *site* do MDS: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso dia 02/02/2012.

<sup>75</sup> A capacitação aos municípios sobre o Programa Bolsa Família e sobre o Cadastro Único é realizada por meio das Coordenações estaduais do Bolsa Família. Os municípios devem solicitar a essas Coordenações informações e formação, que, por sua vez, repassam ao MDS. As atividades de capacitação são realizadas presencialmente e/ou à distância e os materiais de apoio – como apresentações, vídeos e apostilas – são disponibilizados pelo Ministério.

<sup>76</sup> O MDS promove o monitoramento de todas as políticas sociais sob sua competência através da SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). No *site* do MDS na sessão “Disseminação” há uma série de publicações sobre avaliações e monitoramento das políticas sociais, inclusive sobre o PBF.

<sup>77</sup> A fiscalização do Bolsa Família tem como objetivo averiguar se o Programa está sendo implementado de acordo com as normas estabelecidas e se está atendendo as necessidades às quais foi destinado. Tem como objetivo assegurar a efetividade e a transparência na implementação da política (BARATTA, 2008).

<sup>78</sup> A Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família (RPF) foi criada em 2005 e resulta da consolidação de parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, com a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, qualquer cidadão pode fazer denúncia sobre irregularidades do PBF através do email da Ouvidoria do Programa ([ouvidoria@mds.gov.br](mailto:ouvidoria@mds.gov.br)) ou pelo telefone 0800-707-2003. Ademais, o MDS desenvolve ações de fiscalização *in loco* e à distância com base no cruzamento de dados do Cadastro Único. Para maiores informações, acessar: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao> e <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao/rede-publica-de-fiscalizacao>. Acesso dia 17/01/2012.

criados para acompanhamento e monitoramento da política.

### 1.3. Quem ganha o quê<sup>79</sup>

A pobreza e assistência aos pobres sempre exigiram o estabelecimento de critérios que definam o que e quem é pobre. E, conseqüentemente, quem é merecedor de ajuda e direito à assistência social. Assim, classificam-se os pobres pelo mérito ou “valor da necessidade” (SPOSATI, 2008, p.7), fato que exige uma separação entre aqueles que “merecem” receber e os que não precisam ou não devem receber algum tipo de ajuda, e isso equivale, também, a acesso a outros tipos de direitos. Assim, estabelece-se quem pode ser ou não ajudado a partir do que a sociedade reconhece como sendo necessitado.

Esse tipo de classificação vai desde o estabelecimento de políticas públicas às concepções dos próprios pobres sobre quem, por exemplo, “merece receber o Bolsa”<sup>80</sup>. Na administração da pobreza é fundamental determinar quem pode e quem não pode entrar no jogo.

Não sendo uma política universal, como a Renda Básica de Cidadania<sup>81</sup>, o PBF caracteriza-se como uma política focalizada, isto é, destinada a determinadas pessoas: aquelas que foram capazes de comprovar que, de fato, merecem e precisam receber o benefício. Assim, optou-se por focalizar a ação do Estado numa determinada parcela da

---

<sup>79</sup> Referência ao trabalho de Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How (Política: quem ganha o quê, quando e como)*, escrito em 1936.

<sup>80</sup> Mais informações a respeito deste tema no capítulo 4 desta tese.

<sup>81</sup> A Renda Básica de Cidadania, Lei nº 10.835/2004, de autoria do senador Eduardo Suplicy, foi sancionada, por unanimidade, no Senado Federal em 08 de janeiro de 2004. De acordo com o Art. 1º da referida lei, “fica instituído, a partir de 2005, o direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no Brasil, não importando a condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (Brasil, 2004b). A aplicação da Renda Básica de Cidadania deve ser feita de forma gradual, começando pelos “mais necessitados”, sendo o Bolsa Família uma espécie de começo da implementação da política universal de transferência de renda. Apesar do Brasil ser um dos poucos países com uma lei aprovada de transferência de renda universal e incondicional, essa lei é pouco conhecida entre os cidadãos brasileiros. Em 2009, Santo Antônio do Pinhal (SP) foi o primeiro município brasileiro a aprovar uma lei que institui uma renda básica de cidadania.



população brasileira – os “mais necessitados”, os “mais pobres”, ou os pobres e extremamente pobres. Por conta disso, é preciso estabelecer critérios de elegibilidade para inclusão na política<sup>82</sup>.

O critério de definição de pobreza e de extrema pobreza adotado pelo Estado brasileiro tem como base, exclusivamente, a renda familiar *per capita* mensal. Define-se a renda familiar mensal como “a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se do cálculo os rendimentos concedidos por programas de transferência de renda” (MDS, 2005, p.13).

Dessa forma, mediante um valor estabelecido pelo Estado, delimitaram-se duas linhas de classificação para a entrada de beneficiário na política – a linha da pobreza e a linha da indigência –, as quais delimitam, também, juntamente com a composição familiar, o valor do auxílio financeiro recebido.

O PBF classifica, pois, seus beneficiários de duas formas: em *pobres*, para aquelas famílias cuja renda *per capita* mensal é de R\$ 70,00 a R\$ 140,00, e em *extremamente pobres*, para aqueles cuja renda mensal *per capita* familiar é de até R\$ 70,00. As famílias classificadas como *pobres* só ingressam no Programa se houver crianças ou adolescentes de até 17 anos, enquanto que as famílias *extremamente pobres* podem participar do Bolsa Família com ou sem filhos.

A concessão do benefício financeiro do PBF, conforme dito anteriormente, é de atribuição exclusiva do MDS, sendo operacionalizada pela Caixa Econômica Federal e tem como base dois critérios: a estimativa de pobreza do município<sup>83</sup> e as informações contidas no Cadastro Único. É feita de forma objetiva e impessoal, de acordo com o plano de expansão e disponibilidade orçamentária da política, definido a cada ano.

O foco do Bolsa Família, como o próprio nome indica, é a família. A concepção de

---

<sup>82</sup> A Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008 dispõe sobre os procedimentos operacionais necessários ao ingresso das famílias no Programa Bolsa Família.

<sup>83</sup> A estimativa da pobreza é feita pelo IPEA, com base em dados da PNAD e do Censo Populacional.

família adotada pelo Programa é ampla, seguindo os parâmetros da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Considera-se como família não somente os membros com relação consanguínea, mas

A unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. (BRASIL, 2004a)

A mulher, conforme dito anteriormente, possui prioridade na titularidade do PBF e para se tornar beneficiária o/a responsável pela família deve ter suas informações inseridas no CadÚnico. Mas atenção: ter os dados inseridos no Cadastro Único não significa, automaticamente, a inclusão da família no Programa Bolsa Família. O caminho é longo e, muitas vezes, demorado. Uma vez selecionada, a família recebe por correio, no prazo de 30 a 45 dias, o Cartão Bolsa Família. O cartão é o meio de identificação do beneficiário e é utilizado para o saque integral dos benefícios em toda a rede da Caixa Econômica Federal e em casas lotéricas.

Há cinco tipos de benefícios, concedidos de diferentes maneiras, conforme a composição e a renda familiar. O *Benefício Básico* (no valor de R\$ 70,00) está destinado às famílias consideradas extremamente pobres. Cada família poderá receber apenas um *Benefício Básico*. É importante destacar que esse é o único benefício do PBF atribuído a famílias sem filhos, pois apesar do Programa ser atrelado ao cumprimento de condicionalidades referentes à educação e à saúde de crianças e adolescentes, justifica-se pagar às famílias sem filhos o *Benefício Básico* por conta de sua condição de extrema pobreza<sup>84</sup>.

O *Benefício Variável* (R\$ 32,00) é pago às famílias pobres, ou em extrema pobreza, que tenham em sua composição: crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos;

---

<sup>84</sup> As famílias em situação de extrema pobreza, que apresentem crianças e adolescentes em sua composição familiar, podem receber além do *Benefício Básico*, o *Benefício Variável*, caso tenham filhos de 0 a 15 anos; o *Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância*, no caso de terem crianças de 0 a 6 anos e o BVJ, se tiverem adolescentes.

gestantes<sup>85</sup> e nutrízes<sup>86</sup>. Cada família pode receber até cinco *Benefícios Variáveis*, ou seja, a quantia máxima de R\$ 160,00.

O *Benefício Variável Jovem* (BVJ), no valor de R\$ 38,00, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando à escola. Cada família poderá receber até dois BVJs, ou seja, até R\$ 76,00<sup>87</sup>. Uma adolescente que receba o *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente* (BVJ) poderá receber também o *Benefício Variável Gestante*.

O *Benefício Variável de Caráter Extraordinário* (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração para o Bolsa Família dos Programas Remanescentes (Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) cause perdas financeiras. O valor do benefício é calculado caso a caso.

Em 14 de maio de 2012, através da Medida Provisória nº 570, foi criado um novo benefício – o *Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* – que completa os valores do PBF para famílias já beneficiárias, em situação de extrema pobreza e com crianças de 0 a 6 anos. O novo benefício, como o próprio nome indica, tem como objetivo combater a extrema pobreza entre as famílias já beneficiadas pelo Programa, mas cuja renda mensal ainda seja inferior R\$ 70,00 por integrante da unidade familiar. Seu valor não é fixo<sup>88</sup>, mas variável, uma vez que tem caráter de complemento da renda já recebida pelo PBF e corresponderá ao valor

---

<sup>85</sup> O *Benefício Variável Gestante* (BVG) é vinculado ao Número de Identificação Social (NIS) da gestante beneficiária do PBF, podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família – desde que não se ultrapasse o máximo de cinco *Benefícios Variáveis*. A interrupção do pagamento do *Benefício Variável* à gestante ocorrerá, automaticamente, ao final das nove parcelas pagas à família.

<sup>86</sup> O *Benefício Variável Nutriz* (BVN) é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. O objetivo desse benefício é garantir melhores condições de nutrição à mãe e ao bebê, servindo como uma espécie de auxílio na promoção da segurança alimentar e nutricional, considerando a importância da amamentação nos primeiros seis meses de vida de uma criança.

<sup>87</sup> Esses valores correspondem ao reajuste anunciado em 1º de março de 2011, já na gestão Dilma Rousseff e entraram em vigor em abril de 2011.

<sup>88</sup> O *Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* será único por família e calculado por faixas de renda, em intervalos de R\$ 2,00. Não há teto para esta transferência e segundo o parágrafo 16 da MP nº 570: “Caberá ao Poder Executivo: I – definir as faixas de renda familiar *per capita* e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e II – ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em

necessário para que a soma da renda familiar atual (considerando também o benefício do PBF) supere a soma de R\$ 70,00.

Ao contrário do que muitos brasileiros pensam, os valores pagos pelo Bolsa Família não são altos, não chegam a um salário mínimo<sup>89</sup>. Os valores dos benefícios – sem o cálculo dos valores repassados pelo *Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* – variam, assim, de R\$ 32,00 a R\$ 306,00. As famílias beneficiárias recebem valores distintos, estipulados de acordo com a composição familiar e com a renda *per capita* mensal. Para as famílias pobres, os pagamentos variam de R\$ 32,00 a R\$ 236,00; para as famílias classificadas como extremamente pobres, os valores vão de R\$ 32,00 a R\$ 306,00. Deve-se notar que para receber essa quantia máxima, a família deve estar em situação de alta vulnerabilidade social, marcada pela pobreza extrema e com uma composição familiar de, no mínimo, cinco crianças e dois adolescentes de até 17 anos.

Abaixo, os quadros três e quatro exemplificam os valores pagos, conforme a composição da família e a classificação, de acordo com a renda mensal *per capita*.

---

ato específico, o valor definido para a renda familiar *per capita*, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância”.

<sup>89</sup> Diferente do que ocorre com o BPC (Benefício de Prestação Continuada) que paga um salário mínimo às pessoas idosas e também para as pessoas portadoras de deficiência, incapacitadas para o trabalho. Há diferenças significativas entre esses dois programas de transferência de renda: além do valor do benefício pago, o BPC é um direito social assegurado pela Constituição de 1988.

**Quadro 3. Valores dos benefícios pagos às famílias extremamente pobres (renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00)**

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor Total do(s) Benefício(s)
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: MDS (2012).

**Quadro 4. Valores dos benefícios pagos às famílias pobres (renda mensal *per capita* de R\$ 70,01 a R\$ 140,00)**

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor Total do(s) Benefício(s)
0	0	Não recebe benefício	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: MDS (2012).

Os benefícios para as famílias incluídas no Programa Bolsa Família não se restringem à entrega de dinheiro, eles abarcam, também, atividades de geração de renda, descontos em tarifas de luz e telefone, cursos de qualificação profissional e microcréditos, tanto por estarem inseridas no CadÚnico como por serem beneficiárias do PBF. Estas

famílias são, pois, o público-alvo prioritário dos Programas Complementares<sup>90</sup> – ações regulares, ofertadas pelas três esferas do governo e pela sociedade civil, voltadas para o desenvolvimento das capacidades dos beneficiários – complementando, assim, a transferência de renda. Isso porque, além da transferência de renda acoplada à cobrança de condicionalidades, um dos eixos de atuação do Bolsa Família é a articulação de ações que proporcionem às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável. Neste sentido, os Programas Complementares abrangem as áreas de educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais<sup>91</sup>.

Os beneficiários do PBF participam, também, de atividades de qualificação profissional, através de cursos oferecidos pelo Próximo Passo – Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (PLANSEQ);<sup>92</sup> têm acesso à postagem de cartas no valor de R\$ 0,01 (Carta Social<sup>93</sup>) e ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos (Projovem Adolescente), serviço oferecido pelo CRAS.

Ademais, por serem considerados população de baixa renda, os beneficiários do PBF

---

<sup>90</sup> Os Programas Complementares são destinados a todas as famílias cadastradas no Cadastro Único, com prioridade, no entanto, aos beneficiários do PBF, considerados os mais pobres dentre os cadastrados. São planejados tanto pelo Governo Federal como pelos governos estaduais e municipais e seguem três etapas: diagnóstico, planejamento e execução e acompanhamento dos resultados.

<sup>91</sup> São exemplos de Programas Complementares em âmbito federal: Programa Brasil Alfabetizado, executado pelo MEC; Programa de Qualificação Profissional Continuada – Acreditar, uma parceria do MDS com a Construtora Odebrecht; O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais; Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), grupo B, executado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário; Crediamigo e Agroamigo, programas de crédito fornecidos pelo Banco do Nordeste; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, uma parceria entre o MDS e o Ministério do Trabalho e Emprego e o Territórios da Cidadania, executado pelo Casa Civil e por vários Ministérios.

<sup>92</sup> O PLANSEQ, criado em 2008, é o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do Bolsa Família realizado pelo Governo Federal e integra os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e do Turismo – em conjunto com os governos estaduais e municipais, empresários e trabalhadores. Ele constitui-se de atividades em formato de cursos nas áreas de Construção Civil (pedreiro, eletricista, pintor, gesso, encanador, entre outros) e Turismo (vagas para garçom, auxiliar de cozinha, mensageiro de hotel, camareira e outros).

<sup>93</sup> A postagem da carta social com tarifa de R\$ 0,01 (um centavo) só poderá ser efetuada por beneficiários do Programa Bolsa Família e seus dependentes. A postagem deve ser feita exclusivamente nos guichês de atendimento das agências dos Correios, mediante a comprovação de que o remetente é titular ou dependente de titular do Bolsa Família. A carta deve ter peso máximo de dez gramas e um mesmo remetente poderá efetuar, no máximo, cinco postagens por dia.

têm acesso a ações e benefícios destinados a todos os cadastrados na base de dados do CadÚnico, tais como: isenção em taxas de concursos público; descontos na conta de luz através da Tarifa Social de Energia<sup>94</sup>; Acesso Individual Classe Especial (AICE) a telefone fixo com assinatura mais barata (Telefone Social<sup>95</sup>) e acesso à Bolsa Estiagem<sup>96</sup>.

#### 1.4. Aperfeiçoamento do Programa

Altamente dinâmico, observa-se uma sucessão de constantes medidas de ajuste no Programa Bolsa Família. Pode-se mencionar, entre outras a ampliação das metas de atendimento ao público beneficiário, com inserção de novos grupos; a criação de novos benefícios; alterações nos valores pagos e na renda *per capita*, condição de ser incluído na política, além da criação de sistemas de monitoramento e de instrumentos de aperfeiçoamento da gestão descentralizada.

---

<sup>94</sup> A Tarifa Social de Energia, criada pela Lei n 10.438, de 26 de abril de 2002, é um desconto fornecido pelo Governo Federal na conta de energia para todas as unidades consumidoras classificadas como Residencial Baixa Renda, conforme determina a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Não é um desconto criado exclusivamente para os beneficiários do PBF, mas os beneficiários do Programa o recebem por conta da baixa renda e por estarem inscritos no Cadastro Único. Para receber os descontos, a família deve atender a, pelo menos um, dos seguintes critérios: estar inscrita no Cadastro Único, com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo; ter algum morador na unidade consumidora que receba o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC); para famílias com renda mensal de até três salários mínimos há exceção em casos de familiar doente, em tratamento de saúde em casa e para famílias indígenas e quilombolas inscritas no Cadastro Único com renda familiar *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo. Para maiores informações, consultar: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/tarifa-social-de-energia>

<sup>95</sup> A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), através da Resolução nº 586, de 05 de abril de 2012 e do Ato nº 2.979, de 28 de maio de 2012 aprova e regulamenta o Acesso Individual Classe Especial – AICE ao Telefone Social.

<sup>96</sup> O Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial é um benefício federal, no valor de R\$ 400,00 por família, transferidos em até 5 parcelas de R\$ 80,00, instituído pela Lei Nº 10. 954, de 29 de setembro de 2004 com o intuito de assistir a famílias de agricultores, com renda mensal média de até dois salários mínimos, atingidas por desastres no Distrito Federal e nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal. Não é um benefício criado, exclusivamente, para os beneficiários do PBF. Terão direito as famílias não beneficiárias do PBF que contemplem os critérios estipulados e que estejam cadastradas no CadÚnico.



Dessa forma, houve modificações, ao longo dos anos, nos critérios de elegibilidade do Programa, com alterações nos valores das linhas de pobreza e de indigência, isto é, no valor da renda *per capita* familiar que define quem poderá se tornar beneficiário do Bolsa Família. Foram quatro alterações até o ano de 2012. O valor da renda *per capita* familiar, em 2003, para se classificar as famílias pobres era de R\$ 100,00 e de R\$ 50,00 para as famílias em extrema pobreza. Em 2006, através do Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006, o valor passou para R\$ 120,00 e R\$ 60,00, respectivamente. Em 2008, nova alteração passando para R\$ 137,00 a renda *per capita* mensal das famílias pobres e R\$ 69,00 para as famílias miseráveis. Em 2009, com o Decreto nº 6.917/2009, esses valores foram reajustados para R\$ 140,00 e R\$ 70,00, mantendo-se até então como critérios de elegibilidade das famílias.

O projeto inicial também sofreu reajustes nos valores dos benefícios pagos, além da criação de dois novos benefícios. A partir de 2007 (Decreto nº 6.157, de 16 de junho de 2007), o *Benefício Básico*, antes no valor de R\$ 50,00, passou para R\$ 58,00, e o *Benefício Variável* passou de R\$ 15,00 para R\$ 18,00. Em julho de 2008 (Decreto nº 6.491), houve um aumento de 8%, elevando o *Benefício Básico* para R\$ 62,00 e o *Variável* para R\$ 20,00. O Governo Federal justificou o segundo reajuste lembrando que o preço dos alimentos havia subido de maneira exagerada no primeiro semestre de 2008, penalizando a população mais pobre. Com o Decreto nº 6.917, de 31 de julho de 2009, há um novo reajuste no valor dos benefícios, de quase 10%, o qual incorpora 6% de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), entre julho de 2008 e junho de 2009, com mais de 4% de ganho real. Com a correção, o valor do *Benefício Básico* passou, a partir do dia 1º de setembro, de R\$ 62,00 para R\$ 68,00 e o *Benefício Variável* de R\$ 20,00 para R\$ 22,00. O *Benefício Vinculado aos Adolescentes (BVJ)*, que era de R\$ 30,00, passou para R\$ 33,00 com limite de R\$ 66,00 por família.

Por fim, um novo reajuste de cerca de 19,4%, em março de 2011 (Decreto nº 7.447/2011), já na gestão da presidenta Dilma Rousseff, com um ganho real de mais de 8,7%. Este último significou o aumento de R\$ 247,2 milhões no pagamento do PBF em abril de 2011. Com a correção anunciada pela presidenta Dilma, o valor do *Benefício*

*Básico* foi alterado para R\$ 70,00 (reajuste de 2,9%), o *Benefício Variável* para R\$ 32,00 (reajuste de 45%) e o BVJ passou a ser de R\$ 38,00 (reajuste de 15,2%). Além dessas alterações de valores, em 2012, dentro da estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, foi criado um novo tipo de benefício – o *Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* –, destinado às mulheres extremamente pobres com filhos na primeira infância.

Outras mudanças significativas ocorreram na expansão do público beneficiário. O Bolsa Família inicialmente cobria crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, mas, a partir de março de 2008, há a inclusão de uma nova faixa etária no Programa através da criação do *Benefício Variável Jovem* (BVJ). O BVJ é uma nova modalidade de *Benefício Variável* do Programa Bolsa Família vinculada aos jovens de 16 e 17 anos, cujo objetivo principal é contribuir para a permanência dos adolescentes do PBF na escola. A família com filhos nessa faixa etária passou a receber, em 2008, R\$ 30,00 a mais, para, no máximo, dois filhos. Isso significou a inclusão, já no ano de 2008, de 1,75 milhões de adolescentes no PBF.

Além disso, na gestão Dilma Rousseff, há o aumento no limite de recebimento do *Benefício Variável* por família, de três para cinco;<sup>97</sup> e a inclusão, a partir de dezembro de 2011, de grávidas e nutrizes<sup>98</sup> que justificou a criação do *Benefício Variável Gestante* (BVG) e do *Benefício Variável Nutriz* (BVN) nos valores de R\$ 32,00 cada. Em maio de 2009 foi anunciada a ampliação do público atendido, estendendo o Bolsa Família à população de rua, a assentados rurais, a remanescentes de quilombos, a indígenas e a pessoas egressas de situações de trabalho escravo. As alterações no perfil dos beneficiários são resultados da incorporação de um coeficiente de vulnerabilidade da renda, fato que modificou a renda *per capita* familiar necessária para a inclusão no PBF.

Através do Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, algumas alterações no desenho

---

<sup>97</sup> Essa alteração correspondeu à inclusão de mais 1,3 milhão de novos benefícios.

<sup>98</sup> A inclusão de nutrizes e gestantes representou a concessão de 255 mil novos benefícios.

do Programa passaram a vigorar, dentre elas, a de que revisão das informações das famílias no CadÚnico deve ocorrer a cada dois anos.

Com relação ao aperfeiçoamento da gestão descentralizada, em 2006, o MDS, através da Portaria MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) na tentativa de suprir às dificuldades de infraestrutura para a execução e fiscalização do PBF enfrentadas pelas instâncias municipais. O IGD é um índice, que varia de 0 a 1, e que mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em níveis municipais e estaduais, considerando a qualidade dos registros cadastrais das famílias (validade e atualização dos cadastros), o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios e estados no Termo de Adesão ao Programa. Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repassa, mensalmente, recursos financeiros aos municípios e estados que devem ser revertidos na melhoria da gestão do Programa. Há dois tipos de IGD, o IGD-M (Gestão Descentralizada Municipal) e o IGD-E (Gestão Descentralizada Estadual).

Como se vê, o objetivo do IGD é estimular o aprimoramento da gestão local e contribuir para que estados e municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade. Os valores repassados variam de município para município<sup>99</sup> de acordo com seu desempenho em relação à gestão do Programa. Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor dos recursos transferidos para o ente federado, sendo que os recursos devem ser destinados à melhoria dos processos de acompanhamento das condicionalidades, às ações de cadastramento e à atualização dos dados das famílias, podendo ainda ser aplicado em atividades de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, ou aumento da escolaridade, conforme prioridade de cada município (MESQUITA, 2007).

---

<sup>99</sup> Em março de 2012, dos 5.565 municípios existentes no Brasil, 5.114 receberam o IGD-M por cumprirem as exigências mínimas no desempenho do Programa: execução de 55% do total das atividades, combinado a um mínimo de 20% no monitoramento da frequência escolar, agenda de saúde em dia, atualização cadastral e cadastro válido. Para maiores informações, acessar: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/junho/municipios-recebem-r-35-2-milhoes-para-investir-em-bolsa-familia-e-cadastro-unico04/06/2012>.

Essa capacidade de aperfeiçoamento e de inclusão de novos elementos no desenho do Programa tem demonstrado, ano após ano, a força e o apoio político que o Programa ganhou desde sua criação. As metas de atendimento também cresceram progressivamente, passando de 3,6 milhões de famílias, em 2003, para 13,8 milhões de famílias, em 2013. Destaca-se também a alta cobertura do Programa: em 2009, ele já estava presente em todos os municípios brasileiros, com um atendimento de 99,14% de famílias consideradas pobres pelos critérios do Programa (SILVA et al., 2008). Além disso, conseguiu a proeza de chegar até grupos tradicionalmente excluídos das políticas sociais, como os moradores de rua, os povos tradicionais (indígenas e quilombolas), os assentados e pessoas egressas de trabalho escravo.

Esses dados, por si só já indicam que a política ‘veio pra ficar’, representando, em termos de políticas sociais, avanços nos aspectos institucionais e políticos, o que não significa, no entanto, que não haja pontos que devam ser modificados e revisados, como, por exemplo, a noção de pobreza adotada pelo Estado brasileiro, tema que será abordado no próximo capítulo.

---

## Capítulo 2. Trajetórias da política ▪

---

*Distância extrema entre o desenvolvimento dos conhecimentos e a capacidade prática de enfrentar os problemas conhecidos. Esta discussão geralmente se volta para a pesquisa da pobreza. É certo que a pesquisa da pobreza cresceu enormemente nos últimos tempos, pelo menos em quantidade. Sabe-se muita coisa sobre o pobre: onde mora, que tipo de família constrói, como vê os governantes, como trabalha e produz, que tipo de pressão exerce sobre o mercado de trabalho, seu potencial contestador, e assim por diante.*

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*, 1989, p. 233

*O pobre como simples beneficiário, tal como ocorre em programas como o Bolsa Família, é um pobre domesticado, incluído na margem, aliciado. Sana-se, em certa medida, a necessidade de assistência, mas não se toca no desafio da autossustentação e autogestão. Quer dizer, a pobreza política não é atingida. Mais comumente, é fomentada, tornando as políticas sociais 'efeitos de poder'.*

DEMO, Pedro. *Pobreza Política*, 2006, p. 36

**Tão velha quanto a roda**, a pobreza persiste no século XXI, mas reconfigura-se ao longo do tempo. Fenômeno recorrente na sociedade, intensificado, no entanto, pelo capitalismo. Da *Poor Law*<sup>100</sup> aos programas de transferência de renda, diferentes tentativas de intervenção e resolução foram pensadas e implementadas pelos Estados ao longo de séculos.

---

<sup>100</sup> *Poor Law* (Leis dos Pobres) foi um sistema de leis que, por dois séculos, regulou a assistência aos pobres na Inglaterra. Iniciada em 1597, com o *Act for the relief of the poor* (Ato para o alívio dos pobres), cada paróquia era responsável pelos pobres da sua localidade. Passou por reformulação em 1834 (a Nova *Poor Law*) e foi extinta com a criação do sistema de Bem Estar Social, após a 2ª Guerra Mundial. Constituíram, na época medieval, o que Ana Paula Mauriel (2008) chamou de sistemas de alívio da pobreza. Por muito tempo, as *Poor Law* influenciaram políticas de alívio à pobreza no mundo todo, principalmente na difusão de seus princípios-chave, tais como a responsabilidade local, menor elegibilidade e fixação territorial da assistência social.

As teorias também foram se modificando: migrou-se de uma visão que criminalizava e culpabilizava os pobres por sua condição, dividindo-os entre bons – aqueles dignos de assistência – e maus – os que devem ser punidos – para a de responsabilização do poder público e da sociedade civil, pautada na ideia de necessidade de combate à pobreza e à miséria<sup>101</sup>. Esta última visão focaliza o pobre – em especial, a mulher pobre – como o sujeito de transformação da sua situação, fato que se dá mediante transferência de renda, incremento de capital social e promoção de seu empoderamento.

Essa mudança de perspectiva se reflete na forma como os Estados estão lidando com essa questão, isto é, na orientação das políticas sociais. Passou-se da distribuição de bens em espécie – cestas básicas, vale-transporte, roupas e leite<sup>102</sup> – para a predominância da distribuição de dinheiro, via programa de transferência de renda, com cobranças de condicionalidades referentes aos cuidados com as crianças e adolescentes pobres. Agora ‘luta-se’ contra a pobreza e a extrema pobreza.

Mas se na Europa, em especial na França, verifica-se o fenômeno crescente, nas últimas quatro décadas, da “nova pobreza”<sup>103</sup>, no Brasil, o novo é a queda da

---

<sup>101</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), traçados na Declaração do Milênio pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000 é um exemplo desse reconhecimento da pobreza e da miséria como problemas a serem combatidos pelos Estados. Espera-se que, até o ano de 2015, todos os países tenham conseguido atingir os oito objetivos declarados, quais sejam: 1- acabar com a fome e a miséria; 2- educação básica de qualidade para todos; 3- igualdade entre sexos e a valorização da mulher; 4- reduzir a mortalidade infantil; 5- melhorar a saúde de gestantes; 6- combater a Aids, a malária e outras doenças; 7- qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e 8- todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Segundo documento da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL (FILGUEIRA; PERI ANDRÉS, 2004) o Brasil está bem próximo de cumprir a meta de redução pela metade da pobreza extrema, antes mesmo de 2015. Na América Latina, até o momento, somente o Chile conseguiu cumprir essa meta.

<sup>102</sup> A distribuição de bens em espécie ainda permanece, mas deixou de ser a política de assistência social predominante. No Brasil, essa prática assistencialista se configura como Benefícios Eventuais, assegurados pela Art. 22 da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social).

<sup>103</sup> A “nova pobreza”, fenômeno descrito, principalmente, por teóricos franceses, teve início no final da década de 70. É caracterizada pelo desemprego de longo prazo de setores antes inseridos no mercado de trabalho formal. Esse desemprego prolongado faz com que novos grupos sociais precisem recorrer aos Serviços de Assistência Pública para sobreviver. Essa situação, fruto da “crise da sociedade salarial” geraria um novo fenômeno social, a *desfiliação social* (CASTEL, 1998). Para Paugam (2003), a “nova pobreza” gera um processo de *desqualificação social*, caracterizado pela perda do emprego formal, por dificuldades de inserção permanente no mercado de trabalho e um progressivo isolamento social do indivíduo que passa a se sentir um “inútil” socialmente. A pobreza é considerada nova porque afeta

desigualdade e do número de pessoas pobres. No caso da redução da pobreza, o estudo realizado por Sergei Soares et al. (2010) mostra que houve uma queda de 12 pontos percentuais do número de pobres: passou de 26% para 14% da população brasileira. O dinheiro vindo do PBF responde por, aproximadamente, 16% dessa queda (SOARES et al., 2010, p. 49). Já a taxa de extrema pobreza caiu de 10% para 5%, sendo que 1/3 dessa queda é derivado da renda transferida pelo PBF.

Em outras palavras e números, de acordo com o trabalho *Desigualdade de Renda na Década* (2011, p. 9), coordenado por Marcelo Neri, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, entre os anos 2001 e 2009, o crescimento da renda dos 10% mais pobres subiu 69,08%, ao passo que entre os 10% mais ricos, o ganho foi de 12,58%. Analisando os dados, pode-se observar que, apesar da renda dos mais ricos seguir crescendo, ainda que em menor proporção, há também um aumento considerável na renda dos mais pobres.

Além disso, parece que estamos diante de um movimento simultâneo de combate à desigualdade. Em termos de alteração no Coeficiente de Gini<sup>104</sup>, sabe-se que o grau de desigualdade de renda no país tem caído de maneira acentuada. Dados da Pnad de 2007 apontam que, entre os anos de 2001 e 2007, o coeficiente de Gini declinou 7%, caindo de 0,593 para 0,552, o que equivale dizer que a renda dos 20% mais pobres cresceu 4 pontos percentuais a mais do que a renda nacional (IPEA, 2008).

Esse recente movimento de queda da desigualdade – atingindo uma média de 1,2% por ano, um dos mais acentuados do mundo! – tem como principais determinantes a expansão do crédito e os programas de transferência de renda federais, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), além da política de valorização do salário mínimo e seus efeitos nas aposentadorias.

---

grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado tal situação, como empregados do setor moderno, trabalhadores idosos, pequenos produtores, artesãos autônomos e jovens com escolaridade, mas sem experiência profissional.

<sup>104</sup> O Coeficiente de Gini é “um indicador que mede, de maneira global, a evolução da distribuição de renda em maior ou menor igualdade, quando aplicado à população total” (SALAMA; DESMETRAU, 1999, p. 36). É um índice de desigualdade que varia de 0 (divisão igualitária) a 1 (desigualdade extrema). Quanto mais próximo de 1 mais desigual o país é.

Dentre os dois programas de transferência de renda, o BPC, cujo benefício equivale a um salário mínimo, é o que mais contribuí para o aumento da renda de famílias pobres e miseráveis (JACCOUND, 2006). Já o Programa Bolsa Família se destaca menos pelo valor pago do que pela quantidade de pessoas que atinge. Segundo o documento *Transferências de Renda Programas de Transferências de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade (2006)*<sup>105</sup>, escrito por Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros, Rafael Osório e Sergei Soares, os programas de transferência de renda BPC e Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Coeficiente de Gini (período 1995 a 2004), sendo o BPC responsável por 7% e o Bolsa Família por 21%.

Embora o debate em torno da pobreza seja antigo no Brasil, observam-se avanços, a partir do final de 1980, no cenário político a respeito do tratamento dispensado a esse problema. Antes da Constituição Federal de 1988, a pobreza não era considerada um problema público a ser resolvido pelo Estado, nem figurava em termos de direitos humanos (direito à vida, por exemplo); estava, pois, relegada à caridade e benevolência, restrita às práticas e iniciativas das instituições privadas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os compromissos de “erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais” estão previstos no 3º art., inciso III, os quais dependem do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 204, inciso I, BRASIL, 1988).

Ao reconhecer a pobreza como sendo de gênese social e elevando-a ao *status* de questão social, coube ao Estado o dever de combater e garantir meios de superação, abandonando, assim, formalmente, visões individualistas da pobreza como um problema de incapacidade pessoal<sup>106</sup>. Somente depois da Constituição de 1988 que a pobreza – e a assistência social – passaram a ser reconhecidas como temas que merecessem uma política pública.

---

<sup>105</sup> Acessível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Acesso em 25/03/2012.

<sup>106</sup> Esse tipo de concepção sobre o problema da pobreza, no entanto, ainda é muito difundido, tanto na mídia, como no senso comum.



Mas, o que não dá para eliminar pode-se, ao menos, administrar. Atualmente desenvolveu-se no Brasil, uma série de aparatos, inclusive de alta tecnologia, para contar, via Cadastro Único, os pobres, os miseráveis, os ‘quase-pobres’ (as famílias “baixa renda”<sup>107</sup>), além de caracterizar e localizar – através do Sicon – os pobres que não estão cumprindo com suas obrigações (as condicionalidades do Programa Bolsa Família).

Como se sabe, há diferentes formas de se definir o que é pobreza e, claro, quem são os pobres. Tudo é uma questão de escolha e ao se escolher, dentre tantas possibilidades, a forma de se definir quem é ou não pobre (beneficiário/não beneficiário), define-se também os instrumentos de intervenção. E quem define o que é pobreza? Os pesquisadores e seus centros de pesquisa e os órgãos governamentais. Os pobres, muito recentemente, começaram a ser ‘convidados a falar’ sobre sua condição de pobreza.

Neste capítulo busco traçar o trajeto que o Programa Bolsa Família percorreu até ‘cair no papel’. Isso não aconteceu do ‘dia para a noite’: um longo caminho foi percorrido até se chegar à elaboração, implementação, operacionalização, manutenção e aperfeiçoamento do Programa. O intuito é evidenciar os diferentes processos pelos quais a política passou ou, as diversas etapas da política pública, destacando os relativos às etapas de elaboração (apresentação da teoria causal e formação da *agenda setting*), a fim de evidenciar o contexto de surgimento e permanência do Programa. Pretendo, sobretudo, discutir a teoria causal – a forma como o problema a ser enfrentado é entendido –, ou seja, a definição de pobreza em voga e que dá suporte ao PBF.

---

<sup>107</sup> O Governo Federal considera como família de baixa renda aquelas cujos dados são inseridos no Cadastro Único e que têm renda *per capita* de até ¼ de salário mínimo.

## 2.1. “Ao Deus-dará” x Cidadania

Desde a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal, os “mais necessitados” ou “os mais pobres” da sociedade ganharam visibilidade e *status* de prioridade nas políticas sociais. Vale lembrar que, antes mesmo de se eleger, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (gestão 2003-2010) fez do combate à fome, através da formulação e, posterior, lançamento do Programa Fome Zero, sua grande e principal bandeira na área social.

Aos poucos, o Programa Bolsa Família ‘roubou a cena’<sup>108</sup> e hoje pouco ou nada se ouve falar do Fome Zero. Parece que “morreu na praia”. A fome saiu do foco das falas e ações do Governo Federal e a pobreza passou a ganhar destaque e, em especial, a extrema pobreza, com a gestão Dilma Rousseff (2011-2014). A pobreza virou, enfim, uma *issue* (questão política).

Esse privilégio do cidadão pobre segue no governo da presidenta Dilma Rousseff mediante alterações nos valores dos benefícios e inclusão de novos beneficiários no Programa Bolsa Família e do lançamento, logo no primeiro ano de governo, do Plano Brasil Sem Miséria<sup>109</sup>, além da criação de mais um benefício – dedicado à erradicação da extrema pobreza<sup>110</sup> –, sem falar na criação da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza.

Mas nem sempre foi assim e ainda há muito que fazer. Ao analisarmos o histórico do estabelecimento da cidadania no Brasil, com tristeza constatamos que em 2012 – já

---

<sup>108</sup> Frei Betto, um dos formuladores do Programa Fome Zero, em seu livro *Calendário do poder* (2007), descreve como, aos poucos, esse programa foi deixando de ser prioridade para o Governo Federal, com a focalização dos esforços políticos na implementação e aperfeiçoamento do Bolsa Família. Esse livro é um importante registro sobre os primeiros anos da gestão Lula e a formulação dos programas sociais.

<sup>109</sup> O Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, é uma espécie de complemento do Programa Bolsa Família, cujo intuito, no entanto, é combater a pobreza extrema, condição na qual se encontram 16 milhões de brasileiros. Dentre outras coisas, o Brasil sem Miséria pretende identificar e cadastrar, através da “busca ativa”, as pessoas em situação de extrema pobreza dentro do Programa Bolsa Família e ajudar quem já é beneficiário a ampliar a sua renda mensal. Para maiores informações, consultar o *site*: [www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br).

<sup>110</sup> Refiro-me ao *Benefício Variável de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância*, o novo benefício do PBF, que será pago a partir de 18 de junho de 2012. Faz parte da ação Brasil Carinhoso, lançada em 14 de maio de 2012 pela presidenta Dilma Rousseff, dentro do Plano Brasil Sem Miséria.

com um regime democrático consolidado – há direitos e promessas que ainda não vivenciamos, tais como a experiência de cobertura ampla dos direitos sociais ou a certeza de que somos, na prática, todos iguais. A diferenciação está na desigualdade de acesso à oferta (e à qualidade) dos bens básicos (saúde, educação, trabalho, cultura, renda etc.) e também no tratamento diferenciado que se dá ao cidadão mediante sua orientação sexual, raça ou condição social<sup>111</sup>.

O fato é que, mesmo sem consenso e a ‘duras penas’, questões relativas a diferenciações e desigualdades sociais, criadas e consolidadas no país, estão na pauta da discussão atual. Fato que pode ser considerado um avanço conquistado em grande parte pelos movimentos sociais.

Mas, apesar desse momento frutífero de debate sobre a origem e a configuração das desigualdades no Brasil, há uma dificuldade de implantação e de legitimação de projetos de reformas tímidos, de origem compensatória e de discriminação positiva, tais como o projeto de cotas raciais e sociais nas universidades públicas e o próprio Bolsa Família. Essa dificuldade está relacionada à falta de vontade e de apoio político, mas também a uma espécie de cultura, de um jeito próprio de conceber e de tratar o social no país. Aqui, direitos são vivenciados como privilégio e favores, “bondade daquele que dá” ou como moeda de troca.

Isso porque, segundo Vera Telles, há, no Brasil, uma lógica da “patronagem” associada a uma noção geral peculiar de justiça social que dificulta, quando se fala em cidadania e acesso aos direitos, o rompimento do paradigma do favor, já que

[...] os direitos nunca foram formulados segundo uma noção de igualdade, mas na ótica da proteção que um Estado benevolente deve aos fracos e desamparados; em que, para usar a formulação precisa de Marilena Chauí (1987), as diferenças sociais são transformadas em hierarquias que criam a figura do subalterno que tem o dever de obediência e do inferior que merece a tutela, a proteção, o favor, mas jamais os direitos. (TELLES, 2001, p. 59)

---

<sup>111</sup> Aqui vale lembrar as declarações, no dia 23/10/2007, de José Mariano Beltrame, secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro sobre a diferença entre matar alguém em Copacabana (bairro de classe média) e matar alguém na favela da Coreia ou no Complexo do Alemão (TOSTA, 2007).

No cotidiano de ser brasileiro, ter (acesso a) direitos é entendido (e experienciado), muitas vezes, como ter privilégios. Ou como favores.

A base dessa situação está na noção de justiça social vigente no país que

[...] não foi concebida no interior de um imaginário igualitário, mas sim no interior de um imaginário tutelar que desfigura a própria noção moderna de direitos, formulados que são no registro da proteção garantida por um Estado benevolente. (TELLES, 2001, p. 29)

Essa concepção de justiça social “obstrui a dinâmica igualitária, operando uma espécie de curto-circuito na dimensão simbólica implicada na universalidade da lei” (TELLES, 2001, p. 29). Ou seja, há, formalmente, a concepção (promessa?) de igualdade de todos perante a lei, mas, qualquer pessoa que viva no Brasil sabe que, na prática, a ‘teoria é outra’. Há desigualdade quanto ao acesso a bens materiais (habitação, saúde, educação, renda, trabalho, entre tantos outros) e também quanto ao acesso a bens imateriais (violência/segurança, capital social e cultural etc.). Há também diferenciações (e desigualdades) no que toca ao acesso à Justiça e, para Jessé Souza (2009), à própria condição cidadania: os pobres compõem a ralé brasileira, configurando-se como subcidadãos.

Tal compreensão de justiça social está presente na formação de nosso sistema de proteção social<sup>112</sup>, criado pelo “pai dos pobres”<sup>113</sup> que, já de início, não é concebido como um amplo sistema de proteção, capaz de atingir a todos os brasileiros. Pautado no seguro social, estruturou-se em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso a benefícios vinculados a contribuições prévias, isto é, o acesso a benefícios e direitos sociais ficou restrito aos cidadãos socialmente úteis, formalmente empregados e capazes de financiar o custo de seus próprios benefícios.

E, se essa configuração de cobertura já nos anos 30 e 40, quando foi criada, ou mesmo

---

<sup>112</sup> Entende-se sistema de proteção social como “formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar as vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros” (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANI, 2004, p. 15).

<sup>113</sup> Getúlio Vargas ficou conhecido como o “pai dos pobres” entre outras coisas porque criou a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, assegurando direitos tais como o salário mínimo, seguro-desemprego, férias e 13º salário.

ao longo das décadas 50, 60 e 70 – marcadas por um grande crescimento econômico – deu-se de maneira seletiva, por jamais ter-se conseguido a proeza de pleno emprego prometida pelo Estado de Bem-Estar Social, ela torna-se ainda mais dramática atualmente, com cerca de 41% da população economicamente ativa sobrevivendo na economia informal (IPEA, 2006).

A cidadania, nesse contexto, configurou-se como sendo *regulada*<sup>114</sup> (SANTOS, 1979, p. 73), porque “está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”. Dessa forma, tornam-se pré-cidadãos todos cujas ocupações não são legalizadas. Segundo Vera Telles, com a constituição do sistema de proteção social nos anos 30, a população trabalhadora foi retirada da tutela patronal para ingressar na tutela do Estado. Para a autora, esse é um tipo peculiar de cidadania, no qual os direitos políticos foram dissociados das regras de equivalência jurídica. A proteção social não foi pautada na concepção de igualdade política e justiça social, mas definida em termos de proteção do Estado, sendo os direitos sociais entendidos como “uma recompensa ao cumprimento do dever de trabalho” (TELLES, 2001, p. 23).

Pode-se dizer, assim, que o caráter corporativo assumido pelo sistema de proteção social brasileiro advém do fato dos direitos estarem vinculados à ocupação profissional, impossibilitando sua universalização, recriando as desigualdades sociais, transformando aqueles e aquelas que não possuem um trabalho formal em “não-cidadãos e não-iguais” (op. cit., p. 26). Os efeitos dessa perversa constituição da cidadania no Brasil é a existência de um sistema em que

[...] a pobreza vira “carência”, a justiça se transforma em caridade, e os direitos em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído. É o que Aldaíza

---

<sup>114</sup> Por *cidadania regulada*, Wanderley Guilherme dos Santos entende “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes por expansão dos valores inerentes ao conceito de membros de uma comunidade” (SANTOS, 1979, p. 75).

Sposati chama de “mérito da necessidade”, que define a natureza perversa de uma relação com o Estado que cria a figura do necessitado, que faz da pobreza um estigma pela evidencia do fracasso do indivíduo em lidar com os azares da vida e que transforma a ajuda numa espécie de celebração pública de sua inferioridade, já que o seu acesso depende do indivíduo provar que seus filhos estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal. Se na esfera pela hierarquização na distribuição dos benefícios sociais, aqui é a própria noção de responsabilidade pública que se dissolve, como se fossem naturais os azares do destino que jogam homens, mulheres e crianças para fora da sociedade. (Ibid., p. 26)

Aos pobres, aos trabalhadores informais e àqueles incapazes de sobreviver por conta própria, por não portarem o passaporte de ingresso no sistema de proteção social – a tão sonhada CLT –, não houve outro caminho se não recorrer à filantropia, à bondade alheia ou a serviços residuais do Estado para a provisão da cobertura de suas necessidades (COHN, 2004). Viveram, por muito tempo, ao “Deus dará”.

Essa situação de desproteção social talvez se justifique ao admitirmos que, dentro desse sistema de gestão dos direitos e benefícios sociais, os pobres não têm *status* de sujeito, pois:

[...] no mundo público, são apenas os “pobres”, expressão que sugere mais do que uma simples descrição sociológica da realidade porque expressa uma indiferenciação que é a forma mais radical da destituição: os pobres são aqueles que não têm nome, não têm rosto, não têm identidade, não têm interioridade, não têm vontade e são desprovidos de razão. Nessa (des)figuração, é definido também o seu lugar na ordem natural das coisas: são as classes baixas, as classes inferiores, os ignorantes, que só podem esperar a proteção benevolente dos superiores ou então a caridade da filantropia privada. (TELLES, 2001, p. 42 e 43)

O pobre, destituído da sua condição de sujeito social e cidadão, é concebido em sua falta, configurando-se como ‘vítima da ação do destino’, ou como responsável exclusivo por sua condição social. Nessa visão do pobre como não cidadão, a pobreza é entendida como algo externo à dinâmica social, que não se expressa nas relações sociais, não guardando, portanto, relação com a ação (ou inação) do Estado e dos governos locais. Essa atitude corresponde ao que Vera Telles chama de “pobreza como paisagem”, que naturaliza algo socialmente criado e recriado.

## Transformada em paisagem, a pobreza

é trivializada e banalizada, dado com o qual se convive, com certo desconforto, mas que não interpela responsabilidades individuais e coletivas. [...] Como paisagem, essa pobreza pode provocar a compaixão, mas não a indignação moral diante de uma regra de justiça que tenha sido violada. (TELLES, 2001, p. 32)

[...] é figurada como algo externo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e que não coloca por isso mesmo o problema das injustiças e iniquidades inscritas na vida social. (op. cit., p. 141)

[...] a pobreza é jogada para o terreno da natureza, fora dos espaços civis (Pharo) nos quais são construídas as regras reais e simbólicas das equivalências e reciprocidades que instauram a igualdade e justiça como linguagem e como referência por onde os dramas da existência podem ser problematizados nas suas exigências de equidade. (Ibid., p. 66)

[...] em um horizonte simbólico que projeta a pobreza em uma espécie de paisagem que incomoda a todos, mas que, tal como a natureza, se estrutura fora e por fora da trama das relações sociais – um mundo sem autores e sem responsabilidades, que parece transcorrer ao largo de um espaço propriamente político no qual os dramas da existência são ou podem ser figurados como questões que exigem o julgamento ético, a deliberação política e a ação responsável. É o avesso dos direitos, por certo. (Ibid., p. 9)

Isto faz com que a questão da pobreza se transfigure em “imagens que desfiguram diferenças, desigualdades e conflitos num território indiferenciado para além da sociedade e, portanto, para além da história” (Ibid., p. 33). Nesse contexto, como elemento externo à realidade social, a pobreza pode até despertar o sentimento de dó, piedade, mas não o de injustiça, indignação, por conta da noção de justiça social vigente que coloca o ‘supostamente’ igual no lugar de subalterno, logo, daquele que, valendo menos, precisa de tutela, de ajuda, ou de castigo!

Sob tal perspectiva, a pobreza é entendida como sinal de atraso, resquício do passado. Interpretada no cenário público como paisagem, ela é entendida como “aquele elemento que permanente, quase imutável, e secundário” (JACCOUND, 2010, p. 101) e que, portanto, não merece tratamento específico.

Os pobres viveram, por muito tempo, “ao Deus dará”, sem políticas públicas de

cidadania ou de enfiamento à pobreza<sup>115</sup>. Mas hoje, a certeza de que todo mês, ou pelo menos “enquanto o filho estiver na escola”, haverá um dinheiro garantido, sempre no mesmo dia, traz a possibilidade, ainda que parcialmente, de se deixar de viver ao “Deus-dará”. Ela permite experimentar a segurança de uma renda fixa e garante, ao menos, o alimento quando não do mês todo, o de algumas semanas. Esse é um dos efeitos subjetivos que o Bolsa permite: a sensação, mesmo que em muitos casos, mínima, de estabilidade e segurança: ao menos não se vai “passar/morrer de fome”.

Para Sônia Draibe (1990) esse tipo de intervenção do Estado, dentro de uma perspectiva daquilo que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, é marcada pelo caráter meritocrático-particularista<sup>116</sup>; isto é, na sociedade brasileira cada pessoa deve estar em condições de resolver suas necessidades básicas tendo por base seu mérito (e dinheiro!), seu trabalho e suas relações pessoais e só contar com o Estado quando ‘a coisa estiver feita’. Uma espécie de ‘salve-se quem puder’, uma vez que há poucas políticas universais (e que são ainda de baixa qualidade), capazes de garantir a proteção ou prevenção ao todo social, sendo a política social pensada somente como fator de correção parcial de distorções do mercado, dirigida a grupos específicos: “os necessitados”, ou melhor, “os mais necessitados” e “os mais pobres”<sup>117</sup>. Segundo Draibe esse padrão de intervenção estatal conservador, com características autoritárias e tecnocráticas, somado à cultura do assistencialismo se consolida no Brasil em meados das décadas 60 e 70, em pleno período de governo militar, produzindo o que eu chamaria de *Welfare State* à brasileira: longe de estar no centro das ações do Estado, a questão social no Brasil sempre esteve em segundo plano e, porque não dizer, relegada às primeiras-damas, quiçá bem intencionadas.

---

<sup>115</sup> Situação diferente do que ocorreu na Inglaterra elizabetana. Com a *Speenhamland Law*, criada em 1795 e em vigor até 1834, institui-se o “direito de viver”. Durante a vigência da *Speenhamland Law* o indivíduo inglês recebia assistência, mesmo quando empregado, se seu salário fosse menor do que renda familiar estabelecida pela tabela do governo (POLANYI, 2000).

<sup>116</sup> Citando Raquel Raichelis (2000, p. 95): “Esse padrão meritocrático-particularista transforma direitos em ajuda por meio da aplicação de critérios seletivos, numa situação de concessão de quem tem o poder de atribuir mérito ou autorizar a concessão do benefício.”

<sup>117</sup> Recorro aqui a expressões correntes, tanto nos discursos do ex-presidente Lula, nas falas de Patrus Ananias, ex-ministro do MDS (gestão 2003-2010), como na mídia e no senso comum para se referirem aos beneficiários do PBF e aos usuários das políticas de Assistência Social.



No padrão de resposta social típico do *Welfare State*:

a modalidade setorialista do trato às refrações da ‘questão social’ não esconde o seu fundamento de ser constitutivo de direito de cidadania e de universalidade do serviço, sendo tal resposta de responsabilidade do conjunto da sociedade (‘solidariedade social’), por intermédio do Estado. (DEMO, 2003, p. 319)

Esse tipo de Estado, porém, não se constituiu no Brasil, mas apenas em alguns países mais desenvolvidos como França, Alemanha, Suécia e Inglaterra. Nossa histórica maneira de tratar o social seguiu um percurso menos nobre. O modelo desenvolvimentista que sustentou em grande parte o enorme ritmo de crescimento econômico<sup>118</sup> na época do governo militar – com suas promessas de milagre e de “divisão do bolo” – provou que depois de pronto, o bolo até hoje não foi dividido, o que não evitou que uma parcela pequena da população dele se apropriasse.

É sob esse peso do passado que ainda vivemos, apesar das mudanças de concepções introduzidas pela Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”. Concebida numa espécie de ‘suspiro de alívio e de esperanças’ na democracia, a nova Carta advoga a favor da ampliação legal da proteção social para além da vinculação com o emprego formal, criando novas condições de financiamento das políticas sociais estabelecendo o Orçamento da Seguridade Social. Outro aspecto significativo é o reconhecimento da necessidade de se pensar e organizar, sistematicamente, as políticas de assistência. A Assistência Social, tradicionalmente ofertada por organizações privadas, entidades filantrópicas e religiosas é elevada à condição de política pública<sup>119</sup>, fato que exige planejamento, regulamentação e institucionalização. Como política não contributiva e pautada pela universalidade da cobertura e do

---

<sup>118</sup> Segundo Jessé Souza, o Brasil, de 1930 a 1980, foi o país de maior crescimento econômico do globo, mas sem que isso se revertesse em quedas das taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania. Com isso, verifica-se uma vez mais que crescimento econômico, por si só, não é suficiente para resolver problemas sociais. Para o autor, há entre nós a crença “fetichista” no progresso econômico, como se crescer economicamente fosse se reverter, automaticamente, em melhor distribuição das riquezas (SOUZA, 2003).

<sup>119</sup> Seguindo as orientações da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005: “A assistência social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir – é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos” (CNAS, 2005, p. 14).

atendimento<sup>120</sup>, a Assistência Social passa a integrar, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, o sistema de Seguridade Social. Com isso torna-se um direito do cidadão e um dever do Estado.

Em dezembro de 1993, aprova-se a Lei nº 8.742, mais conhecida como LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), instrumento legal que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil. No ano de 2004, cria-se a estrutura administrativa do atual Ministério responsável pela gestão das políticas sociais (MDS) e aprova-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujo objetivo é definir as diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da Assistência Social em todos os níveis de governo.

Dentre tantos pontos importantes da PNAS vale destacar o estabelecimento de diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>121</sup>. A implantação e o aperfeiçoamento gradual e em curso do SUAS, em todo território, representam um progresso em termos políticos e operacionais, pois permitem, pela “primeira vez na história desse país”, a organização e regulamentação<sup>122</sup> da prestação de serviços e ações assistenciais, através de uma gestão descentralizada, compartilhada e participativa.

---

<sup>120</sup> De acordo com o Art. 203 da Constituição Brasileira (1988) a Assistência Social é um direito “de quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social”.

<sup>121</sup> O SUAS “é um sistema de proteção social público não contributivo, com gestão descentralizada e participativa, que regula e organiza, no território nacional, os serviços, programas e benefícios socioassistenciais e que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis por sua gestão e cofinanciamento.” (PROTOCOLO DE GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO ÂMBITO DO SUAS, 2009, p. 7). Com a implantação do SUAS alteram-se as operações de repasse de recursos federais para os estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como a prestação de serviços e benefícios assistenciais estão organizados em todo território brasileiro. Está sob a responsabilidade do MDS e é regulamentado pela NOB/SUAS (2005).

<sup>122</sup> Desde a aprovação da PNAS muitos esforços estão sendo empreendidos na produção de documentos que visem à regulamentação e padronização da Assistência Social. Destacam-se a *Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS)* (Resolução nº130, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS –, de 15 de julho de 2005) que regula e organiza o SUAS no território nacional; a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (Resolução nº 109, do CNAS, de 11 de novembro de 2009) que apresenta a matriz padronizada para a oferta de serviços socioassistenciais e o *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS* (Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT – nº 7, de 10 de setembro de 2009) que acorda procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferência de renda ofertados em todo o país.

Outro ponto interessante a se ressaltar é o fato de que a proteção social prestada pelo Estado, através das ações e serviços de assistência social<sup>123</sup>, deve garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar (PNAS, 2005). Para tanto, os serviços e ações de assistência social estão organizados, por níveis de complexidade, em: Proteção Social Básica<sup>124</sup>, destinada à prevenção de riscos de pessoas e famílias em situações de vulnerabilidade social; e a Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade<sup>125</sup>, destinada a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos.

Essa nova concepção de Assistência Social exigiu a criação de equipamentos públicos de concentração de oferta e organização dos serviços e ações de proteção social. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade descentralizada da política de assistência social responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica, situada em territórios de alta vulnerabilidade e risco social, presente em todos os municípios do Brasil. É, pois, a principal porta de acesso da população aos serviços socioassistenciais, a informações e ao cadastramento em programas sociais como o Bolsa Família<sup>126</sup>. Para garantir a Proteção Social Especial,

---

<sup>123</sup> Na NOB/SUAS, a proteção social de assistência social é definida como “o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (CNAS, 2005, p. 16).

<sup>124</sup> “A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (PNAS, 2005, p. 33 e 34).

<sup>125</sup> “A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2005, p. 37). Ela está dividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade, com serviços ofertados a indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que não romperam com os vínculos familiares e comunitários; e em Proteção Social Especial de Alta Complexidade que consiste na oferta de serviços que garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) a famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça.

<sup>126</sup> É importante destacar que o cadastramento do Bolsa Família não ocorre, necessariamente, no CRAS. A forma de cadastramento do PBF está a cargo do município e é definida pelo Gestor Municipal do Programa.

de média e alta complexidade, foi criado o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

## **2.2. Antes do dinheiro do/na Bolsa, tinha o quê?**

Já no final da década de 70, com o desemprego crescente e prolongado e a crise do Estado de Bem Estar Social, ideias sobre a necessidade de se “reformular o Estado”, na busca de um novo tipo de intervenção passam a ser preconizadas, para, ao longo dos anos 90, assumir materialidade nos países latinos americanos. No Brasil as reformas de cunho neoliberal se efetivaram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, as políticas sociais foram marcadas pela implantação de programas de transferência de renda; focalização nos “mais pobres” e pela criação do Cadastro Único, um interessante banco de dados sobre a pobreza.

O debate em torno da fome e da miséria ganhou fôlego no começo da década de 90, em especial nos anos 1993 e 1994, motivado principalmente pela figura do sociólogo Betinho (Herbert José de Souza) que liderou o movimento “Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida” (1992/1993). A partir dessa ampla campanha, parte da população sensibilizou-se com a questão da fome, expressando certo compromisso de ‘toda a sociedade’ na urgência da luta contra esse problema crônico.

A pobreza, nesse momento, ainda não era reconhecida como uma questão política (*issue*), posto que é a urgência da fome e da miséria que aparecem como problemas a serem combatidos, cuja solução, à primeira vista, mais rápida, é a distribuição de alimentos. O Programa Fome Zero ‘entra em cena’ em 2003 com o objetivo de promover segurança alimentar e nutricional a todos os brasileiros. O problema da pobreza está colocado, mas em termos da fome e da necessidade do Estado garantir a segurança alimentar e nutricional do cidadão.

No entanto, apesar da mobilização da sociedade civil no começo da década de 90, foi somente no governo do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), sob o comando de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que a pobreza virou tema da agenda política e alvo de políticas públicas voltadas para o seu combate. Os programas de transferência de renda são implementados, em todos os níveis de governo.

Nas gestões do sociólogo – com exceção do Projeto Alvorada, dos Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, da criação do Fundo de Combate à Pobreza e da formação da Rede de Proteção Social – as ações sociais concentraram-se, basicamente, na criação e implantação de programas de transferência de renda: em 2002, final do mandato de FHC, havia sete programas de transferência de renda de nível federal em funcionamento<sup>127</sup> no Brasil.

Os programas de transferência de renda surgem no cenário nacional e internacional como alternativa ao esfacelamento do modelo do *Welfare State* e aos novos problemas econômicos, políticos e sociais das décadas de 80, 90 e anos 2000, causados, em grande parte, pelos ajustes estruturais propostos pelo Consenso de Washington. Teoricamente, eles se baseiam na superação da pobreza a partir do desenvolvimento de capacidades individuais<sup>128</sup>, tal como apregoado pelo economista indiano Amartya Sen.

No Brasil, a discussão foi heroicamente sustentada pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP): foram mais de dez anos desde a apresentação do Projeto de Lei n°80/91 que propunha a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima, até a

---

<sup>127</sup> A saber: “Programa Bolsa Escola; Programa Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Bolsa Renda; Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano; Bolsa Qualificação e Auxílio Gás” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 58).

<sup>128</sup> Amartya Sen, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade* (2000), afirma que o principal fim e meio do desenvolvimento é a expansão da liberdade, uma vez que as privações de liberdade são o que limitam as escolhas e as oportunidades de um indivíduo PARA exercer sua condição de agente. A pobreza, nessa perspectiva, aparece como um conjunto de incapacidades individuais para se conduzir a vida. Ana Paula Mauriel, em sua tese de doutorado (2008), mostra a estreita relação entre o que a autora chamou de novo paradigma para se pensar a pobreza, baseado na teoria de Sen, e um novo paradigma liberal.

promulgação da Lei nº 10.835, em 08 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania no Brasil.

Diferentes do projeto de renda mínima universal – cujo foco são os indivíduos acima de 25 anos e a distribuição de renda sem condicionalidades – os programas de transferência de renda implantados ao longo da década de 90 e anos 2000 se deslocaram do indivíduo para a família, destacando-se o papel da mulher, tendo como público-alvo crianças e adolescentes pobres e miseráveis e a cobrança de condicionalidades educacionais e de cuidados com a saúde.

As primeiras experiências de programas de transferência de renda condicionada no país ocorreram, simultaneamente, em 1995 e foram iniciativas de governos municipais. É nesse ano que se implementam o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas (SP) e Ribeirão Preto (SP), e o Programa Bolsa Familiar para a Educação, no Distrito Federal.

Em 1996, são implantados os primeiros programas de transferência de renda federal: o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), que consistia na transferência, à família, de renda condicionada à retirada de crianças de atividades de trabalho infantil e o BPC (Benefício de Prestação Continuada)<sup>129</sup>. Em 1998, o Governo Federal, através da Medida Provisória nº 1.726, de 03 de novembro, criou o Bolsa Qualificação Profissional.

No período de apenas um ano, de 1997 a 1998, o Brasil vivenciou uma explosão de programas de transferência de renda municipais<sup>130</sup>. Segundo Lena Lavinias (LAVINAS, 1998 apud SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 30) foram criados programas de transferência de renda em Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Boa Vista (RR), Catanduva (SP), Ferraz de Vasconcelos (SP), Franca (SP), Ribeirão Preto (SP), Guaratinguetá (SP), Guariba

---

<sup>129</sup> Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995.

<sup>130</sup> De acordo com o Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepas), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, havia, em 1996, 76 projetos de renda mínima em tramitação, sendo que 62 (82%) eram municipais e 13 (17%) estaduais e um nacional (SPOSATI, 2010, p. 274).

(SP), Goiânia (GO), Jaboticabal (SP), Jundiaí (SP), Mundo Novo (MS), Limeira (SP), Osasco (SP), Ourinhos (SP), Paracatu (MG), Piracicaba (SP), Presidente Prudente (SP), Santo André (SP), São Francisco do Conde (BA), São José do Conde (BA), São José dos Campos (SP), São Luís (MA) e Vitória (ES).

Em 2001, são implementados, em nível federal, novos programas de transferência de renda com a oferta de diferentes benefícios sociais, cada qual sob a responsabilidade de um Ministério e sem conexão entre si. No campo da educação e sob o comando do MEC, implementa-se o Programa de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola)<sup>131</sup>; já o Programa Agente Jovem para Desenvolvimento Social e Humano<sup>132</sup>, chamado de bolsa agente jovem, que consiste em auxílio financeiro a adolescentes de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade social, foi criado pela Secretaria de Estado de Assistência Social; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação)<sup>133</sup>, foi implementado sob responsabilidade do Ministério da Saúde; e o Programa Bolsa-Renda<sup>134</sup>, sob gestão do Ministério da Integração Nacional, foi criado para o atendimento à população atingida pelos efeitos da estiagem na Região Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais. No ano seguinte, implementa-se, sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia o Programa Auxílio-Gás<sup>135</sup>, que subsidiava o gás de cozinha para famílias de baixa renda. Em 2003, já na gestão do PT, criou-se o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), ou Cartão Alimentação<sup>136</sup>, sob o comando do extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, hoje Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

---

<sup>131</sup> Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

<sup>132</sup> Portaria MPAS/SEA nº 879, de 03 de dezembro de 2001.

<sup>133</sup> Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001.

<sup>134</sup> Medida Provisória nº 2.203, de 03 de agosto de 2001.

<sup>135</sup> Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2001.

<sup>136</sup> Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

A criação da Rede de Proteção Social<sup>137</sup>, em 2002, foi um importante passo no sentido de maior integração e organização das ações federais no campo de políticas de proteção social.

Porém, mesmo diante dessas inovações da década de 90, as políticas sociais subordinaram-se ao grande projeto político de FHC: a estabilização da economia em contraposição ao princípio universalizante da Constituição de 1988. Fomos vivenciando um processo de universalização restrita, isto é, as políticas sociais adotadas foram pensadas para atingir um público-alvo específico. Optou-se pelo caminho da privatização das proteções, da focalização e fragmentação das políticas sociais (GIOVANNI; PRONI, 2006). Para Anete Ivo (2006), essa mudança de perspectiva tem como objetivo produzir um efeito compensatório e flexível: reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural imposto ao longo da década de 80 e 90, não se constituindo como direitos, mas benefícios, passíveis de serem retirados a qualquer momento, provavelmente para ‘conter gastos públicos’.

Muitos estudiosos (DRAIBE et. al., 1995; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004; COTTO; PAIVA, 2010) afirmam que, apesar das várias iniciativas de proteção social focalizada, criadas ao longo dos dois governos de FHC, ao final de 2002, não se tinha no Brasil nada que se pudesse ser chamado de um sistema de proteção social. O que existia, de fato, era uma série de programas de transferência de renda, com alcance restrito e que, muitas vezes, representavam uma superposição de objetivos, competências e clientelas-alvo, algo como o ‘samba do crioulo doido’ em termos de políticas sociais.

Maria Ozanira Silva e Silva, uma das estudiosas que tem se dedicado a pensar a assistência social e os programas de transferência de renda como propostas de superação da pobreza, afirma que a história da política social brasileira tem sido identificada como “um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população brasileira”

---

<sup>137</sup> A “Rede de Proteção Social” era constituída por 12 programas de transferência de renda de origem federal.



(SILVA, 2006, p. 5). Isso porque “[...] o padrão de desenvolvimento adotado tem considerado a Política Social como questão marginal, desvinculada das questões macroeconômicas, numa perspectiva compensatória e assistencialista” (op. cit., p. 6).

E é nesse contexto de ‘muda, mas permanece’ que o Programa Bolsa Família surge no cenário político. Seu principal objetivo é unificar os programas federais de transferência condicionada de renda, possibilitando, com isso, uma articulação e estruturação das várias iniciativas de combate à pobreza em uma única política pública e em um único Ministério. Além disso, o PBF surge com uma grande meta de atendimento (em constante ampliação) e o desafio de chegar, progressivamente, a toda à população considerada pobre e miserável do país<sup>138</sup>.

O fato da criação do PBF estar associada à necessidade de unificação dos esforços do Governo Federal na área de transferência de renda condicionada faz com que o Programa seja um tipo de intervenção social marcada pela “dependência de trajetória”, conceito que se refere a “situações em que escolhas de políticas anteriores têm grande influência no desenho de nova intervenção” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 57). Por conta disso, para os autores, o PBF nasce carregado de “diversos tipos de herança” dos programas e políticas anteriores.

Diante do exposto, é possível afirmar que os programas de transferência condicionada de renda converteram-se na principal política de assistência e proteção social. É notável, nas últimas décadas, tanto no Brasil, como em outros países da América Latina, uma forte tendência das políticas sociais se reduzirem à distribuição de bolsas para mulheres (e seus filhos). Os mecanismos antipobreza baseados em transferência de renda “não se tratam de programas de renda mínima universais e de valores compatíveis com o atendimento das necessidades básicas” (ROCHA, 2003b, p. 70). São, pois, políticas residuais e focalizadas.

---

<sup>138</sup> A estimativa de famílias pobres no Brasil, com o perfil de atendimento do Programa Bolsa Família (renda familiar de até R\$ 140,00 por pessoa), de acordo com dados do Censo IBGE de 2010, é de 13.738.415 (RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS: INFORMAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA, Sagi, 2012.). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso dia 14/06/2012.

Por trás disso está a ideia (ou a teoria causal) de que pobreza é insuficiência de renda e que, portanto, o caminho para a resolução do problema é a distribuição de dinheiro, em formato de benefício e não em termos de garantia de um direito. A justificativa para esse tipo de intervenção, de cunho liberal, está no fato de que “numa economia moderna e monetizada, a cidadania plena depende de dispor de renda para atender as necessidades no âmbito do consumo privado” (SABÓIA; ROCHA, 2002 apud ROCHA, 2003, p. 70).

Segundo Pedro Demo, ao apostarmos ‘todas as fichas’ nesse tipo de intervenção, corremos o risco de substituir o cidadão pelo beneficiário, que é “aquela figura que depende de outrem para dar conta de seu destino, ainda que isto ocorra por direito” (DEMO, 2000, p. 30). Dentro da lógica histórico-estrutural da desigualdade social, adverte-nos o autor, “prefere-se sempre o beneficiário ao cidadão, porque, de um lado, reproduz com elegância a ignorância (um dos pilares da pobreza política) e, de outro, fantasia utilidade imediatista dos agentes da política social, em particular, da pública” (op. cit., p. 31).

Será que, nesse novo contexto de relações estabelecidas entre Estado e cidadãos, a cidadania não estaria deixando de ser regulada e estaria começando a ser consumida em prestações no carnê? Ou seja, com a predominância dos programas de transferência de renda associados à cobrança de condicionalidades como políticas sociais, a cidadania passaria a ser formulada em termos de maior acesso à renda e ao consumo<sup>139</sup>.

Mas é bom lembrar que não se trata da distribuição de renda para qualquer um. Ela se restringe àqueles, em especial às mulheres, que cumprem com os critérios estabelecidos: renda familiar *per capita* de até 140,00, para as famílias pobres, e renda de até R\$ 70,00 para famílias extremamente pobres.

---

<sup>139</sup> Trabalhei essa relação cidadania e consumo no *paper* que fiz para a apresentação na IV JOINP Jornada Internacional de Políticas Públicas, realizada entre 25 e 28 de agosto de 2009, pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão. Para maiores informações consultar: ÁVILA, M. P. **Consumo e pobreza no Brasil**: dá pra pensar? Apresentação oral vinculada ao eixo temático Desigualdades Sociais e Pobreza, da IV JOINP.

### 2.3. A pobreza como um problema público

A pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade de acesso aos bens materiais, sociais e culturais. Além disso, o país possui uma estrutura social marcada por uma elevada concentração de renda *per capita*, já que:

[...] a parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres é apenas ligeiramente maior que a parcela apropriada pelo 1% mais rico. [...] a fatia da renda apropriada pelos 10% mais ricos representa mais de 40% da renda total, ao passo que a fatia apropriada pela metade mais pobre da população representa 15%. (IPEA, 2008, p. 2)

Apesar do Brasil figurar como 6<sup>a</sup> economia mundial – superando, em 2012, países considerados com alto grau de desenvolvimento, como a Inglaterra – e ter se destacado, nos últimos anos, pela queda no número de pobres e por alterações, em menor proporção, nas taxas de desigualdade, sua estrutura de renda altamente concentrada o coloca na triste posição de um dos países mais desiguais do mundo<sup>140</sup>: dos 126 países cujas informações sobre o grau de desigualdade na distribuição de renda estão disponíveis, 90% deles apresentam distribuições de renda menos concentrada do que o Brasil (IPEA, 2010).

Foco das ações dos últimos três governos, pode-se afirmar, sem correr o risco de ser demasiadamente otimista, que, ao longo dos anos da década de 2000, a pobreza, a extrema pobreza e seu combate estão na ‘ordem do dia’, não só para as pessoas que vivem esse drama. Isso equivale a dizer que a pobreza ganhou espaço central na agenda pública, com tamanho destaque que está, inclusive, no *slogan* do atual governo: “País rico é país sem pobreza”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Segundo estudos de Pierre Salama e Blandine Demestrau (1999, p. 26), pode-se dividir os países em cinco grupos por grau de desigualdade, o Brasil está em primeiro lugar no grupo dos países mais desiguais do mundo. Classificação do Grupo 60-30-10 – caracterizado por países cuja renda média dos 40% mais pobres é aproximadamente equivalente a um quarto da renda média do conjunto da população, e a renda dos 20% mais ricos é 12 vezes mais elevada que a média dos primeiros – : 1) Brasil, 2) África do Sul, 3) Guatemala, 4) Zimbábue, 5) Quênia, 6) Chile, 7) Lessoto, 8) Panamá, 9) México, 10) Botswana, 11) Guiné-Bissau, 12) Senegal, 13) Tailândia e 14) Venezuela.

<sup>141</sup> Slogan da gestão Dilma Rouseff/PT (2010-2014).

Não que não houvesse na história recente do país outro movimento de redução da pobreza<sup>142</sup>. A novidade, como já dito, é a sua transformação em um problema a ser pautado e enfrentado através do emprego de conhecimentos específicos, na condição de política pública, ou, em termos correntes, a pobreza se transformou, enfim, em uma *issue*, isto é, em uma questão política.

Como se sabe, a formulação de uma política pública é dinâmica, leva tempo e passa por diversas etapas. Por isso mesmo é considerada um processo no qual estão envolvidos vários atores e instituições sociais. Há uma predominância, no entanto, da participação de representantes do Estado nas etapas de escolha da melhor alternativa ao problema posto e na elaboração do desenho da política. Ou seja, no processo decisório, ainda que a sociedade civil esteja presente como veículo de apresentação de demandas e reivindicações, quem define o quê, como e quando, ainda são os políticos, especialistas e o poder legislativo.

O primeiro passo do processo de elaboração de uma política pública refere-se ao debate e à formulação da questão a ser resolvida, ou seja, da transformação de um problema em uma questão política (*issue*) que merece solução. É claro que, devido às restrições orçamentárias e de recursos em geral, nem todos os itens que merecem atenção e atuação do poder público são incluídos na agenda<sup>143</sup>, fato que desperta muita disputa de grupos com interesses distintos.

Esta é a etapa de formação da agenda, ou seja, é o momento de

inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público. A noção de inclusão na agenda designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-o em objeto de debates e controversas políticas na mídia. (SARAVIA, 2006, p. 33)

---

<sup>142</sup> É importante destacar que em outros momentos houve queda da taxa de pobreza. Ao longo dos anos 70, a pobreza foi reduzida à metade (PASTORE; ZYLBERSTAJN; PAGOTO, 1983 apud IPEA, 2007, p. 9). Durante o período de implantação do Plano Real, a pobreza declinou quase 10 pontos percentuais (ROCHA, 2003).

<sup>143</sup> Segundo Kingdon (1984 apud JESUS, 2007, p.3) a “agenda é uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção dos governos e dos cidadãos”.

Nesse ponto, observa-se que um longo caminho foi percorrido desde a Constituição de 1988 até meados dos anos 2000 para que a pobreza e a extrema pobreza deixassem de ser um problema (e responsabilidade) somente ‘daqueles que sofrem’ para se transformar em um problema público a ser combatido através da formulação de políticas públicas.

A criação, em 2001, do Cadastro Único foi e segue sendo uma importante ferramenta, que envolve recursos humanos e tecnológicos, para a formulação do diagnóstico da pobreza no Brasil, afinal, para se conseguir qualquer tipo de benefício assistencial, é necessária a inscrição no Cadastro Único. Com a implantação dessa ferramenta, foi possível saber a quantidade de pobres e miseráveis, onde moram, quantos filhos têm, quais as condições de sobrevivência e reprodução social que a família possui em termos de acesso à infraestrutura, a serviços básicos e à renda. Pode-se, enfim, contabilizar e caracterizar, com certa precisão, a pobreza e a miséria no Brasil<sup>144</sup>.

Concluído o mapeamento das alternativas existentes para a intervenção, segue-se o processo de formulação ou desenho da política. De acordo com Marta Rodrigues (2010, p. 50)

[...] é nesse momento que diversos atores se mobilizam para a formação de coalizões (intra e extra-governamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente, construindo uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar o problema.

É ainda na fase de formulação do desenho do programa ou política que se estabelece quem poderá ter acesso aos seus resultados (*outcomes*), delimitando, portanto, os critérios de inclusão e de permanência, além das ‘regras do jogo’. É nessa etapa que se solidifica a política e ela ‘cai no papel’: suas diretrizes, objetivos e resultados previstos são dispostos em formato de lei, medida provisória, ou mesmo como decreto. Com isso,

---

<sup>144</sup> De acordo com a PNAD (2006), a estimativa de famílias de baixa renda (famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo e famílias com renda mensal total de até três salários mínimos) é de 22.231.781. Estavam cadastradas na base de dados CadÚnico, no mês março de 2012, 22.907.554 famílias, sendo que 21.180.551 tinham renda mensal *per capita* de ½ salário mínimo e 17.707.682 famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00.

estabelece-se quem tem direito a ter acesso à política, bem como se descrevem comportamentos dos agentes implementadores e dos beneficiários.

Uma vez concretizadas essas etapas iniciais, o próximo passo é a implementação da política, quando ela ‘sai do papel’. No caso em questão, embora o PBF seja um programa de transferência de renda federal, a instância governamental que executa a política, isto é, que faz o Bolsa Família ‘funcionar’, é o município<sup>145</sup>.

Ao analisar o PBF em termos de política pública, pode-se dizer que a pobreza figura como um problema público a ser resolvido (a teoria causal), e a distribuição de dinheiro, associada à cobrança de condicionalidades relativas aos cuidados com a educação e saúde, configura-se como a alternativa de intervenção escolhida. O objetivo central do PBF é combater a pobreza e a extrema pobreza, fenômenos estes compreendidos a partir do conceito de pobreza absoluta, isto é, a pobreza relacionada ao provimento do mínimo necessário à sobrevivência e caracterizada um valor monetário mínimo e auferida através do estabelecimento de linhas da pobreza e da indigência<sup>146</sup>.

Para o Estado brasileiro, pobreza é a carência de renda para adquirir uma cesta básica de alimentos e outros serviços, e indigência é a carência de renda para garantir o consumo de alimentos. Deve-se ressaltar também que há um determinado consenso entre os estudiosos e os formuladores de políticas públicas, nos países latino-americanos, em considerar a pobreza como carência e insatisfação de necessidades (materiais e imateriais), numa perspectiva mais economicista, cujos focos centrais dos estudos são a renda e os recursos materiais existentes.

Apesar de altamente valorizado nos estudos sobre pobreza, o método de mensuração

---

<sup>145</sup> Este tema será abordado na segunda parte desse trabalho, principalmente no capítulo 3.

<sup>146</sup> A Linha da Pobreza (LP) é um dos métodos de mensuração da pobreza mais utilizados. Consiste num método indireto, através do estabelecimento de um valor da renda que a família/indivíduo possui para a satisfação de suas necessidades básicas (incluindo alimentação, habitação e outros elementos de primeira necessidade). É definida em termos de consumo ou renda, pois parte do princípio de que a renda é o elemento determinante da pobreza. Já a Linha de Indigência (LI) consiste no estabelecimento de um valor da renda familiar/individual capaz de cobrir o consumo alimentar básico, isto é, a quantidade mínima de nutrientes que uma pessoa precisa por dia para sobreviver.

da pobreza centrado na renda e operacionalizado através do estabelecimento de linhas da pobreza e da indigência apresenta, assim como todos os métodos, limitações quanto à caracterização das condições de vida dos pobres. Não se considera, por exemplo, que os recursos financeiros e imateriais podem ser distribuídos, dentro de casa, de formas diferentes, de acordo com gênero, idade e papéis sociais, por exemplo. Também não permite tomar conhecimentos das várias estratégias de vida encontradas pelas famílias para sobreviver à pobreza (GUTIÉRREZ, 2007). Enfim, não permite conhecer todas as extensões da pobreza, nem apreender os múltiplos aspectos que irão interferir no bem-estar da família<sup>147</sup>.

Pierre Salama e Blandine Destremau (1999, p. 48) recordam que a reprodução do indivíduo não passa, necessariamente, pela posse de dinheiro, já que “a renda é um fluxo monetário”. Em casos em que se conceitualiza a pobreza apenas pela posse (ou não) de dinheiro, desconsidera-se o acesso a rendimentos não monetários (autoconsumo, participação de redes de sociabilidade e solidariedade, equipamentos e serviços públicos, por exemplo). Ao se considerar apenas a renda como indicador, numa visão monetária da pobreza, privilegia-se a relação com o mercado, ou seja, as relações mercantis de ganho de dinheiro e consumo de mercadoria. Não se leva em conta os efeitos (positivos e negativos) externos produzidos pelo Estado e pelas indústrias sentidos pelos indivíduos, de diferentes formas, independente de sua classificação como pobre ou não (op. cit., p. 48).

A renda expressa, assim, uma das dimensões da pobreza, mas não a única. Dentre os diferentes enfoques, procuramos destacar, nesta tese, o olhar qualitativo, suas potencialidades e limites de aplicação em comparação com o método indireto da linha da pobreza/indigência, acreditando que uma visão possa completar a outra.

---

<sup>147</sup> Como nos lembra Irma Arriagada (2007, p. 103, tradução nossa): “Foram identificadas seis fontes de bem-estar das pessoas e domicílios: I) renda; II) os direitos de acesso a serviços ou bens governamentais, gratuitos ou subsidiados; III) a propriedade ou direito sobre ativos para uso do consumo básico (patrimônio básico acumulado); IV) os níveis educativos, com as habilidades e destrezas como expressões da capacidade de se fazer entender; V) o tempo disponível para a educação, o ócio e o lazer e VI) as dimensões que em conjunto fortalecem a autonomia das pessoas.”

Mas, afinal, como se caracteriza a pobreza?

## 2. 4. Tipos de pobreza

### Opções de conceitos

A pobreza é um fenômeno social, histórico, complexo, relativo e com múltiplas dimensões. Não há uma definição unívoca. Por isso mesmo, permite diferentes formas de conceitualização<sup>148</sup>, interpretação e intervenção. Defini-la acarreta sempre a escolha de certos elementos a serem privilegiados, em detrimento de outros.

A literatura sobre o tema é vasta e repleta de discordâncias, mas, apesar dessa dificuldade conceitual, quando se pretende operacionalizar o problema da pobreza e torná-lo objeto de políticas públicas, indicadores de mensuração e formas de interpretação são adotados, com destaque para o predomínio da renda como indicador base. É exatamente nesse ponto que se concentram as maiores dificuldades de enfoques que compreendem a pobreza de uma forma mais abrangente considerando outras dimensões do fenômeno<sup>149</sup>.

Com relação à problemática da pobreza, é importante destacar que ela envolve: a) o reconhecimento das causas e raízes da produção e reprodução da pobreza<sup>150</sup>; b) a forma como se define a pobreza; c) o método utilizado para medir a pobreza e d) as políticas e propostas de resolução/combate ao fenômeno. Além disso, nunca é demais

<sup>148</sup> Há várias formas de conceitualizar a pobreza, dentre as quais destaco: o Índice de Necessidades Básicas (NBI): são consideradas necessidades básicas o acesso à água potável, à coleta de lixo, à rede de esgoto, ao transporte coletivo, à educação, saúde, alimentação e habitação. Há também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador utilizado pelo PNUD, baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida: a expectativa de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*. O Índice de Pobreza Humana é o índice usado pelas Nações Unidas e medido a partir do IDH.

<sup>149</sup> Dentre os enfoques que apresentam essa dificuldade, destacamos a Pobreza Subjetiva, que considera as observações que as pessoas fazem de si e de sua condição de pobreza. Há também o enfoque da pobreza política, desenvolvido por Pedro Demo (2001); o enfoque da pobreza vista como privação de capacidades, desenvolvido por Amartya Sen. Para maiores informações, consultar Codes (2008); Feres e Mancero (2001) e Quintero e Mejía (2006).

<sup>150</sup> Não está no limite desse trabalho discutir as causas da pobreza, mas é significativo destacar o que Alberto Cimadamore (2003) considera como sendo elementos fundamentais da produção e reprodução da pobreza. Para o autor, o Estado, o mercado e o sistema internacional são importantes variáveis para se pensar esse problema, sua gênese e manutenção.



lembrar que a pobreza é uma construção social interligada com outros fenômenos, tais como a desigualdade, a exclusão e a vulnerabilidade social, por exemplo.

Em termos genéricos, a pobreza pode ser definida como “a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2003, p. 09).

Mas de que necessidades estamos falando?

[...] é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. (ROCHA, 2003 p. 10)

De acordo com essa definição, ser pobre significa “não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (op. cit.).

Dito de outra forma, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a pobreza se refere à incapacidade de uma pessoa viver uma vida tolerável (PNUD, 1997 apud FERES; MANCERO, 2001, tradução nossa). Entre os aspectos que compõem uma vida tolerável, destacam-se:

levar uma vida longa e saudável, ter educação e desfrutar de um nível de vida decente, além de outros elementos como a liberdade política, o respeito aos direitos humanos, a segurança pessoal, o acesso ao trabalho produtivo e bem remunerado e a participação na vida comunitária. (FERES; MANCERO, 2001, p. 7, tradução nossa<sup>151</sup>)

Recorrendo à definição adotada pela ONU, ser pobre é não ter acesso à renda e nem aos serviços sociais, já que a pobreza é

a condição caracterizada por uma privação severa das necessidades humanas básicas, incluindo alimentos, água potável, instalações sanitárias, saúde, habitação, educação e informação. A pobreza

---

<sup>151</sup> De acordo com o original: “Entre los aspectos que la componen se menciona llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria”(FERES; MANCERO, 2001, p.7).

depende não somente de renda, mas também do acesso aos serviços. (ONU, 1995, p. 57 apud SPICKER, 2009, p. 294, tradução nossa<sup>152</sup>)

Seguindo no mesmo sentido, para o Banco Mundial, a pobreza é “a incapacidade de se alcançar um nível de vida mínimo” (1990, p. 26 apud SPICKER, 2009, p. 295, tradução nossa). Nesse caso, adota-se uma linha (US\$ 1,00 ou US\$ 2,00 por dia), valor que serve para identificar a pobreza em referência a um nível geral de vida que deve ser alcançado com essa quantia.

Em cada país a pobreza vai se configurar de uma forma específica, uma vez que está vinculada à cultura, à forma como a sociedade a vê, como a conceitualiza e como a suporta<sup>153</sup>. Ela está, pois, intimamente relacionada à organização da estrutura social e à forma com que a riqueza (renda, propriedade de ativos, acesso a bens públicos e privados, ao mercado de trabalho e a direitos sociais e políticos, bem como às diferentes formas de acesso aos capitais culturais e sociais) está distribuída. Além disso, “a pobreza varia no tempo e no espaço, em função da evolução socioeconômica e cultural” (SILVA, 2002, p. 89).

Assim sendo, compreender a pobreza em determinado país requer a análise da forma como esse fenômeno está relacionado aos demais processos de empobrecimento (exclusão, marginalidade e vulnerabilidade social) e à maneira que a sociedade como um todo julga esse problema. Aqui, o aspecto cultural é muito importante: há países em que a pobreza é considerada como injustiça, fundada no social; há outros, porém, em que ela e a desigualdade tendem a aparecer como fenômenos “naturais”, como no Brasil (SOUZA, 2006). Assim, há maior ou menor tolerância com relação à existência da pobreza e da desigualdade, bem como diferentes explicações e modos de resolução desta questão.

---

<sup>152</sup> Segundo o original: “La condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU, 1995, p. 57 apud SPICKER, 2009, p. 294).

<sup>153</sup> “A interpretação da natureza precisa da pobreza depende de fatores culturais, como de gênero, raça e etnia, assim como do contexto econômico, social e histórico” (ARRIAGADA, 2005, p. 102, tradução nossa).

Nas últimas décadas do século XX e início do XXI, a forma de se conceitualizar a pobreza mudou: o conceito se enriqueceu<sup>154</sup>, pois acrescentou-se ao dinheiro (ou à falta dele) outras dimensões, tais como o enfoque dos direitos, de gênero e de capacidades. Está no auge, na ‘crista da onda’, considerar a pobreza como um fenômeno multidimensional. A partir dessa concepção, incorporam-se nas medições da pobreza aspectos não materiais relacionados à ampliação e fortalecimento do capital social da população pobre, participação política e os aspectos subjetivos relacionados à sua condição social.

Até 1950, o enfoque predominante era identificar a pobreza com a sobrevivência. Nos anos 70, este tema estava presente nos debates nacionais e internacionais, em termos de necessidade de desenvolvimento das nações e dos povos. Era, pois, identificada como necessidades básicas insatisfeitas<sup>155</sup>.

A partir da década de 80, surge no cenário técnico internacional – embasado na concepção de privação de capacidades, de Amartya Sen – o paradigma de luta/combate à pobreza, encampado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Para Francine Mestrum (2003), essa centralidade da pobreza nos discursos oficiais das grandes instituições não está ligada diretamente com o reconhecimento desse problema social; responde, antes, a “uma necessidade da mundialização neoliberal” (MESTRUM, p. 241). Tem, portanto, uma função política e ideológica.

Nos anos 90, dissemina-se no meio acadêmico a ideia de que há uma “nova pobreza”, isto é, ela deixa de ser um privilégio de grupos tradicionalmente pobres (mãe solteira, órfãos, crianças, mendigos, idosos, doentes, vagabundos, pessoas sem instrução, etc.) e passa a atingir novos pobres: jovens escolarizados, mas sem experiência profissional;

---

<sup>154</sup> “Nos últimos 30 anos tem se avançado para um conceito mais “holístico” de pobreza, que consiste em passar de um enfoque estático e estreito, concentrado na renda e no consumo, para o reconhecimento da pobreza como fenômeno multidimensional que ademais de ter arestas relacionadas à “privação física”, compreende fatores não materiais que se vinculam à “privação social”, como a autoestima, o respeito, o poder e a vulnerabilidade” (CHANT, 2003, p. 9, tradução nossa).

<sup>155</sup> Com esse paradigma, novos elementos, além da renda, entram na definição de pobreza. Considera-se o acesso a serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura.

adultos de meia idade desempregados de longa data; “trabalhadores precarizados; famílias monoparentais sem qualificação profissional ou trabalhadores com qualificação desatualizada” (EUZEBY, 1991, apud SILVA, 2002, p. 91).

O problema da pobreza começou a ganhar espaço na agenda pública e aos poucos foi tomando ares de questão social. Ela ganhou destaque nas agendas das organizações internacionais como o Banco Mundial e a necessidade de combatê-la passou a ser o foco das políticas sociais, as quais, se converteram, em grande parte dos países, em programas de transferência de renda.

Como parte dessa trajetória, a visão predominante de que a pobreza é unicamente uma entidade material, determinada objetivamente, está cedendo espaço ao reconhecimento de que esta também é constituída pelas experiências subjetivas e pelos processos que as originam. Para Sylvia Chant (2003), além de se reconhecer este caráter subjetivo, é preciso, também, considerar sua natureza inerentemente dinâmica, fato que permite o emprego de enfoques mais qualitativos e participativos.

A pobreza é considerada por Alicia Gutiérrez (2007) como uma categoria fundamentalmente descritiva, isto é, o pobre é definido pela comparação, baseada em certos indicadores, com os demais indivíduos da sociedade e pelos baixos níveis alcançados. A autora sustenta que a pobreza é de natureza complexa, relacional e multidimensional. Suas causas, características e a interpretação sobre sua gênese dependem de fatores culturais, como gênero, raça e etnia, assim como do contexto econômico, social e histórico.

A definição adotada pela Cepal considera também o contexto social, econômico e político, uma vez que a pobreza é entendida como sendo

o resultado de um processo social e econômico – com componentes culturais e políticos – no qual as pessoas e os lares se encontram privados de ativos e oportunidades essenciais por diferentes causas e processos, tanto de caráter individual como coletivo, o que outorga à pobreza um caráter multidimensional. (CEPAL/UNIFEM, 2004, p. 12)

A pobreza pode, também, ser entendida e definida a partir da relação de dependência estabelecida. George Simmel, fundador da sociologia da pobreza<sup>156</sup>, sustenta que, em termos sociológicos, a pobreza refere-se menos a pessoas com baixos rendimentos do que a indivíduos que são dependentes de assistência:

Os pobres, como categoria social, não são aqueles que sofrem carências ou privações específicas, mas os que recebem assistência ou deveriam recebê-la segundo as normas sociais. Por consequência, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas somente em resposta à reação social que resulta de uma situação específica. (SIMMEL, 1998, p. 96 e 97, tradução nossa<sup>157</sup>)

Nessa perspectiva, é a partir do momento que o indivíduo/família são assistidos e recebem ajuda da sociedade que se caracteriza, sociologicamente, o ser pobre, já que passam a ser dependentes do Estado e da sociedade. Isso porque

A função que a pessoa pobre cumpre no interior de uma sociedade não é gerada pelo simples fato de ser pobre, mas é somente quando a sociedade – a totalidade ou certos indivíduos – reage a este respeito e presta assistência, que o pobre tem um papel social específico. (op. cit., p. 97, tradução nossa<sup>158</sup>)

Sendo assim, para George Simmel os pobres são definidos não por uma atitude de unificação e interação entre os membros de um grupo (a classe ‘dos pobres’), mas pela atitude coletiva que a sociedade, como uma totalidade, adota em relação à pobreza. O pobre desempenha um papel social, já que a pobreza não é somente relativa, mas também construída socialmente, pois seu sentido é atribuído pela comunidade como um todo.

Para Serge Paugam (2008) há, além da função econômica da pobreza, também uma

---

<sup>156</sup> A sociologia da pobreza é uma vertente francesa de estudos sobre a pobreza. Simmel é considerado seu fundador com a obra *Os pobres*, publicada em 1907. A pertinência sociológica de se estudar a pobreza não é por causa dos pobres ou da pobreza, mas relativa às formas institucionais (acadêmica, de instituições políticas e mesmo morais) que são escolhidas num momento histórico determinado pela sociedade para classificar as pessoas consideradas pobres.

<sup>157</sup> Segundo o original: “Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d’une situation spécifique” (SIMMEL, 1998, p. 96 – 97) .

<sup>158</sup> “La fonction d’attachement que la personne pauvre remplit à l’intérieur d’une société n’est pas générée par le seul fait qu’il soit pauvre; ce n’est que lorsque la société – la totalité ou certains individus – réagit à son égard en lui portant assistance qu’il joue un rôle social spécifique” (SIMMEL, 1998, p. 97).

função moral e cultural: o fenômeno da pobreza permite estabelecer comparação entre as diferentes franjas sociais, isto é, a existência de pobres permite garantir uma existência honrosa aos indivíduos que não são pobres. A assistência social é vista como uma forma de regulação dos pobres (PAUGAM; DUVOUX, 2008), cuja função é a manutenção do *status quo*, já que o objetivo final da assistência é proteger e manter a ordem da sociedade. Dessa forma, a assistência não consiste em um direito do pobre, mas antes de tudo, é um mecanismo criado pela sociedade e para o seu próprio bem-estar.

Ideia similar está contida nas palavras de Simmel:

[...] a assistência se fundamenta na estrutura social [...]. O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão da propriedade em favor dos pobres, o que conduziria à igualdade de todos. Mas, uma vez que o objetivo é o *todo social* – os círculos políticos, familiares ou sociologicamente determinados –, não há qualquer razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do *status quo* social. (SIMMEL, 1998, p.49, grifos do autor, tradução nossa<sup>159</sup>)

A sociologia da pobreza remete à análise profunda de um grupo real ao qual a sociedade reconhece um *status* específico: o de assistido. Nessa concepção,

o que é sociologicamente relevante não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenômeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio. Em outras palavras, pode ser heurísticamente fecundo estudar a “pobreza” como condição social reconhecida e os “pobres” como um conjunto de pessoas cujo *status* social é definido por instituições especializadas de ação social que assim as designam. (PAUGAM, 2003, p. 55, aspas do autor).

---

<sup>159</sup> “[...] l’assistance se fonde sur la structure sociale [...]. Le but de l’assistance est précisément de mitiger certaines manifestations extrêmes de différenciation sociale, afin que la structure sociale puisse continuer à se fonder sur cette différenciation. Si l’assistance devait se fonder sur les intérêts du pauvre, il n’y aurait, en principe, aucune limite possible quant à la transmission de propriété en faveur du pauvre, une transmission qui conduirait à l’égalité de tous. Mais, puisque ce but est le *tout social* – les cercles politiques, familiaux, ou sociologiquement déterminés –, il n’y a aucune raison d’aider le pauvre plus que ne le demande le maintien du statu quo social” (SIMMEL, 1998, p. 49).

Sendo assim, para Serge Paugam (2003) a pobreza é uma “condição social reconhecida”. O pobre é um indivíduo cujo *status* é definido pela sociedade, na maioria das vezes, por instituições especializadas em ação social dirigida aos “pobres”.

Nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um *status* social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência. (PAUGAM, 2003, p. 45)

[...] os pobres não estão apenas privados de recursos econômicos; exercem também pouca influência sobre o poder político, e sua respeitabilidade corresponde, em geral, à sua posição social inferior. (PAUGAM, 2003, p. 47)

No Brasil, Vera Telles (2001) trabalha com o conceito de pobreza em termos sociológicos. Para a autora, ela está associada não só à desigualdade de acesso à renda e aos serviços públicos, mas também à desigualdade de acesso à cidadania. A pobreza é concebida como ausência de cidadania e os pobres são aqueles que valem menos, que não chegam a se configurar como cidadãos.

[...] os pobres são aqueles que estão fora das regras de equivalência possíveis, a pobreza aparecendo com condição que os descredencia como sujeitos, que os coloca aquém das prerrogativas que em princípio a lei e os direitos deveriam lhes garantir. (TELLES, 2001, p. 66)

#### **2.4.1. Pobreza [ absoluta; relativa; política; subjetiva; feminina e multidimensional]**

A pobreza pode ser concebida de maneira objetiva<sup>160</sup> e subjetiva; direta ou indireta<sup>161</sup>; absoluta e relativa.

<sup>160</sup> Para Mejía e Quintero (2006) a análise objetiva da pobreza é “baseada na falta de renda dos domicílios para acessar a uma cesta básica de bens ou a insatisfação das necessidades básicas, deixando de lado a percepção que os pobres têm deles mesmos” (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 29, tradução nossa). Segundo Hagenaars e De Vos (1988 apud KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 81) há três tipos de categorias em que as definições de pobreza se enquadram: 1) pobreza absoluta: é ter menos do que um mínimo objetivamente definido; 2) pobreza relativa: é ter menos do que outros na sociedade; 3) pobreza subjetiva: é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante.

<sup>161</sup> Pelo enfoque direto, uma pessoa é considerada pobre quando não satisfaz uma ou várias necessidades básicas. Pelo enfoque indireto, classificam-se como pobres as pessoas que não contam

A **pobreza absoluta** é o conceito adotado pelo governo brasileiro para definir quem é pobre e extremamente pobre. É, pois, a base de classificação e seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família e dos demais programas e políticas sociais.

Em linhas gerais, a pobreza absoluta é a não satisfação de um conjunto de necessidades consideradas básicas, nutricionais e não nutricionais. A pobreza absoluta se refere, portanto,

[...] a um nível de vida mínimo, definido em função de um nível absoluto de necessidades mínimas, a partir de critérios fisiológicos abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres do ponto de vista da sociedade e do poder público. (MILANO, 1988, p. 22 apud SILVA, 2002, p. 87)

Ela tem como critério de definição as funções fisiológicas, “referindo-se a uma renda insuficiente para obter os bens considerados essenciais que permitam manter uma reprodução puramente física (nutrição, vestuário, moradia, saúde, aquecimento)” (SILVA, 2002, p. 87).

Como se vê, a pobreza absoluta se refere a uma linha de subsistência, com a definição de um valor mínimo socialmente aceito, com base em requisitos nutricionais e outros bens essenciais. Mas é difícil definir quanto vale a satisfação das necessidades básicas de cada um. A fim de operacionalizar esse conceito, utiliza-se como método de mensuração da pobreza o estabelecimento de linhas de pobreza e de indigência.

Já o conceito de **pobreza relativa**<sup>162</sup> é estabelecido a partir da renda média de um país. Desta forma, um indivíduo é considerado pobre em comparação ao que possuem os demais. Tal conceito “compara os segmentos mais baixos da população com os mais altos, usualmente medidos por grupos de renda” (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 29).

---

com os recursos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas. Para tanto, estabelece-se um valor mínimo para manter um nível de vida adequado, de acordo com os padrões estabelecidos da sociedade.

<sup>162</sup> O conceito de pobreza relativa é o adotado pela Comunidade Econômica Europeia com parâmetro dos programas de luta contra a pobreza. Também é o método adotado pela França e aplicado ao Programa de transferência de renda *Revenu Minimum D'Insertion* (RMI).



Incorpora, dessa forma, a dimensão da desigualdade, pois “consolida como referência o padrão de riqueza alcançado” (POCHMANN et al., 2005, p. 97).

A pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante. É função de um nível relativo de renda que varia conforme a renda nacional, considerando não só as necessidades essenciais, mas também as vantagens “normais” oferecidas pela sociedade. (MILANO, 1988, p. 23 apud SILVA, 2002, p. 89)

A abordagem da **pobreza política**, formulada por Pedro Demo (2001, 2003, 2006), ela é entendida, em sua essência, como repressão, ou seja, como “resultado da discriminação sobre o terreno das vantagens e oportunidades sociais” (DEMO, 2006, p. 6). Para o autor, a pobreza surge sempre em um contexto político, de disputa, quando bens escassos se tornam bens privilegiados, em sentido material e imaterial, o que equivale dizer que o que faz alguém pobre não é propriamente a carência material, mas a injusta distribuição de bens escassos, a saber: dinheiro e poder.

Deixando o campo das necessidades e considerando o aspecto político:

A pobreza pode ser definida, não como apenas carência material, mas como repressão do acesso a oportunidades disponíveis em cada sociedade. É, pois, causada, mantida, cultivada historicamente, fazendo parte de legados passados e dinâmicas presentes, através dos quais se manietta a população na condição de objeto de manipulação política. (DEMO, 2006, p. 30 e 31)

A pobreza entendida como forma de repressão, ressalta seu caráter também político, já que numa ótica simplesmente econômica ela tende a ser definida como situação apenas dada, herdada, como se o problema se alocasse somente no nível do pobre, deixando de lado a consideração da dinâmica social que dicotomiza grupos sociais e os mantém pobres. (DEMO, 1980, p. 16)

O cerne da questão é “a destituição de teor político, injusta e historicamente, produzida e imposta” (DEMO, 2003, p. 37). Nessa abordagem não está em jogo apenas a dimensão do “ter” (renda ou não), mas principalmente a do “ser”, ou a condição humana como tal na situação de objeto de manipulação alheia (op. cit.). Ser pobre, então, não é somente não ter, mas ser coibido de ter. Isso porque em toda sociedade “há vantagens

e oportunidades que, como regra, são restritas, insuficientes e mal distribuídas. As pessoas disputam espaços limitados, por vezes com violência” (DEMO, 2006, p. 6).

Pedro Demo nos alerta a respeito da dificuldade inicial de se pensar a questão da pobreza política exatamente porque nas conceitualizações tradicionais, o

pobre é o faminto. É quem habita mal ou não tem onde habitar. É quem não tem emprego ou recebe remuneração abaixo dos limites da sobrevivência. Não estamos acostumados a considerar como pobre a pessoa privada de sua cidadania, ou seja, que vive em estado de manipulação, ou destituída da consciência de sua opressão, ou coibida de se organizar em defesa de seus direitos. (DEMO, 2001, p. 09)

Nessa perspectiva,

politicamente pobre é a pessoa que vive a condição de massa de manobra, de objeto de dominação e manipulação, de instrumento a serviço dos outros. Dá-se na esfera do poder, onde o pobre aparece como matéria de dominação, na senzala da vida, coibido de autodeterminação. Uma face aguda desta pobreza é a falta de consciência dela mesma, o que impede, de partida, todo projeto de sua superação. Não aparece como violência física, a exemplo da desnutrição, mas como violência moral – qualitativa –, que destrói de outra maneira, acabando com as condições de autodeterminação. Do sujeito já não resta mais nada, pois é objeto, instrumento, escravo. Pior escravo, porém, é aquele que sequer sabe que é, como pior cego é quem não quer ver. Não estamos habituados a considerar isto uma violência, pois não se vê derramamento de sangue em nenhum lugar, nem a presença visível de estilhaços materiais de alguma explosão. Mas é uma violência que mutila e mata de outra maneira, exterminando a qualidade de vida, empanando a dignidade da história, arranhando a nobreza da sociedade. (DEMO, 2001, p. 42-43)

Considerar a violência na falta de acesso à cidadania não significa, no entanto, negar a dimensão econômica da pobreza, esta continua central e decisiva. A diferença é que a essa dimensão acrescenta-se o aspecto político, já que o poder é algo tão estrutural quanto a renda. Sendo assim,

O contrário da pobreza política é a qualidade política, isto é, é a habilidade humana de constituir-se sujeito relativamente autônomo, participar ativamente na democracia, efetivar cidadania individual e coletiva, ser capaz de conviver na igualdade e na diferença (igualitarismo). Essa habilidade não é algo dado. (DEMO, 2006, p.39)

Nesse sentido, a política social predominante atualmente (distribuição de dinheiro e

cobrança de condicionalidades), como o Programa Bolsa Família, é um tipo de intervenção que permanece no campo da assistência social e ‘olhe lá’, já que esse tipo de política atua de forma pontual na carência de renda, mas não atua na redistribuição de poder. Não altera a politicidade, que se refere à “habilidade humana de, dentro das circunstâncias dadas, tomar o destino em suas mãos e construir a autonomia relativa possível como sujeito” (DEMO, 2006, p. 10). O exercício da politicidade permite a “gestação de sujeitos críticos e criativos, capazes de construir cidadanias organizadas e influentes, de elaborar contraideologias efetivas, de oferecer alternativas com base na arte de bem argumentar” (op. cit., p. 17). Nesse sentido, uma política social realmente emancipatória deve distribuir dinheiro e poder. Faltaria, pois, ao Programa Bolsa Família, distribuir além de renda, poder.

À medida que a pobreza política focaliza a questão do poder e de sua (re)distribuição, o enfoque da **pobreza subjetiva** toma em conta as preferências dos pobres e considera sua opinião na definição do que seja pobreza.

A percepção subjetiva dos pobres é um importante complemento aos enfoques tradicionais de estudo da pobreza. Isto é, escutar os sentimentos das pessoas pode ser um bom indicador do seu bem-estar, o que nos permite compreender que a análise do fenômeno da pobreza vai além de alcançar um nível mínimo de renda e é afetada por um conjunto de circunstâncias que dependem diretamente do contexto e do ambiente onde o indivíduo se desenvolve e, portanto, envolve diferentes dimensões do bem-estar. (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p.39, tradução nossa<sup>163</sup>)

A pobreza subjetiva permite verificar como o fenômeno da pobreza é percebido pelos pobres<sup>164</sup>, a saber, pelos próprios sujeitos que vivenciam tal situação (EUZEBY 1986, 1991 apud SILVA, 2002).

De acordo com Pierre Salama e Blandine Destremau (1999), essa perspectiva, ainda marginal nos países subdesenvolvidos, permite dar uma imagem provavelmente mais

---

<sup>163</sup> No texto original: “La percepción subjetiva de los pobres es un importante complemento a los enfoques tradicionales de estudio de la pobreza. Es decir, auscultar sobre el sentir de las personas puede resultar un buen indicador de su bienestar, que permite entender que el análisis del fenómeno de la pobreza va más allá de alcanzar un nivel mínimo de ingresos y esta afectado por un conjunto de circunstancias particulares que dependen directamente del contexto y el entorno donde se desarrolla el individuo y que por ende involucra distintas dimensiones del bienestar” (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p.39).

<sup>164</sup> Um estudo interessante nessa vertente é o livro *Por que vocês são pobres*, de William T. Vollmann, lançado em 2010.

exata da pobreza e da maneira como ela é percebida. Uma linha de pobreza subjetiva seria aquela obtida quando as pessoas são questionadas sobre qual seria a renda mínima necessária a uma sobrevivência digna na opinião delas. Dessa forma, essa abordagem leva em consideração a opinião do indivíduo sobre a própria situação para classificá-lo ou não como pobre. As definições do que seria uma sobrevivência digna seriam pessoais e, claro, variadas.

Uma das principais vantagens dessa abordagem é contemplar as necessidades básicas de uma população baseada nos hábitos e costumes da época e região do local pesquisado. Além disso, a pobreza subjetiva leva em consideração os aspectos culturais e simbólicos contidos na experiência diária da pobreza por considerar as preferências dos pobres, descobrindo o que eles valorizam como bens e serviços.

De acordo com Ana María Mejía e Luis Fernando Quintero (2006, p. 30), a perspectiva subjetiva da pobreza permite “passar do que parece ser para o que realmente é”. Desse modo, seria fundamental, para o aperfeiçoamento de uma política pública, considerar as observações, opiniões, percepções e os valores das pessoas beneficiárias, fato que permitiria tomar conhecimento sobre a eficiência e legitimidade das políticas.

O Banco Mundial também reconhece a importância, ao se falar em pobreza, de se perguntar aos próprios pobres o que é este fenômeno e o que deve ser feito para combater a pobreza diária. Desta maneira, o relatório do Banco Mundial afirma que

Escutar a voz dos pobres se converteu não somente em um imperativo fundamental para manter a coesão social, como também é um requisito na formulação de programas de luta contra a pobreza com a finalidade de alcançar uma melhor adequação e eficácia desses programas. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 16 apud MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 30, tradução nossa<sup>165</sup>)

No estudo *Consulta com os pobres*, publicado no ano de 2000, foram consideradas as opiniões de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países. Algumas das principais

---

<sup>165</sup> Segundo o original: “Escuchar la voz de los pobres, se ha convertido no solo en un imperativo fundamental para mantener la cohesión social sino que también es un requisito en la formulación de programas de lucha contra la pobreza con el fin de lograr una mejor adecuación y eficacia de dichos programas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 16 apud MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 30).

conclusões deste estudo foram que: 1) os pobres descrevem a falta de alimento e o desemprego como seus principais problemas; 2) as pessoas pobres sentem que o Estado é ineficaz, pouco pertinente e corrupto; 3) os pobres reconhecem associações dos funcionários das instituições públicas e privadas com as elites locais; 4) alguns pobres consideram as ONGs de forma positiva, mas a maioria fala da ineficiência, impertinência e do favoritismo dessas ONGs; 5) as pessoas pobres consideram as redes informais e as associações cruciais para a sobrevivência, convertendo-as em uma espécie de salva-vidas; 6) os pobres convivem em um ambiente de delinquência, corrupção, violência e insegurança; 7) também consideram que as oportunidades só estão acessíveis aos ricos, o que perpetua o ciclo vicioso de exclusão (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 34, tradução nossa<sup>166</sup>).

No entanto, considerando todas as dificuldades e incômodos teóricos, conceituais e políticos, qualquer um que tenha realizado trabalho de campo com povoados populares pobres na região, se depara, reiteradamente, com o fato de que a pobreza subsiste tanto em termos de privação objetiva e material, como em termos de suas dimensões subjetivas. E que, se as condições subjetivas não são a causa da pobreza, com frequência estas atuam como fatores que aprofundam e pioram as condições objetivas de vida. Considerando a sua relevância [as condições subjetivas da pobreza], é pouco o que sabemos. (FEIJOÓ, 1998, p. 78, tradução nossa<sup>167</sup>)

Segundo Maria del Carmen Feijoó (1998) há vários fatores que influem nas percepções subjetivas das pessoas pobres. Por conta disso, a articulação entre gênero, pobreza e as percepções subjetivas se convertem em uma questão-chave para conhecer as atuais condições de vida dos pobres e a forma como as mulheres estão vivendo.

---

<sup>166</sup> No texto original: 1) Los pobres describen la falta de alimentos y el desempleo como sus principales problemas; 2) Las personas pobres sienten que el Estado es ineficaz, poco pertinente y corrupto; 3) Las personas pobres hablan de colusión entre los funcionarios y las élites locales; 4) Aunque algunas personas pobres reconocen la labor positiva de las ONG, también se habla de la ineficacia, la falta de pertinencia y el favoritismo de éstas; 5) Las personas pobres consideran que las redes informales y las asociaciones son cruciales para su supervivencia y se convierten en una especie de salvavidas; 6) Las personas pobres informan que viven en un entorno de mayor delincuencia, corrupción, violencia e inseguridad; 7) Además, consideran que las oportunidades solo están disponibles para los ricos, lo que perpetúa el ciclo vicioso de exclusión (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 34).

<sup>167</sup> De acordo com o original: "Sin embargo, pese a todas estas dificultades e incomodidades teóricas, conceptuales y políticas, cualquiera que haya realizado trabajo de campo con poblaciones populares pobres en la región, se enfrenta reiteradamente con el hecho de que la pobreza subsiste tanto en términos de privación objetiva y material como en términos de sus dimensiones subjetivas, con frecuencia éstas actúan como factores que profundizan y empeoran las condiciones objetivas de vida. Pese a su relevancia, es poco lo que sabemos" (FEIJOÓ, 1998, p. 78).

A perspectiva da **Pobreza feminina** defende que as mulheres são pobres por razões de discriminação de gênero<sup>168</sup>. Esta situação de desvantagem de gênero está vinculada, principalmente, à divisão sexual do trabalho que, ao condenar a mulher ao espaço doméstico, gera

[...] desigualdade nas oportunidades que elas têm como gênero para acessar aos recursos materiais e sociais (propriedade do capital produtivo, trabalho remunerado, educação e capacitação) assim como participar na tomada das principais decisões políticas, econômicas e sociais. (BRAVO, 1998, p. 63, apud UNIFEM-CEPAL, 2004, p. 13, tradução nossa<sup>169</sup>)

Em outras palavras, as mulheres têm um menor acesso aos recursos

devido aos espaços limitados que se atribui pela divisão sexual do trabalho e pelas hierarquias sociais que se constroem sobre a base desta divisão, determinam uma situação de privação em diferentes âmbitos sociais, fundamentalmente em três sistemas estreitamente vinculados, a saber: o mercado de trabalho, sistema de bem-estar ou proteção social e os lares. (RUSPINI, 1996 apud CEPAL-UNIFEM, 2004, p.13, tradução nossa<sup>170</sup>)

Ao admitir a questão de gênero na análise da pobreza, reconhece-se que em um domicílio a renda, assim como os demais recursos (monetários e não materiais) estão distribuídos de maneira diversa e diferenciada, considerando os aspectos culturais e políticos de cada família. As necessidades e desejos da mãe são, em geral, deixados de lado, em nome da família e, principalmente, dos filhos. Além disso, a mulher, ainda que “trabalhe fora”, gasta mais tempo do seu dia/noite com os cuidados com a família e em atividades não remuneradas do que os homens. Sendo assim, as mulheres têm

---

<sup>168</sup> Um dos elementos que contribui para a pobreza das mulheres é a falta de tempo disponível para se dedicar a si mesma e a seus projetos pessoais. A grande parte do tempo feminino ainda é gasta com os cuidados reprodutivos da família. Desse modo, “as mulheres são pobres na medida em que não contam com tempo disponível para buscar as formas mais apropriadas de satisfazer suas necessidades e uma proporção importante delas carecem de ingressos próprios” (KABEER, 1998 apud ARRIAGADA, 2005, p. 105, tradução nossa).

<sup>169</sup> Pelo original: “[...] desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales” (BRAVO, 1998, p. 63 apud UNIFEM-CEPAL, 2004, p. 13).

<sup>170</sup> De acordo com o texto original: “Este menor acceso de las mujeres a los recursos, debido a los espacios limitados que se les asignan por la división sexual del trabajo y por las jerarquías sociales que se construyen sobre la base de esta división, determinan una situación de privación en diferentes ámbitos sociales, fundamentalmente en tres sistemas estrechamente vinculados, a saber: el mercado de trabajo, el sistema de bienestar o protección social y los hogares (RUSPINI, 1996 apud CEPAL-UNIFEM, 2004, p.13).

desvantagem em tudo: no acesso à educação, aos ativos materiais e sociais, já que existem diferenças significativas na forma como o capital social está disponível, para homens e mulheres. Muitas são dependentes financeiramente<sup>171</sup> dos maridos e, por isso e pelos filhos, suportam, em muitos casos, a violência física e simbólica do homem.

Iniciada ao longo da década de 80 por estudiosas feministas, essa relação entre gênero e pobreza foi apropriada pelas organizações internacionais que passaram a assumir, em seus discursos e relatórios, a relação perversa entre mulher e pobreza. Observa-se, já nos anos 90, uma tendência de “feminização da pobreza” que se expressa, atualmente, na predominância da mulher como titular dos programas de transferência de renda, no Brasil e América Latina. Em praticamente todos os documentos das organizações internacionais há uma associação entre o problema da pobreza e as mulheres, sendo estas consideradas como “as mais pobres entre os pobres” ou a “expressão da pobreza” (PNUD, 1993, p. 25; ONU, 1993, apud MESTRUM, 2003, p. 246).

A tese de “feminização da pobreza” chama a atenção para o fato de que

[...] durante o transcorrer das suas vidas, as mulheres são mais vulneráveis tanto à pobreza como à privação, existem mais mulheres do que homens que vivem em condições de pobreza e privação em qualquer momento no tempo. (PAYNE, 1991 apud SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009, p. 234, tradução nossa<sup>172</sup>)

Caberiam, pois, às políticas públicas considerar essa articulação entre pobreza e gênero, fortalecendo “o papel produtivo das mulheres mediante o fomento de sua inserção no mercado de trabalho em empregos bem remunerados, com proteção social e livres de toda forma de discriminação” (CEPAL-UNIFEM, 2004, p. 35, tradução

---

<sup>171</sup> Ao longo da pesquisa de campo em São Carlos e São Paulo, encontrei algumas mulheres que viviam a situação de ser totalmente dependente financeiramente do marido, com maior ocorrência na cidade de São Carlos. Nesses casos, o benefício do Programa Bolsa Família possibilita à mulher a sensação, ainda que momentânea, de autonomia e liberdade de consumo com relação ao marido. Isso porque o “dinheiro do Bolsa”, conforme apontado na introdução desse trabalho, é entendido em todas as famílias pesquisadas, como “sendo dos filhos”, logo, é de responsabilidade da mãe cuidar disso.

<sup>172</sup> Segundo o texto original: “[...] durante el transcurso de sus vidas, las mujeres son más vulnerables tanto a la pobreza como a la privación, existen más mujeres que hombres que viven en condiciones de pobreza y privación en cualquier momento en el tiempo” (PAYNE, 1991 apud SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009, p. 234).

nossa). Ainda de acordo tal trabalho, as políticas públicas voltadas para as mulheres pobres devem ter caráter integral, considerando tanto as carências materiais, como os aspectos subjetivos relacionados à pobreza, além de promover “o acesso das mulheres ao emprego, terra, habitação e créditos, devem desenvolver as capacidades individuais e coletivas das mulheres para o reconhecimento e reivindicação de seus direitos e devem fomentar o capital social” (op. cit., p. 35).

Diante de tantas dimensões apresentadas, não é possível deixar de reconhecer o caráter multidimensional da pobreza. A **pobreza multidimensional**, assim como o viés de gênero, são relativamente recentes. Inspirado, em grande parte, nos trabalhos de Amartya Sen, a partir do final da década de 70, o enfoque multidimensional considera outras dimensões, para além da carência de renda.

Na perspectiva de Sen, a pobreza é concebida de forma mais ampla, pois o autor considera que o “padrão de vida não se mede pela posse de um conjunto de bens, nem pela utilidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos em utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade” (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 82). Logo, a pobreza se define como “uma privação das capacidades básicas de um indivíduo, e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5). Cada pessoa deve ter os meios efetivos para vivenciar a liberdade de escolher a forma como quer viver, ou seja, o bem-estar de uma pessoa está relacionado com a liberdade e os meios efetivos que ela tem para viver uma vida que a permita realizar suas capacidades. Estas, por sua vez, são entendidas como combinações de funcionamentos. Os funcionamentos<sup>173</sup> são definidos como “o que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5).

A partir do ano 2000, o Banco Mundial passou a adotar a concepção de Sen sobre desenvolvimento como liberdade, considerando a expansão das capacidades humanas

---

<sup>173</sup> “Os funcionamentos podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5).



como importante elemento na resolução da pobreza. Reconhece-se, a partir de tal conceito que as privações de liberdade não se resumem à limitação de renda, mas estão associadas à limitação de capacidades, já que o padrão de vida dos indivíduos é o resultado da combinação entre o que eles podem realizar e os meios disponíveis para tanto. Sendo assim, as “capacidades” são os meios para se alcançar o que se pretende e os “funcionamentos” designam as realizações possíveis. Com isso, podem-se identificar outros tipos de privações que um indivíduo pode sofrer e em diversas esferas da vida. Ser pobre, nessa concepção, não implica, pois, somente privação material.

Conforme apresentado neste capítulo, é possível observar que, embora haja um debate recente sobre a necessidade de se conceber a pobreza como um fenômeno amplo que, mais do que insuficiência de renda, possa representar a privação de capacidades (SEN, 2000; 2001), ou a ausência de politicidade, caracterizando o que Pedro Demo chama de pobreza política (DEMO 2001; 2002; 2003), pouco se avançou em termos práticos.

Como vemos o pobre? Pobre é sempre o outro (e isso aparece até mesmo entre os considerados pobres institucionalmente<sup>174</sup>), aquele que carece de coisas e sempre das mesmas coisas: dinheiro, comida, casa, emprego etc. O pobre, nos trabalhos acadêmicos, nos documentos oficiais e no cotidiano da experiência da pobreza, está sempre carente, “na precisão”, necessitando de ajuda. Mas, e para o considerado pobre, como ele/ela se define?

Nota-se que, mesmo diante do fato das teorias se modificarem ao longo do tempo, com a aceitação, por exemplo, do caráter multidimensional da pobreza, por organizações internacionais como a UNESCO, ONU e Banco Mundial e da inclusão de elementos não materiais, tais como capital social e cultural, na definição de pobreza, o Estado brasileiro ainda trabalha com a mais simples: R\$ 140,00 por morador da casa.

Apesar de ter seu fundamento no político, a pobreza que o PBF pretende combater é definida por apenas uma das suas várias dimensões, a mais evidente: a renda. Assim,

---

<sup>174</sup> Esse tema será abordado no capítulo 4 deste trabalho.

um dos maiores feitos desse novo tipo de política social é a capacidade de ativação econômica dos setores mais empobrecidos da sociedade brasileira e a consolidação do acesso ao mercado consumidor. E os elementos simbólicos e políticos da pobreza? Quais são os recursos e ativos que as pessoas mobilizam, as redes sociais e os serviços públicos e privados acionados para sobreviver todos os dias?

Nesse sentido, o que, à primeira vista, poderia parecer simples e relativamente de fácil resolução, ao se considerar as várias dimensões, métodos de definição e mensuração, mostra-se um fenômeno complexo, de gênese social e de caráter político. Admito que a adoção de um conceito de pobreza mais elaborado, que reconheça outras, ou as várias dimensões que esse problema apresenta, exige a adoção de indicadores e de um método ainda por elaborar. Há aí um limite da abordagem: sua capacidade de extensão a uma grande amostra, tal como a população beneficiária do PBF de todo o Brasil.

Considerar e analisar os efeitos políticos e subjetivos de uma política, ainda que pouco explorado pelos estudos avaliatórios, pode revelar mais ‘detalhes’ sobre como a política está funcionando e agindo na vida das pessoas. Isso só é possível depois que a política ‘sai do papel’ e é implementada pelas unidades administrativas da estrutura burocrática do Estado, mobilizando, para tanto, recursos financeiros, humanos, institucionais e valorativos. Esses pontos serão discutidos na segunda parte desse trabalho.

# **S**egunda parte

**“O que vem de baixo  
não me atinge”**

## **O Programa Bolsa Família ‘de baixo pra cima’:**

Funcionamento da política; legitimidade; as percepções das pessoas envolvidas; efeitos políticos e subjetivos.

---

### Capítulo 3. A política funcionando ▪

---

*O mundo é diferente da ponte pra cá.  
Racionais Mc's, Da ponte pra cá.*

BOLSA FAMÍLIA: atenção você que é do Programa, favor agendar com as agentes de saúde a pesagem das crianças para acompanhamentos. LEMBRE-SE a falta deste controle pode levá-lo a perder o benefício<sup>175</sup>.

**Para sair do papel e chegar à bolsa da Dona Maria de Lourdes**, o Programa Bolsa Família, como se viu na primeira parte desse trabalho, passou por várias etapas, até começar a, de fato, ‘funcionar’. E mesmo que o “dinheiro do Bolsa”<sup>176</sup> chegue de maneira individualizada, indiferente e automatizada, em formato de saques com cartão magnético<sup>177</sup>, foi e é preciso mobilizar diferentes pessoas e instituições, sistemas de informação e de gerenciamento do benefício e das condicionalidades para que o dinheiro chegue, todo mês, à bolsa da beneficiária.

A etapa de implementação do Programa, isto é, o momento em que a política ‘sai do papel’ e passa a ‘funcionar’ envolveu e envolve, diariamente, vários agentes sociais e instituições, nos níveis federal, estadual e municipal.

A implementação é o estágio do processo de produção de políticas públicas em que o problema público uma vez detectado (nesse caso, a pobreza), tem sua solução (o

---

<sup>175</sup> Cartaz pregado no CRAS Cidade Aracy, localizado no bairro Cidade Aracy I, em São Carlos- SP, anotado em pesquisa de campo no dia 29/06/2008.

<sup>176</sup> Expressão muito comum entre as beneficiárias para se referir ao benefício advindo do PBF.

<sup>177</sup> O dinheiro pago pelo Programa Bolsa Família pode ser retirado através de saques com o cartão de identificação do beneficiário em qualquer casa lotérica e nas agências da Caixa Econômica Federal. Eu mesma já saquei o benefício do Bolsa Família em uma casa lotérica na cidade de Franca-SP, fazendo um favor para Máisa, faxineira da minha mãe e amiga da família. No momento do saque, apenas entreguei o “cartão do Bolsa” à atendente que, prontamente me entregou o dinheiro e o recibo do valor recebido. O detalhe é que não precisei me identificar para pegar o benefício, bastou apresentar o cartão.

Programa Bolsa Família) formulada e regulada (através de leis e demais documentos regulatórios) e precisa ser colocada em prática. Esse seria, para Bo Rothestein (1998), o momento da verdade da política: quando ela se torna concreta para o cidadão.

É, pois, a política em ação, isto é, o momento em que ela se materializa, toma corpo e começa a interagir com a população. A adesão ou a recusa por parte desta é formulada a partir da implementação e execução diária, dando base à legitimidade (ou não) da política.

Charles Lindblom (1981, p. 59) entende a implementação como parte do processo decisório de uma política, sendo, pois, uma “função do ramo administrativo (burocracia) do governo”. A política pública, concebida como processo, é, quase sempre, alterada nas mãos dos funcionários da burocracia, já que, a etapa de execução “sempre faz ou altera as políticas de algum modo” (op. cit., p. 60). Há, segundo o autor, uma multiplicidade de critérios conflitantes na execução de uma política, mas, haveria uma centralidade na ação dos responsáveis pela execução, pois, “em boa medida, a determinação concreta das políticas está sob o controle dos que a executam, diferindo do seu enunciado público” (LINDBLUM, 1981, p. 61). Sendo assim, as condições em que se espera que os administradores implementem uma política os colocam, com frequência, na situação de participantes do processo decisório dessa política.

Em termos gerais, a implementação de uma política pública significa:

a aplicação da política pela máquina burocrática do Governo. Essa etapa refere-se também ao estágio de planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político [...].

Trata-se, portanto, do momento de preparação para colocar as ações de Governo em prática. Contudo, para que isso seja feito de maneira adequada é preciso que a política a ser implementada esteja baseada numa teoria que relacione a causa (o problema) com o efeito desejado (a solução proposta). Os resultados dessa etapa do processo (*outcome*) constituem-se no impacto do programa ou política implementada. (RODRIGUES, 2001, p. 51)

Os primeiros estudos direcionados às avaliações de políticas públicas estavam preocupados com o desenho e com o processo decisório. As etapas de formulação da

agenda e elaboração da política eram consideradas prioritárias por serem realizadas pela alta cúpula do governo; sendo que a implementação era vista apenas como um momento (menor) em que as políticas eram colocadas em prática, seguindo os preceitos previamente indicados pelos especialistas e políticos profissionais. Esta etapa era, então, considerada como posterior e inferior, de caráter meramente administrativo, na qual os atores implementadores não teriam outra alternativa a não ser seguir as regras definidas “de cima para baixo”. Além disso, as análises, em grande parte, estavam impregnadas pelo pessimismo e pelo excessivo racionalismo, na busca de condições ideais para a aplicação das políticas públicas.

Surgem, a partir da década de 70, os primeiros estudos sobre a implementação de políticas e programas públicos<sup>178</sup>, com o objetivo de avaliar se as políticas estavam alcançando ou não os resultados e objetivos apregoados no desenho e documentos. Data dessa época a consolidação, nos Estados Unidos, do modelo de análise *top-down* (“de cima para baixo”) que buscava entender o sucesso/fracasso de uma política depois que esta saía do papel e começava a funcionar. Isso porque, nessa perspectiva, a implementação não é considerada como um processo dinâmico, com vários elementos influenciando o sucesso/fracasso, tais como a discricionariedade dos agentes implementadores, a cultura política das instituições públicas e privadas, o funcionamento da estrutura administrativa e burocrática governamental, entre outros tantos.

Não demorou muito para que esse tipo de interpretação fosse questionado pelos resultados dos trabalhos empíricos. Descobre-se, por exemplo, a importância de se considerar a implementação como um elemento dinâmico, contínuo e integral do processo político, no qual estão envolvidas a “barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem” (LOTTA, 2010, p. 29 e 30). Desse modo, os estudiosos começam a enfatizar outros fatores que

---

<sup>178</sup> Como referência, consultar: YIN, Robert. **Studying the implementation of public programs**. Boulder: Solar Energy Research Institute, 1980; BARRET, Susan; FUDGE, Colin, eds. **Policy and Action**. London: Methuen, 1981; ALEXANDER, Robert. **Implementation: does a literature add up to a theory?** **Journal of American Planning Association**, 1982; SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **Policy Implementation**. In **Encyclopedia of policy studies**. ed. by Start Nagel, 1983.

poderiam influenciar os resultados das políticas, dentre os quais, destacam-se “as estruturas de interesse de poder, as relações entre atores participantes e agências e a natureza das interações que ocorriam no processo” (op. cit., p.30). No começo dos anos 80, surgem novos estudos sobre a implementação, numa perspectiva “de baixo para cima” (*bottom-up*), focada no processo e não nos resultados das políticas.

Diferente do que Weber afirma em seu livro *Ciência e política: duas vocações*, os agentes responsáveis por colocar a máquina burocrática do Estado em andamento não agem somente cumprindo suas funções e os requerimentos que o trabalho exige. Não agem ‘100%’ do tempo como funcionários imparciais, cumpridores de ordens e regras, somente. Michael Lipsky, com *Street-Level Bureaucracy*, estudo já clássico lançado em 1980, contribuiu de maneira ímpar para demonstrar que os burocratas de nível de rua, isto é, os agentes e técnicos que trabalham nos órgãos públicos e privados têm poder de influência direta na forma como os serviços e políticas são oferecidos<sup>179</sup>. O autor demonstra que as pessoas que trabalham no serviço público estão, no dia a dia, constantemente adaptando, criando técnicas e hábitos para ‘dar conta do recado’ e atender às demandas da população. Para tanto, os indivíduos combinam os procedimentos do trabalho com as dificuldades da estrutura administrativa e com as expectativas da população demandante. Essas adaptações influem na forma como a política pública é executada (LIPSKI, 2010). Com isso, é possível afirmar que os burocratas de nível de rua tornam-se o *locus* da ação pública na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os usuários/cidadãos.

O autor chama a atenção, ainda, para o fato de haver, no momento da implementação e execução da política, um dilema de ação que seria entre o que acontece na prática e o que deveria ocorrer idealmente. No cotidiano da política, os agentes implementadores possuem grande impacto na vida das pessoas, pois socializam informações na

---

<sup>179</sup> De acordo com o original: “In short, the reality of the work of street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making. On the contrary in street-level bureaucracies the objects of critical decisions – *people* – actually change as a result of the decisions”(LIPSKY, 2010, p. 9, grifo do autor).

comunidade para acessarem aos benefícios ou determinarem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Por isso, Lipsky afirma que os burocratas de nível de rua têm uma grande influência na vida das pessoas, em especial dos segmentos mais pobres, mais dependentes da oferta de serviços públicos.

É preciso, pois, para melhor avaliar uma política ou programa, reconhecer que os burocratas e executores das políticas têm discricionariedade<sup>180</sup>, ou seja, agem com certa autonomia e liberdade de escolha, apesar das regras e procedimentos formais. Silvana Mariano (2008) observou isso também em sua pesquisa sobre o oferecimento do serviço de assistência social em alguns CRASs de Londrina, no Paraná. A autora, trabalhando com a ideia de micropoderes de Foucault, destaca o uso dos pequenos poderes das assistentes sociais no momento de realizar o cadastramento no CadÚnico e da concessão de benefícios. As assistentes sociais combinariam, segundo a pesquisa, os procedimentos exigidos para a inclusão nos programas com seu próprio julgamento moral da situação.

Não obstante a existência de regras de procedimento, acima da assistente social, a pesquisa de campo revela que a profissional exerce o poder de arbitrar sobre os casos que se apresentam no CRAS. Elas podem facilitar uma inclusão no benefício, quando estão sensibilizadas pela situação, ao deixar de aplicar algum item das regras vigentes por considerar, segundo suas definições, a gravidade da situação de vulnerabilidade da família. (MARIANO, 2008, p. 160)

Já é reconhecido pela literatura que as políticas públicas, ao longo do processo, vão se transformando e sofrendo influência dos agentes implementadores. Além disso, outros fatores, como as instituições, com suas culturas e as condições administrativas locais influenciam na execução e legitimidade de uma política.

---

<sup>180</sup> A tese de doutorado em Ciência Política de Gabriela Lotta – *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* – defendida em 2010 na USP é um trabalho que apresenta, de forma clara e detalhada, a importância de se considerar a discricionariedade dos agentes comunitários de saúde na avaliação do funcionamento do Programa Saúde da Família.



As instituições desempenham um papel de suma importância na implementação e execução de uma política pública<sup>181</sup>, uma vez que, sem as organizações sociais (privadas ou públicas) e sem as pessoas que trabalham nelas, não é possível fazer com que a política ‘tome corpo’ e vire realidade. São as instituições, com suas estruturas, quadros de funcionários e sua cultura organizacional que condicionam e configuram, de maneira decisiva, as políticas.

De acordo com Enrique Saravia (2006, p. 37) é somente “entendendo como as instituições funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação”. Isso porque, as instituições

[...] são conjuntos de regras (e sanções) que estruturam as interações sociais e cuja existência e aplicabilidade são comumente conhecidas dentro da comunidade relevante. [...] As instituições estruturam as escolhas estratégicas dos atores de forma a produzir resultados equilibrados, isto é, resultados que ninguém tem incentivo para alterar. (LEVI, 1997, p. 25 apud LABRA, 1999, p. 141)

Dessa forma, pode-se afirmar que, por conter em si mesma uma dose de corporificação de regras, as instituições têm um aspecto legalista e apresentam mecanismos para que as regras sejam obedecidas. Já que,

na prática, as instituições estabeleceram um contexto estratégico para as ações dos atores políticos, mudando o resultado de conflitos específicos em torno da política [...]. As instituições, enfim, devem ser pensadas juntamente com os interesses e os atores [...]. (IMMERGUT, 1992, p. 85, apud LABRA, 1999, p. 145)

Para Enrique Saravia (2006, p. 37) “as instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação”. Então, ao se falar em implementação de uma política pública, não é possível desconsiderar os agentes implementadores, bem como as características e cultura da(s) instituição(ões) responsável(eis) por fazê-la funcionar.

Bo Rothstein (1998) chama a atenção para o fato de que as pesquisas de avaliação de políticas públicas estão centradas no desenho e nos resultados, deixando, assim, de

---

<sup>181</sup> De acordo com Thomas Dye (2010, p. 12, tradução nossa) as instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintivas: 1) legitimidade; 2) universalidade, pois envolvem toda a sociedade e 3) monopólio da coerção na sociedade por parte do governo.

analisar os juízos de valores que estão por detrás das ações políticas, além de desconsiderar os princípios morais motivadores das ações sociais, e eu acrescentaria, a dimensão simbólica e subjetiva das políticas. Para o autor, as “instituições políticas são ordens normativas e empíricas” e isso significa que:

[...] as instituições não só mudam o que os indivíduos consideram como sendo racional e como agem em seu próprio interesse. As instituições também influenciam o que eles julgam ser certo e justo, isto é, delimitam o que é o “jogo limpo”. (ROTHSTEIN, 1998, p. 216, tradução nossa)<sup>182</sup>

Levando em consideração os variados elementos que podem influenciar e modificar uma política, a segunda parte desta tese tem como propósito, baseado nos dados apreendidos ao longo da pesquisa de campo, analisar o Programa Bolsa Família em ‘funcionamento’, isto é, interagindo com as instituições assistenciais, com o/as técnico/as responsáveis pela implementação (capítulo 3), bem como com algumas beneficiárias (capítulo 4). Pretendo, com isso, realizar uma avaliação dos processos (capítulo 3) e também dos impactos (capítulo 4) do Programa, numa abordagem “de baixo para cima”.

O objetivo deste capítulo é analisar o funcionamento do Programa Bolsa Família nas cidades de São Carlos (SP) e São Paulo (SP). Como se sabe, o PBF é um programa federal presente em todos os municípios brasileiros. Devido à gestão descentralizada e compartilhada, cabe aos municípios a responsabilidade de implementação, execução e fiscalização da política. Sendo assim, a implementação da política é local, fato que irá determinar, decisivamente, a forma como o Bolsa Família funciona e os resultados e percepções das pessoas envolvidas com a política, ou seja, a população beneficiária e os agentes implementadores.

Concordo com Gabriela Lotta ao afirmar que

[...] a prática das políticas públicas varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação e que as interações dos agentes com os usuários, suas relações e trajetórias trazem novas

---

<sup>182</sup> Segundo o texto original: “[...] this means that institutions not only change what individuals conceive to be rational and as lying in their own well-considered interest. They also influence what they regard as right and just, that is, as ‘fair play’” (ROTHSTEIN, 1998, p. 216).

dinâmicas para dentro das políticas, que se transformam diretamente na implementação. (LOTTA, 2010, p. 8)

Apesar de haver uma série de recomendações e de procedimentos padrões, com constantes cursos de capacitação aos gestores municipais por parte do MDS, a execução do PBF, por depender da estrutura administrativa local, não ocorre da mesma forma em todo o país. Considerando isso, busco apresentar as diferenças e semelhanças que a política assume nas duas cidades pesquisadas. Para tanto, julgo ser necessário apresentar, rapidamente, o contexto de implementação, destacando algumas instituições assistenciais responsáveis pela gestão do Bolsa Família, acompanhadas de seus técnicos/as. Vale também descrever a 'entrada no campo' e os elementos centrais de cada cidade, tais como tamanho, estrutura da assistência social e cobertura de atendimento do Programa.

A ideia é demonstrar, a partir dos dados empíricos, como a dimensão processual, ou seja, o nível da burocracia varia conforme vai mudando de esfera de governo, conforme as 'águas vão rolando' e a política vai passando por diferentes percursos, instituições e pessoas.

Assim, ao deslocarmos o olhar "de cima para baixo" – análise feita na primeira parte deste trabalho – para a perspectiva "de baixo para cima", outros 'detalhes' sobre o Bolsa Família começam a aparecer. Questões como a inclusão na política, a diferença de valores recebidos, a dificuldade de informações a respeito do Programa tomam corpo e assumem diferenças e semelhanças em cada região pesquisada. Dessa forma, ao analisar o Programa pela ótica dos que estão 'dentro da política', elementos simbólicos e representações dos diferentes atores envolvidos nos processos de execução da política surgem como pontos interessantes para a avaliação do desenho, da organização burocrática, dos resultados e, principalmente, da legitimidade da política.

### 3.1. Do papel pra bolsa: Os caminhos da política

Uma das características do PBF é que, devido a sua amplitude, o Programa se constitui como uma política pública que depende da articulação intersetorial de outras políticas e instituições. Neste sentido, o PBF se enquadra naquilo que alguns autores denominam de política de recentralização ou de coordenação federativa<sup>183</sup>, ou seja, são pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais, e implementadas localmente, a partir da apropriação desses padrões e regras pelos governos e atores locais. As políticas passam por “uma cadeia de atores ao longo da qual são transformadas, adaptadas e ressignificadas, construindo em cada nível administrativo contextos institucionais de implementação” (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 110).

De acordo com o Art. 14, do Decreto nº 5.209, que institui o Programa Bolsa Família, de 17 de setembro de 2004, cabe aos Municípios,

- I – constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;
- II – proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;
- III – promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
- IV – disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
- V – garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
- VI – constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

---

<sup>183</sup> Dentre os autores dessa vertente, destacam-se: ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17 – 26, 2004; ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005; GOLÇALVES, R.; LOTTA, G.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição federal de 88. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais ...** Salvador: EnAPG, 2008.

VII – estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII – promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Ademais, é sugerido à prefeitura, por ser a instância do poder mais próxima à população, a articulação de parcerias entre os diferentes órgãos e instituições governamentais para se realizar cursos e programas complementares oferecidos aos beneficiários do PBF (MDS, 2008)<sup>184</sup>.

Dentro dos municípios, a instituição ligada à assistência social é a responsável pelo Programa. O Gestor Municipal do Programa tem grande poder, ele é o “*street-level bureaucrat*” (LIPSKY, 2010) que tem acesso e é responsável pela alimentação dos sistemas de informação SICON e SIGPBF. No caso do SICON, o Gestor Municipal tem um importante papel (e poder!) no tocante à suspensão dos benefícios e das sanções decorrentes do não cumprimento das condicionalidades. De fato, o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família, ou mesmo os técnicos responsáveis pelos atendimentos diretos das famílias beneficiárias não têm o “poder” de inclusão/desligamento no Programa, sendo essa função restrita aos técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No município, os dados são coletados, mas a seleção dos beneficiários é feita “lá em Brasília”<sup>185</sup>. Os cadastros, de competência do município, são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único – da Caixa Econômica Federal – responsável por atribuir a cada membro da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível. Assim, por meio do NIS, os operadores do Cadastro Único poderão localizar as pessoas cadastradas, atualizar dados do cadastro, verificar a situação do benefício (caso exista) e realizar as ações de gestão de benefícios.

---

<sup>184</sup> Para maiores informações, consultar:

[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/gestao-compartilhada](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/gestao-compartilhada). Acesso dia 28/08/2008.

<sup>185</sup> Falas de *Maria José*, Agente de Proteção Social, em entrevista concedida à pesquisadora no dia 25/07/2008.

Através dos dados constantes do CadÚnico, a Caixa seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda *per capita* da família e são incluídas, em primeiro lugar, as famílias com a menor renda.

O processo de cadastramento e a forma como o Programa está estruturado difere de cidade para cidade e depende, em grande parte, da estrutura organizacional da secretaria municipal responsável pela Assistência Social. Quem define *como* ocorrerá a entrada do beneficiário na política e o funcionamento do Programa é o Gestor Municipal. Ao Governo Federal cabe a responsabilidade de envio de dinheiro<sup>186</sup> para a operacionalização do PBF.

### 3.2. Dá Licença!

Um dos objetivos da pesquisa de campo foi conhecer o funcionamento do Programa Bolsa Família, considerando a opinião de alguns atores sociais envolvidos, direta e indiretamente, com a política. A metodologia escolhida foi a etnografia, método apregoado pela Antropologia.

De acordo com Stéphane Beaud e Florence Weber (2007, p. 192), a pesquisa etnográfica possui três condições básicas, quais sejam: 1) que o meio pesquisado se caracterize por um grau elevado de interconhecimento<sup>187</sup>; 2) que o pesquisador

---

<sup>186</sup> Uma das formas de repasse de verba é através do IGD-M. Um montante superior a R\$ 35,2 milhões foi repassado aos municípios pelo MDS, referente ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) de março de 2012. O MDS recomenda que a prefeitura aplique esse dinheiro na busca ativa das famílias extremamente pobre que ainda não estejam no Cadastro Único. De acordo com a Senarc, o montante destinado a cada cidade é calculado com base no desempenho municipal no monitoramento da frequência escolar, na agenda de saúde dos beneficiários e nas taxas de cadastro válido e atualização cadastral. No ano de 2010, o MDS repassou R\$ 4 milhões à Prefeitura de São Paulo, a título de apoio financeiro para o cadastramento de cerca de 134 mil novas famílias no Programa Bolsa Família.

<sup>187</sup> O interconhecimento “é a condição, do lado do meio pesquisado, para fazer funcionar a ‘dinâmica’ da pesquisa, a transformação do pesquisador em aliado ou em inimigo potencial, a possibilidade de encaminhar as entrevistas e de observar as interações pessoais. Todo meio de interconhecimento é atravessado por disputas verbais, conflitos, concorrência, de relações, de pequenas ou grandes batalhas” (BEAUD; WEBER, 2007, p. 193).

providencie os meios de uma análise reflexiva<sup>188</sup> de seu próprio trabalho de pesquisa, de observação e de análise; 3) que a própria pesquisa seja de longa duração para que se estabeleçam e se mantenham relações pessoais entre pesquisador e pesquisados.

Para os autores, o que define propriamente a pesquisa de campo, em oposição às outras modalidades da produção dos dados em ciências sociais, é que

[...] o pesquisador/investigador é sozinho responsável por seu trabalho do início ao fim, do projeto de investigação à pesquisa e à análise posterior ao texto definitivo. Essa ausência de delegação é a condição *essencial* do controle do etnógrafo sobre seus dados e de seu estilo particular de trabalho, que se fundamenta no vai e vem entre teoria e empiria, entre fabricação dos dados e fabricação das hipóteses, entre verificação dos dados e verificação das hipóteses. É a mesma pessoa que define seu tema, escolhe seu campo, acha seus interlocutores e negocia com eles, observa, interpreta os dados que produziu e publica os resultados sob uma forma destinada elo menos pelos docentes, no melhor dos casos por outros leitores (relatório de pesquisa, artigo etc.). Esta regra de não delegação se assemelha muito com a exigência em história de um *trabalho de primeira mão*. (op. cit., p. 191, grifos dos autores)

Cabe ao etnógrafo toda a responsabilidade do processo de coleta e análise dos dados apreendidos ao longo do trabalho de campo, o que equivale às atividades de identificação das possibilidades de investigação, definição do tempo de permanência em campo e a escolha de estratégias de abordagem e de análise. Além disso, é preciso “dançar conforme a música” e ter muito “jogo de cintura” para se adaptar, constantemente, às circunstâncias inesperadas encontradas em campo, uma vez que

[...] o etnógrafo não prevê o desenrolar de sua pesquisa; não segue um protocolo preestabelecido que ditaria sua conduta em toda a ocasião. Capta as oportunidades de campo, pega as pistas que se abrem, mas as controla de bem perto depois. (BEAUD; WEBER, 2007, p. 193)

O trabalho de campo é uma dialética entre a reflexão e a urgência. Ambas são construções culturais. Nossas categorias científicas nos ajudam a reconhecer, descrever e desenvolver as áreas de investigação. Mas não podemos nos dedicar a questionar e redefinir as vinte e quatro horas do dia. É difícil manter a perspectiva científica sobre

---

<sup>188</sup> A reflexividade é uma das condições para a realização do trabalho etnográfico. “Consiste em relacionar a pesquisa com suas condições sociais de possibilidade. Entre essas condições, as características e o objetivo do pesquisador tais quais são percebidas pelos pesquisados, são importantes, não por elas mesmas, mas pela análise das múltiplas interações de pesquisa” (op. cit., p. 193).

o mundo. No campo há menos pontos de apoio; o mundo do cotidiano muda mais rapidamente e com mais intensidade [...]. Existe uma dialética acelerada entre o reconhecimento das experiências novas e sua conseqüente normalização. (RABINOW, 1992, p. 52, tradução nossa<sup>189</sup>)

A análise etnográfica concentra-se, pois, em “descrever as ações tomadas nas interações entre o etnógrafo e as pessoas pesquisadas e o desencadear das situações do ponto de vista de cada um dos parceiros” (BEAUD; WEBER, 2007, p. 199).

Considerando o trabalho etnográfico para a compreensão da política, Marcio Goldman afirma que é preciso empregar os elementos concretos coletados ao longo da pesquisa e operá-los em articulação com proposições mais abstratas, capazes de conferir “inteligibilidade aos acontecimentos e ao mundo” (2006, p. 29). Para, em seguida, fazer uma tentativa de

[...] elaboração de uma grade de inteligibilidade que permita uma melhor compreensão de nosso próprio sistema político. Para isso, recorre-se certamente a acontecimentos muito concretos, mas também a teorias nativas muito perspicazes e a formulações mais abstratas quando estas se mostram úteis.

Uma teoria etnográfica tem, portanto,

como objetivo central elaborar um modelo de compreensão de um objeto social qualquer (linguagem, magia, política etc.), o qual, mesmo produzido em e para um contexto particular, possa funcionar como matriz de inteligibilidade em e para outros contextos. Nesse sentido, permite superar os conhecidos paradoxos do particular e do geral, assim como, talvez, os das práticas contra as normas ou das realidades em oposição aos ideais. Isso porque se trata sempre de evitar as questões abstratas a respeito de estruturas, funções ou mesmo processos, e dirigi-las para os funcionamentos e as práticas. (GOLDMAN, 2006, p. 28)

---

<sup>189</sup> No original: “El trabajo de campo es una dialéctica entre la reflexión y la inmediatez. Ambas son construcciones culturales. Nuestras categorías científicas nos ayudan a reconocer, describir y desarrollar las áreas de investigación. Pero no nos podemos dedicar a cuestionar y redefinir las veinticuatro horas del día. Es difícil mantener la perspectiva científica sobre el mundo. En el terreno hay menos puntos de apoyo; el mundo de lo cotidiano cambia más rápidamente y con más intensidad [...]. Existe una dialéctica acelerada entre el reconocimiento de las experiencias nuevas y su consiguiente normalización” (RABINOW, 1992, p. 52).



O contato e as relações estabelecidas, nos adverte o autor, somados aos dados empíricos encontrados ao longo do processo de pesquisa<sup>190</sup> devem, ou deveriam, afetar<sup>191</sup>, de alguma forma, o próprio pesquisador, fazendo com que, mais do que se limitar a comentar, a *posteriori*, o “pensamento nativo”, ele admita que também foi afetado por aquilo que encontrou; fato que influenciará na maneira como ele analisará os dados e produzirá seu texto, pois como já nos dizia Lévi-Strauss, em 1960, depois da pesquisa de campo: “não é jamais ele mesmo [o etnógrafo] nem o outro que ele encontra ao final de sua pesquisa” (LÉVI-STRAUSS 1960, p.17 apud GOLDMAN, 2006, p. 30). Admitir essa influência é essencial para a análise e produção dos dados.

Depois de apreendidos os dados, com idas e vindas ao campo, ‘catando, aos poucos, as folhas’, nos moldes de Marcio Goldman, o momento posterior exigiu um distanciamento afetivo e físico, para que a ‘digestão’ dos dados encontrados fosse feita. Assim, parar, pensar e elaborar o que se encontrou ao longo do trajeto percorrido é essencial para a produção do texto e para a escolha do que, dentre tantos fatos e falas, merece relevância e destaque. Esse é um trabalho delicado e uma etapa da pesquisa que merece muita atenção.

A nossa análise da política pública de combate à pobreza dominante no Brasil tem como base os preceitos antropológicos estabelecidos nos trabalhos de Karina Kuschnir (2000 e 2007) e Marcio Goldman (2003 e 2006). Assim, ao abordar a política a partir

---

<sup>190</sup> A pesquisa, segundo Pierre Bourdieu (1997, p. 694), embora tenha por finalidade o conhecimento, é uma relação social que exerce efeitos variáveis sobre os resultados obtidos. Nessa relação há uma dissimetria social entre pesquisador e pesquisados dada *a priori*, uma vez que é o pesquisador que define o que será discutido em uma entrevista, para, em seguida, eleger, novamente, o que é relevante e merece ser descrito no texto. “Há, no momento da entrevista, uma dessimetria social todas as vezes que o pesquisador ocupar uma posição superior ao pesquisado na hierarquia das diferentes espécies de capital, especialmente do capital cultural” (BOURDIEU, 1997, p. 695).

<sup>191</sup> Considero que fui afetada pela pesquisa de campo e que, de fato, sou uma pessoa diferente depois de ter tido a oportunidade de conhecer várias famílias pobres de São Paulo e São Carlos. Entendo o termo *afetado* no sentido que Marcio Goldman emprega: “trata-se de ser afetado pelas mesmas forças que afetam o nativo, não de pôr-se em seu lugar ou de desenvolver em relação a ele algum tipo de empatia. Não se trata, portanto, da apreensão emocional ou cognitiva dos afetos dos outros, mas de ser afetado por algo que os afeta e assim poder estabelecer com eles uma certa modalidade de relação, concedendo ‘um estatuto epistemológico a essa situação de comunicação involuntária e não intencional’” (GOLDMAN, 2003, p. 465).

“do ponto de vista nativo” o objetivo deve ser, segundo Marcio Goldman (2006, p. 42), a produção de teorias etnográficas

capazes de devolver a política a quotidianidade, "essa espécie de tédio universal existente em toda cultura" (VEYNE, 1996, p. 248-250); reinseri-la na vida e evitar cuidadosamente as sobreinterpretações e literalizações que, em última instância, são as armas dos poderes constituídos; finalmente, ao menos tentar vislumbrar aquilo que, por vezes de modo silencioso, escapa sempre a essa mesma quotidianidade.

Além disso, é preciso estar atento aos vários significados e sentidos encontrados em campo, já que, “do ponto de vista nativo”, nos adverte o autor, “aquilo que pode ser definido como política está sempre em relação com o restante das experiências vividas pelos agentes, o que evita a tentação da substancialização e literalização do político” (GOLDMAN, 2006, p. 41). Dessa forma, o problema a ser pensado (sempre foi!) pelo etnógrafo é como traduzir e não impor ideias e falas.

[...] Nosso problema é de tradução, não de imposição, e isso, paradoxalmente, complica-se quando pesquisamos na língua que falamos e na sociedade em que vivemos. Política, por exemplo, parece ser, simultaneamente, um 'objeto' (ou uma 'categoria nativa') e um 'conceito'. Na verdade, não se trata, ao menos em estado puro, de nenhuma das duas coisas, mas de um dispositivo histórico que permite recortar, articular e refletir, de maneiras diferentes, práticas e experiências vividas. Nossa tarefa consiste, assim, não apenas em abordar abstratamente as conceptualizações nativas, mas em apreendê-las em ato, ou seja, no contexto em que aparecem e segundo as modalidades concretas de sua atualização e utilização, levando o esforço de restituição das dimensões êmicas das noções até as últimas consequências. (op. cit., p. 41)

Esse movimento consiste em “reencontrar a dimensão (micro)sociológica da política e a dimensão (micro)política da sociologia” (Idem).

Assim sendo, através da observação participante e do contato com algumas beneficiárias e técnicos/as envolvidos/as com o PBF, procurei apreender os impactos, os sentidos, percepções, sentimentos e avaliações do Programa Bolsa Família entre as pessoas que estão envolvidas de alguma forma com a política. Para tanto, além do ambiente familiar, frequentei reuniões e atividades com as beneficiárias, realizadas nos CRAS (em São Carlos) e também por entidades privadas, como os CRAFs (Centros de

Referência do Ação Família), da cidade de São Paulo. Ademais, realizei entrevistas, longas e breves, com alguns agentes implementadores da política nas duas cidades e trabalhei, por quatro meses, no Departamento de Proteção Social, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), no MDS.

Mas, apesar de utilizar a mesma metodologia, a dinâmica do trabalho impôs diferentes formas de abordagem e de “entrada em campo”. Em São Carlos, frequentei, sozinha, reuniões com beneficiárias dos programas de transferência de renda implementados no município, em dois CRASs. Minhas participações se limitavam à observação e posterior estabelecimento de contato com algumas beneficiárias. Uma vez estabelecido o primeiro contato, eu marcava uma visita em suas casas, em diferentes regiões pobres da cidade. A partir da primeira visita, outras se seguiram, nas quais conversávamos sobre o Programa, as reuniões com as assistentes sociais, a condição de pobreza e a vida de um modo geral. Eu já conhecia muitas das beneficiárias do PBF entrevistadas em São Carlos por conta da pesquisa que realizei, entre os anos de 2003 e 2006, no bairro Antenor Garcia e na região da Cidade Aracy, para a conclusão do Mestrado em Ciências Sociais, realizado na UFSCar.

Paralelo a esse trabalho, mantive diálogo com alguns técnicos responsáveis pelos programas de transferência de renda nos CRASs<sup>192</sup>. As informações sobre o PBF, coletadas na Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMACS) de São Carlos foram obtidas de maneira pessoalizada: a primeira tentativa foi impessoal, através do envio de um ofício explicando os objetivos da pesquisa e pedindo autorização para visitar os CRASs. ‘Cumprindo o protocolo’, não obtive nenhuma resposta. Foi somente após ser apresentada em uma conferência sobre sexualidade à então secretária municipal<sup>193</sup> de cidadania e assistência social que consegui marcar uma entrevista e obter autorização para realizar a pesquisa de campo nos CRASs. A

---

<sup>192</sup> É interessante notar que, na prática da assistência social, é ainda predominante a presença feminina. Assim que, além da maioria das beneficiárias do Bolsa Família serem mulheres, o mesmo ocorre com os técnicos de assistência social. A presença masculina só foi encontrada, ao longo da pesquisa nas instituições assistenciais, em cargos de chefia.

<sup>193</sup> Em 2008, época da pesquisa, a secretária municipal de cidadania e assistência social de São Carlos era a assistente social Maria de Fátima Piccin da Silva, a qual me concedeu uma entrevista no dia 22 de outubro de 2008, seis meses após minha primeira tentativa de contato, via ofício.

partir desse encontro, no qual me apresentei pessoalmente, consegui desenvolver, com relativa tranquilidade, a pesquisa ‘institucional’ na cidade. A abordagem às instituições assistenciais era feita, inicialmente, por telefone, seguida por visitas agendadas nos CRASs.

Já em São Paulo, a “entrada” no campo nunca foi sozinha. No momento que fiquei sozinha, sem nenhuma rede de contatos, não consegui mais obter informações oficiais, porque meu acesso aos CRAS foi barrado pela Coordenadoria de Assistência Social da região sul, mais conhecida como CAS SUL. Nesse ponto, vale destacar que o campo profissional da assistência social nos municípios é muito rotativo e dinâmico: talvez pelo baixo salário, há uma troca constante de técnicos nos equipamentos e instituições de assistência social. E esse dado específico foi sentido em campo: em dois anos que estive fora de São Paulo e me dedicando à pesquisa de campo em São Carlos, perdi as redes de contatos institucionais que tinha, ou seja, o contato com as técnicas e Agentes de Proteção Social (APS) de dois CRAS e CRAF, em diferentes regiões da Zona Sul.

E foi exatamente a falta de conhecimento pessoal que justifica a negativa e a impossibilidade de obtenção de dados oficiais sobre o PBF na cidade de São Paulo. O acesso às informações ‘públicas’ em São Paulo foi um processo burocrático, mas uma burocracia que é ‘sem rosto’: você não sabe a quem se dirigir, onde procurar informações, além de discar o 156, e quando, finalmente, consegue detectar “o caminho das pedras”, as informações são negadas, sem uma justificativa convincente<sup>194</sup>.

Mas, se por um lado tive dificuldade de acesso às informações oficiais em São Paulo, por outro, devido à rede de relações<sup>195</sup> que tinha à época que comecei a pesquisar,

---

<sup>194</sup> A condição para a realização da pesquisa de campo nos CRAS da Zona Sul em São Paulo, de acordo a gerência de todos os CRASs era a autorização da Coordenadoria de Assistência Social da região sul (CAS SUL). Foram enviados dois ofícios, em diferentes datas e anos, e a resposta foi a negação de informações, com a justificativa de que há muitos pedidos de pesquisa anteriores ao meu.

<sup>195</sup> A pesquisa de campo com as beneficiárias da cidade de São Paulo só foi possível porque eu contava, na época da pesquisa, com uma ampla rede de relações com os/as Agentes Comunitários de Saúde, os/as “ACSS”, de algumas Unidades Básicas de Saúde – UBS, da região do M’Boi Mirim. Também conhecia muitos APSs (Agentes Comunitários de Proteção Social), ligados aos CRAFs. Comecei a

consegui ter acesso relativamente fácil às casas das beneficiárias. Com algumas, pude estabelecer certo vínculo de amizade e até de afinidade. Com outras tomei café, sentei no sofá, jantei e consegui estabelecer uma relação mais duradoura ‘de pesquisa’. Foi graças à ajuda e amizade de alguns ACS que consegui muitas informações que não constavam nos documentos e mapas oficiais<sup>196</sup>.

Foi, pois, mediante a convivência com algumas ACSs que tive acesso privilegiado a informações sobre os bairros, a levantamentos socioeconômicos das famílias, tais como a quantidade de pessoas por domicílio, estado de saúde de cada membro da família, as condições gerais de infraestrutura da região, além de conhecer os becos e vielas que não constam nos mapas. Descobri que eles são ótimos “informantes” para os estudiosos de políticas públicas, pois são os burocratas de nível de rua de que fala Lipsky (2010) que têm mais acesso e conhecimento sobre as regiões e as famílias pobres, pois eles também são moradores dos bairros em que trabalham. Foram as agentes comunitárias de saúde que, no trabalho diário de visitas às casas dos “usuários”<sup>197</sup>, foram me apresentando para várias famílias pobres da Zona Sul de São Paulo, abrindo, assim, as ‘portas do campo’ para mim.

Desse modo, através de conversas informais e entrevistas com as beneficiárias e com técnicas/os responsáveis pela execução e controle do Programa Bolsa Família, além do acompanhamento de algumas atividades e reuniões desenvolvidas pelas instituições assistenciais, foi possível fazer um levantamento sobre as percepções, avaliações e sentimentos das pessoas envolvidas com o PBF.

É importante destacar que, apesar de apresentar limitações quanto à quantidade da

---

pesquisa de campo na zona sul de São Paulo em junho de 2007, quando era educadora ambiental no Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis – PAVS, que consistia em qualificar os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Proteção Social em questões relativas ao meio ambiente.

<sup>196</sup> A maioria das ruas, becos e vielas que conheci no Jardim Tancredo (Zona Sul de São Paulo) não constavam no mapa da cidade. As beneficiárias que moravam nesses lugares cadastravam o endereço na única avenida reconhecida oficialmente. Os dados relativos a essa localidade que apresento foram coletados por Dona Judith, ACS responsável por essa área.

<sup>197</sup> Os/as ACSs e APSs costumam se referir dessa forma às pessoas que utilizam os serviços do PSF – Programa Saúde da Família e do CRAF.

amostra<sup>198</sup> – cuja forma de seleção não foi aleatória, posto que teve relação com uma pesquisa mais ampla sobre o bairro, as dimensões socioeconômicas e culturais das regiões em que as beneficiárias vivem –, a pesquisa qualitativa dá ênfase ao processo de aplicação dos programas sociais e às significações, aos efeitos que a política pública gera na vida e na subjetividade dos atores sociais envolvidos com ela. Dessa forma, por trazer à tona a dimensão mais micro, apesar de pouco utilizada, a abordagem antropológica pode contribuir de maneira ímpar para a avaliação de políticas públicas, conforme nos mostra Minayo (1991).

### 3.3. O universo da pesquisa

Os dados aqui apresentados são resultados, conforme dito, de uma pesquisa qualitativa desenvolvida com certos órgãos de assistência social das cidades de São Carlos (SP) e São Paulo (SP). Refletem, também, a pesquisa etnográfica realizada com beneficiárias moradoras de alguns bairros da região do M' Boi Mirim, Zona Sul de São Paulo e entre as beneficiárias de São Carlos.

A opção por um universo amplo de pesquisa, focalizado em regiões periféricas com diferentes dimensões – em umas das localidades com alta e muito alta vulnerabilidade social<sup>199</sup> de São Paulo e no “maior bolsão de pobreza”<sup>200</sup> da cidade de São Carlos –, justifica-se à medida que reconhecemos que a periferia interiorana – periferia de uma cidade grande e distante dos grandes centros – por várias razões, possui uma lógica própria de significação e simbolização, muitas vezes construída em oposição à periferia

---

<sup>198</sup> Foram entrevistadas cerca de dez famílias em cada cidade.

<sup>199</sup> Essa terminologia corresponde ao levantamento feito pelo IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Procurou-se com esse trabalho, “identificar de forma mais detalhada possível as situações de vulnerabilidade social presentes no Município de São Paulo” (*Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo*, CEM, 2004)

<sup>200</sup> Afirmação de Maria de Fátima Piccin, hoje ex- secretária, mas na época da entrevista, era responsável pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de São Carlos, em entrevista concedida à pesquisadora no dia 29/05/2008. Essa classificação refere-se ao “Mapa dos bolsões de pobreza da cidade de São Carlos”, realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Documentação “Professor José Albertino Rodrigues”, do Departamento de Ciências Sociais, da UFSCar.

metropolitana<sup>201</sup>. Haveria assim, um amplo universo simbólico a explorar, com diferenças e semelhanças nas formas de implementação e significação da política, que o estudo comparativo permitirá elucidar.

Para além das diferenças simbólicas, é importante traçar uma espécie de perfil tanto de algumas famílias beneficiadas quanto dos locais de moradia, a fim de caracterizar as condições de vida e sociais de alguns beneficiários do PBF. Para fins objetivos, fiz um recorte de análise territorial trabalhando com os dados colhidos, em São Paulo, no Jardim Tancredo, situado no Distrito do Jardim Ângela, nas favelas do Jardim Cristália, do Distrito do Jardim São Luís e com alguma moradoras do Parque Santo Antônio. Em São Carlos, concentrei-me na maior região periférica da cidade, conhecida por Cidade Aracy. Além disso, entrevistei beneficiárias do Jardim Jacobucci.

### 3.3.1. Caracterizações

Em São Paulo, pesquisei bairros da região do M'Boi Mirim<sup>202</sup>. No Distrito do Jardim São Luís, concentrei a pesquisa nas duas favelas – Humberto Mirando e Vila Operária – pertencentes ao Jardim Cristália.

O Distrito do Jardim São Luís, de acordo com o Censo IBGE de 2010, possui uma população total de 267.871, das quais 42,4% são classificadas como moradores de regiões de alta ou muito alta vulnerabilidade<sup>203</sup> (SMADS, 2007), distribuídas em distintos bairros, muitos deles situados em áreas de mananciais e sem saneamento

---

<sup>201</sup> Defendi essa ideia em minha Dissertação de Mestrado intitulada de “Periferia é periferia em qualquer lugar? Antenor Garcia: estudo de uma Periferia Interiorana”, Departamento de Ciências Sociais, UFSCar, São Carlos, 2006.

<sup>202</sup> A região do M'Boi Mirim está situada na Zona Sul de São Paulo e é composta pelos Distritos do Jardim Ângela e do São Luís. Segundo dados do Censo IBGE de 2010, disponibilizados no *site* da Prefeitura de São Paulo, há na região 563.305 pessoas, das quais 295.434 estão no Distrito do Jardim Ângela e 267.871 moram no Distrito do Jardim São Luís. A subprefeitura do M'Boi Mirim é a segunda subprefeitura ('perdendo' apenas para a subprefeitura de Parelheiros) com maior quantidade de pessoas residentes nos setores censitários de alta e muito alta vulnerabilidade de São Paulo (SMADS, 2010).

<sup>203</sup> Os grupos considerados em alta vulnerabilidade caracterizam-se por baixos rendimentos mensais (menos que três salários mínimos); baixa escolaridade; alta presença de chefes de família jovens (CEM, 2004, p. 28). Já os indivíduos expostos à situação de *muito alta vulnerabilidade* encontram-se na pior situação de vulnerabilidade social, apresentando péssimas taxas de escolaridade, expressivo número de analfabetos e os mais baixos rendimentos (op. cit., p. 29).

básico. São estas as condições em que vivem, mais ou menos, 330 pessoas na Favela Humberto Miranda, pequena e densa demograficamente, próxima ao Centro Empresarial de São Paulo e ao Terminal de ônibus João Dias. Na favela vizinha, a Vila Operária, o cenário é parecido: casas erguidas acima do córrego com recorrentes problemas de enchentes e de doenças por falta de saneamento básico. Nessa favela, são cerca de 215 moradores<sup>204</sup>.

No Distrito do Jardim Ângela, com uma população total atualmente superior a 295.434 (CENSO, 2010) que, num passado recente foi considerada pela ONU a região urbana mais violenta do mundo, mais de 181.023 pessoas vivem em situação de alta vulnerabilidade social. Dentre essa população, cerca de 62,1% vivem com renda de até três salários mínimos e dos 64.882 domicílios, 37,37% não têm acesso à rede de esgoto (CEM, 2004).

Por conta do tamanho da região, concentrei-me na coleta de dados do Jardim Tancredo, um bairro “clandestino”, resultado de ocupações irregulares de áreas próximas aos mananciais. Situado no “fundo do [Jardim] Ângela”<sup>205</sup>, é uma região pouco conhecida pelo seu nome, geralmente associada aos bairros vizinhos – o Vera Cruz e o Horizonte Azul. Composto por três vielas e por vários becos, somente o nome da avenida principal consta no mapa da cidade. O bairro é resultado de uma ocupação irregular de moradores, há cerca de 25 anos e está situado em área de manancial (há casas construídas em cima do córrego que corre o bairro). Os moradores do Jardim Tancredo, em especial, os residentes nas vielas e becos, não têm acesso a alguns serviços públicos considerados básicos, tais como rede de esgoto (utilizam fossas ao lado das casas), água potável e asfalto. Apesar de ter acesso ao serviço básico de saúde, através da UBS do bairro, a população residente tem pouco acesso à assistência social. O local é de acesso difícil e demorado, exigindo, pelo menos dois ônibus. O Terminal de ônibus mais próximo é o do Jardim Ângela.

---

<sup>204</sup> Esses dados foram repassados pela Simone D’Império, Agente Comunitária de Saúde responsável pelas favelas Vila Operária e Humberto Miranda, situadas no Jardim Cristália, no Distrito de São Luís, Zona Sul de São Paulo.

<sup>205</sup> Expressão de Mirian (nome fictício), psicóloga do CRAF Serviço Social Bom Jesus, instituição assistencial responsável por essa região, em entrevista concedida à pesquisadora, no dia 24/07/2008.



A região, conforme dito, é resultado da ocupação de moradores há cerca de 25 anos e somente no ano de 2008 foram mobilizados recursos para a regularização da área, para a construção de uma rede de esgoto, além do asfalto. Grande parte das famílias entrevistadas é residente da Viela das Palmeiras (foto 1).

Apesar da heterogeneidade da composição familiar e das histórias de vida, pode-se traçar uma espécie de perfil socioeconômico das famílias observadas, segundo o qual há uma predominância de famílias formadas por dois adultos e, em média, 5 crianças por domicílio. Há muitos casos em que a renda advinda do Bolsa Família, ou de outro programa de transferência de renda, é a única renda fixa da família<sup>206</sup>.

Os/as chefes da casa ou estão desempregados, “fazendo bico” ou inseridos/as de forma precária no mercado de trabalho (trabalho sem carteira assinada e com baixo rendimento). É expressiva a baixa escolaridade entre os adultos que, na maioria das famílias, não chegaram a completar o ensino fundamental.

**Foto 1:** Entrada da *Viela das Palmeiras*, Jardim Tancredo, Distrito Jd. Ângela, São Paulo-SP



<sup>206</sup> Só foi possível conhecer de uma maneira mais detalhada as condições de vida dos moradores da Viela das Palmeiras porque contei com dados levantando pela ACS Judith Ana Pereira Silva. Dona Judith, além de trabalhar como ACS, é moradora antiga, muito conhecida e respeitada pelos moradores do Jardim Tancredo.

Já em São Carlos, cidade considerada de grande porte e situada no interior do estado de São Paulo, é conhecida como “cidade da tecnologia” devido à expansão de seu polo tecnológico e à expressiva produção acadêmica das universidades públicas (UFSCar e USP), com cerca de 221.950 pessoas, de acordo com o censo do IBGE de 2010, concentra o maior número de moradores com doutorado do Brasil.

Mas, apesar da fama de cidade da tecnologia, na maior zona periférica de São Carlos, há o predomínio de atividades precárias, de baixos rendimentos, e sazonais, com destaque para o trabalho rural nas colheitas de cana de açúcar, de café e de laranja (ÁVILA, 2006).

A região periférica da “Cidade Aracy”, como é conhecida, abriga mais de 17.000 habitantes, sendo composta por quatro bairros distintos entre si no quesito de infraestrutura. Os bairros Cidade Aracy I e Cidade Aracy II são mais antigos –formados ao longo da década de 80 – e mais equipados. Já o bairro Antenor Garcia e o Presidente Collor se desenvolveram ao longo da década de 90 e são considerados os bairros mais pobres da região (ÁVILA, 2006).

Ao contrário do observado no Jardim Tancredo, as casas na Cidade Aracy são, na sua grande maioria, ou regularizadas, ou estão em processo de regularização. A região é toda coberta por asfalto e redes de saneamento básico, apesar de estar em área de manancial, não há casos de construções à beira do córrego da “água quente”.

**Foto 2:** Cidade Aracy II,  
São Carlos -SP



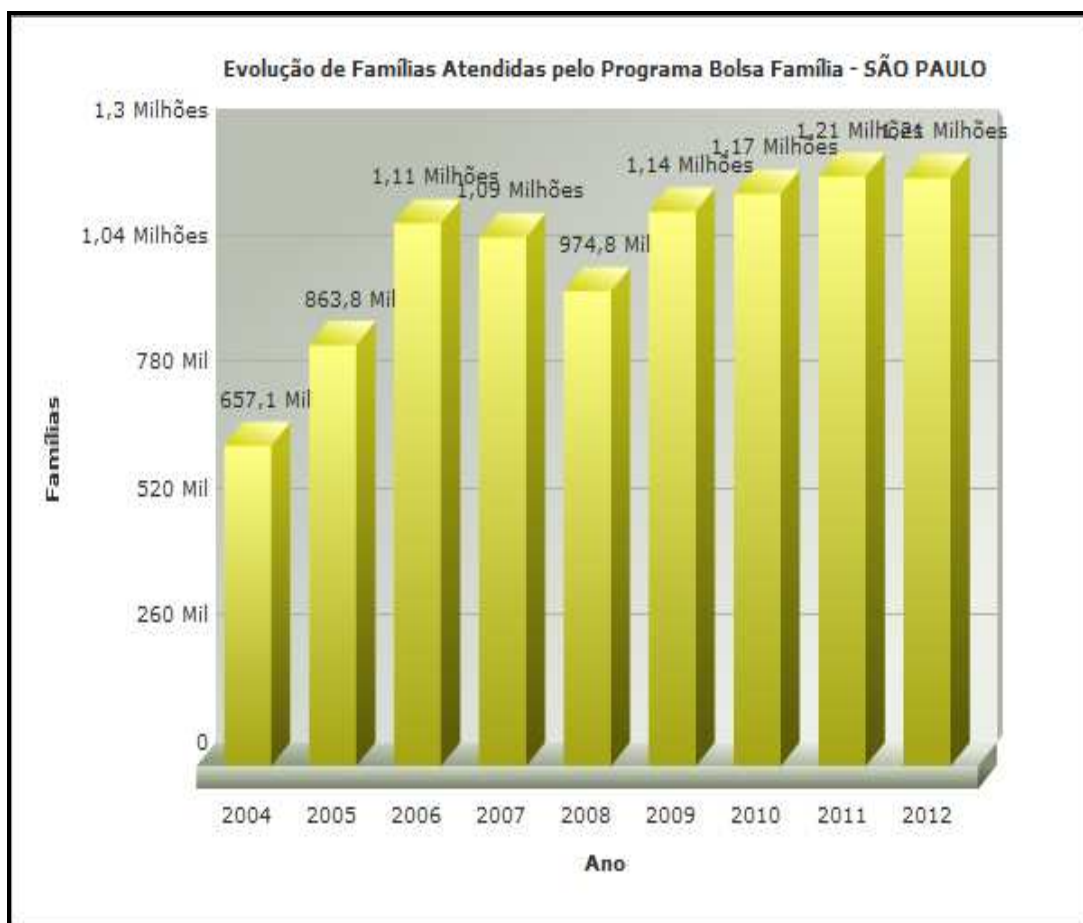
As famílias são, em grande parte, migrantes das regiões nordeste e do estado do Paraná, tendo, antes de migrar, vivido e trabalhado na roça. Há também uma baixa taxa de escolaridade entre os adultos, e os lares apresentam uma média de quatro crianças por domicílio.

Diferente do observado em São Paulo há poucos casos de famílias que têm como renda fixa somente os benefícios sociais. Uma parcela expressiva (95%) das entrevistadas é dona de casa, sendo o marido o único que trabalha fora e obtém rendimento. Outro ponto divergente de São Paulo é que os moradores de São Carlos têm acesso mais fácil aos serviços de Assistência Social, identificando o Centro Comunitário (transformado, em 2005, em CRAS) como um local para obter informações sobre o PBF<sup>207</sup>.

No tocante à cobertura do Programa Bolsa Família, é notório o fato de que, se comparado com outros estados, o de São Paulo apresenta uma taxa de cobertura baixa. No estado de São Paulo, segundo dados do Censo IBGE de 2010, há 41.462.199 pessoas, das quais 1.651.570 estão dentro do perfil do PBF, mas dessa estimativa, somente 1.207.021 famílias estão recebendo, de fato, benefício.

---

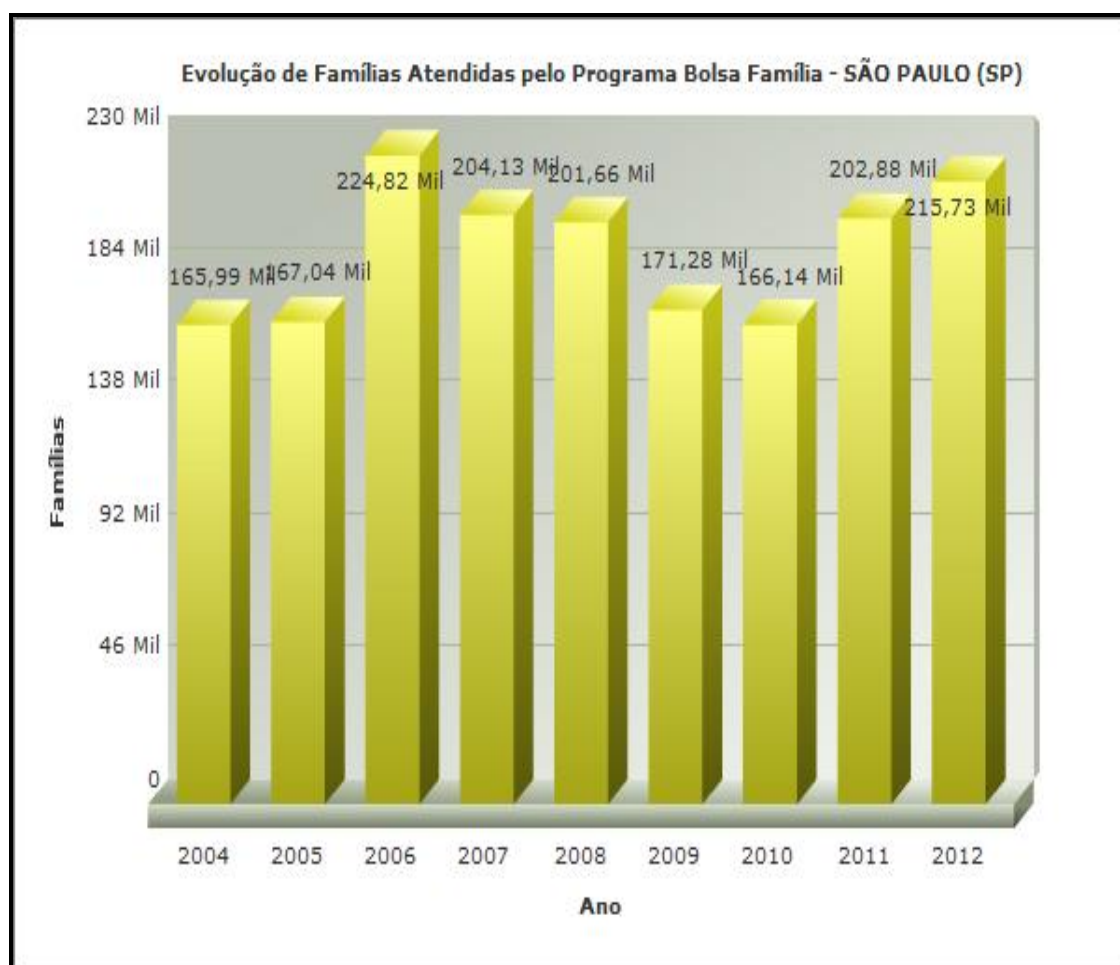
<sup>207</sup> De acordo com Jeanny, assistente social responsável, na época da entrevista, pelo CRAS Cidade Aracy, o atendimento da assistência social é feito pela manhã e consiste na avaliação da inclusão da família em algum dos programas de transferência de renda. Os cartões do cadastramento ficam na Caixa Econômica Federal e chega um comunicado no CRAS para a pessoa ir pegar o cartão e começar a receber o benefício. Pergunto por que não enviam diretamente para a casa da pessoa: "Aqui no Aracy é uma complicação de ruas, então o cartão fica na Caixa e a pessoa vai lá pegar".

**Gráfico 2. Evolução de cobertura do Programa Bolsa Família no estado de São Paulo**

Fonte: Reprodução do Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família/CadÚnico, SAGI, 2012.

A cidade de São Paulo, com uma população de cerca de 11.253.503 pessoas, de acordo com o Censo IBGE de 2010, apresenta uma estimativa de 500.686 famílias cadastradas como perfil do Bolsa Família, sendo que o número de famílias recebendo o benefício é de 215.734 famílias (mês de referência: julho de 2012), de acordo com o relatório de informações sociais da SAGI/MDS.

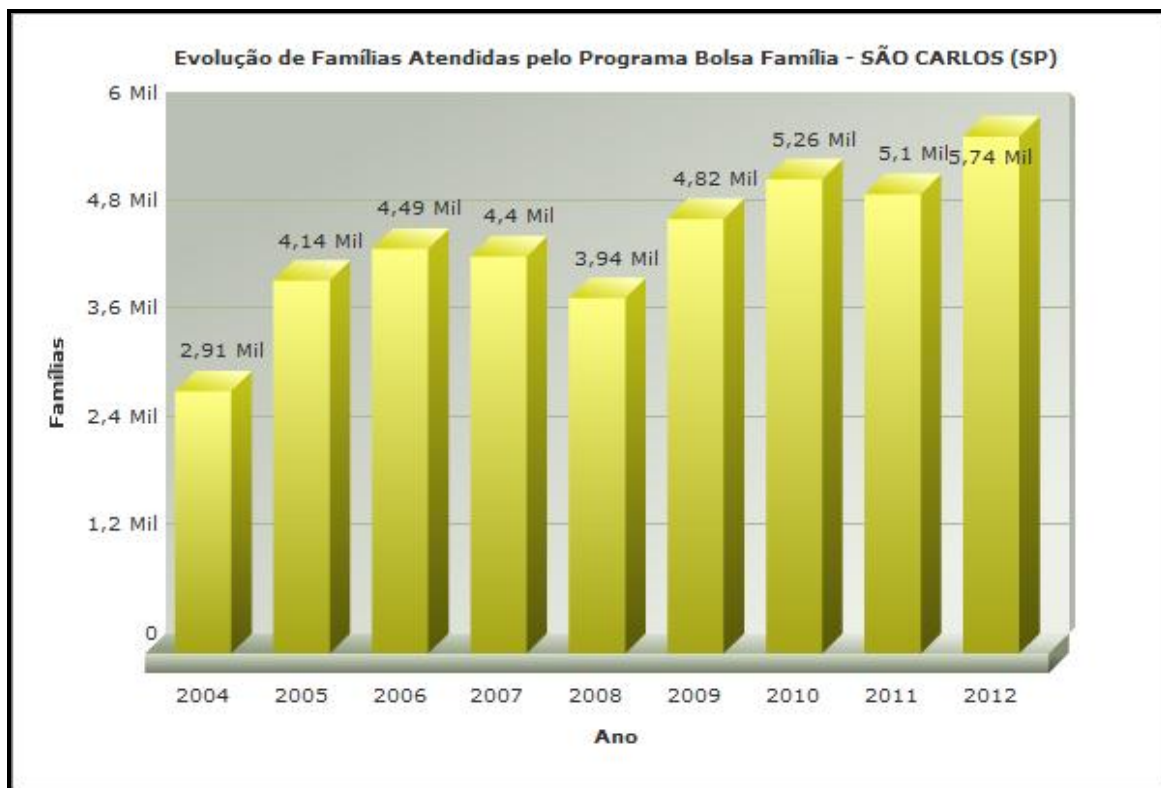
**Gráfico 3. Evolução do Atendimento do Programa Bolsa Família na cidade de São Paulo (SP)**



Fonte: Reprodução do Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família/CadÚnico, SAGI, 2012.

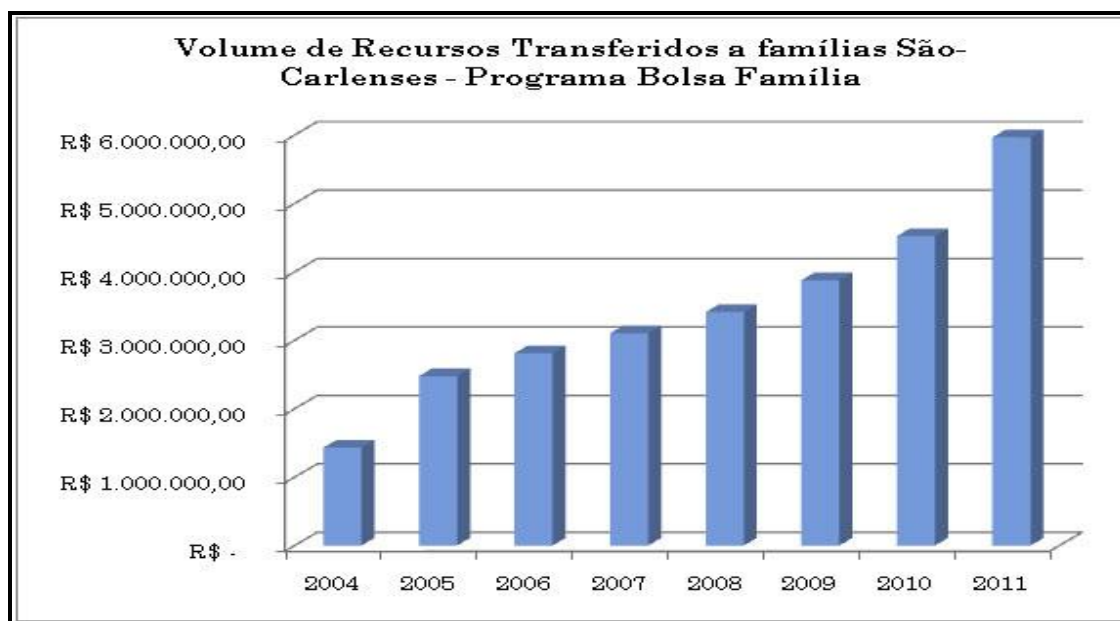
Em São Carlos, a população total da cidade, de acordo com dados do Censo IBGE de 2010, é de 221.950 pessoas. Ao contrário do observado na cidade de São Paulo, em São Carlos há uma quantidade maior de pessoas recebendo o benefício do Bolsa Família do que a estimada: a estimativa de famílias pobres dentro do perfil do PBF é de 4.890, ao passo que são 5.735 famílias beneficiárias do Bolsa Família.

**Gráfico 4. Evolução da cobertura do Programa Bolsa Família na cidade de São Carlos (SP)**



Fonte: Reprodução do Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família/CadÚnico, SAGI, 2012.

O gráfico acima demonstra a evolução da concessão de benefícios do Bolsa Família na cidade de São Carlos, nos últimos oito anos. Não há uma regularidade, uma vez que é possível notar que há anos em que houve maior concessão, como em 2010 e 2012, mas que em 2011, por exemplo, foram concedidos menos benefícios. O gráfico abaixo demonstra a progressiva evolução nos valores transferidos ao município.

**Gráfico 5. Evolução do montante transferido às beneficiárias em São Carlos**

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Pode-se observar, de imediato, a diferença entre o tamanho da pobreza em cada cidade, bem como a dinâmica de atendimento do PBF. Essas diferenças podem parecer óbvias, afinal São Paulo é o centro de economia do país, cidade expressivamente maior e mais densa demograficamente que São Carlos. Entretanto, considerando outras dimensões da pobreza e da desigualdade, nota-se que há diferença expressiva também na forma de apropriação dos recursos públicos, no acesso aos benefícios e direitos sociais e na propriedade de capitais social e humano.

Do ponto de vista da renda, as famílias de São Carlos e de São Paulo são semelhantes, pois cumpriram os critérios de inclusão na política e se tornaram beneficiárias do PBF. Apresentam, portanto, rendas *per capita* similares, sendo consideradas ou pobres, ou extremamente pobres pelo Estado. Mas ao deslocarmos o olhar para as condições de vida, para o grau de bem-estar e situação de vulnerabilidade social enfrentados, as famílias residentes na região periférica de São Carlos apresentam um padrão/qualidade de vida mais satisfatórios do que muitos moradores das regiões pesquisadas em São Paulo. Isso se justifica ao observarmos

que, além de contarem com habitações mais precárias, não regularizadas e sem acesso a serviços públicos básicos, como saneamento básico e atendimento assistencial, os moradores do Jardim Tancredo e das favelas Humberto Miranda e Vila Operária apresentam baixa inserção no mercado de trabalho (mesmo informal) e mais dificuldades na aquisição de renda fixa, para além dos benefícios sociais.

Para além das diferenças de condições de vida, de infraestrutura e de acesso a serviços públicos, as regiões pobres pesquisadas apresentam diferenças e semelhanças com relação à forma que o Programa Bolsa Família foi implantado e como se dá seu funcionamento no dia a dia.

### **3.4. O cotidiano da política**

Interessada em conhecer os percursos que o Programa Bolsa Família faz da esfera federal até a casa da Dona Maria, o caminho que se percorre cruza inevitavelmente com a prática da Assistência Social, embora nos documentos oficiais sobre o Programa e mesmo internamente – no funcionamento diário do MDS<sup>208</sup> – a relação PBF e Assistência Social seja pouco clara.

Ao longo da pesquisa de campo, as instituições (públicas e privadas) de assistência

---

<sup>208</sup> Dentre tantas questões apreendidas ao longo da minha experiência de consultora no Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), situado em um dos prédios do MDS, destaco a relação que observei entre a Assistência Social e o Programa Bolsa Família. A Senarc é a secretaria responsável pela gestão do PBF e age com bastante autonomia no MDS. Parece-me que não há, no cotidiano das atividades das secretarias, um diálogo horizontal entre as secretarias de assistência social (SNAS) e a de renda e cidadania (Senarc). Explico-me: a Senarc decide sobre as questões de transferência de renda e apresenta à SNAS e às demais secretarias que devem executar. A relação entre a assistência social e o PBF é um dado interessante de se observar porque parece indicar uma falta de alinhamento entre discursos e práticas, isto é, o PBF, no discurso, é deslocado, na verdade, não aparece vinculado à assistência social (acredito que por 'medo' de ser tachado de assistencialista), mas na prática, é totalmente dependente da estrutura administrativa da assistência social de cada município. Outro exemplo dessa desconexão entre o Programa Bolsa Família e a assistência social é que não há, nas publicações oficiais sobre o PBF, menção à participação do beneficiário no PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), principal serviço de assistência da Proteção Social Básica, ofertado no CRAS. Além disso, a Assistência Social adotou a vulnerabilidade social como conceito para medir a necessidade do cidadão de assistência, ao passo que o Programa Bolsa Família adotou o conceito de pobreza absoluta para selecionar seus beneficiários.



social e seus técnicos e técnicas foram ganhando importância na observação do funcionamento do PBF, pois sem eles, a política não sairia do papel. Assim, ao analisar o Programa Bolsa Família, na 'prática', é preciso considerar, também, as instituições que viabilizam a política, tendo em conta a forma como a assistência está estruturada e as recentes e importantes transformações pelas quais vem passando nos últimos anos.

Em São Carlos, acompanhei a rotina de trabalho de três CRAS (Cidade Aracy, Pacaembu e Vila São José) e entrevistei a secretária de assistência social e cidadania, além das técnicas responsáveis pelos CRASs. Em São Paulo, conversei com o técnico responsável pelo Programa Bolsa Família na CGB (Coordenadoria de Gestão de Benefício)<sup>209</sup>, além de acompanhar reuniões e realizar entrevistas com técnicas dos CRAFs Vila Remo e Serviço Social Bom Jesus, mais conhecido como Clube da Turma. Também realizei visitas rápidas, com conversas informais com vários/as técnico/as dos CRAS M'Boi Mirim e Santo Amaro e da Subprefeitura do M'Boi Mirim<sup>210</sup>.

Apesar das mudanças positivas nos últimos anos, o regime brasileiro de Assistência Social

[...] é marcado pela complexa relação entre os campos público e privado, entre a filantropia e a cidadania, entre os paradigmas do favor e direito. Por outro lado, persiste nesse regime a lógica liberal que relaciona proteção social ao direito ao trabalho formal, reforçando a individualização das responsabilidades sociais, dificultando a efetivação do caráter de política social à Assistência Social. (KOGA, 2006, p. 53)

A Assistência Social se constitui um campo muito dinâmico e em constante construção no Brasil. Um dado novo enfrentado pelas secretarias de assistência social municipais e estaduais é a adequação às diretrizes nacionais estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (de 2004), que incluem a implantação do Sistema Único de

---

<sup>209</sup> A implementação dos programas de transferência de renda no município de São Paulo teve início em 2001, na gestão Marta Suplicy (PT), com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (PGRFMM). A partir de 2005, coube à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), por meio da Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB), a gestão dos vários programas de transferência de renda do município.

<sup>210</sup> Conforme dito anteriormente, as informações 'oficiais', isto é, passadas por pessoas que trabalham em algum órgão de assistência social responsável pelo funcionamento do PBF em São Paulo foram mais complicadas do que em São Carlos.

Assistência Social (SUAS) e a criação de equipamentos públicos para oferta de serviços de proteção social básica (CRAS) e de proteção social especial (CREAS).

A criação dos CRASs (Centros de Referências de Assistência Social) tem o intuito de reunir, em um só espaço físico, os programas e serviços de proteção social básica. É o equipamento público de oferta da assistência social responsável por realizar o atendimento preventivo de populações em situações de vulnerabilidade, mediante o acompanhamento de psicólogos e assistentes sociais. O CRAS “tem que ser um espaço público estatal”<sup>211</sup>.

O atendimento da Assistência Social no município de São Carlos, até meados de 2006, era feito nos Centros Comunitários de alguns bairros e na Sede Administrativa da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS), situada na região central da cidade. A transformação dos Centros Comunitários em CRAS começou no final de 2005, com o aproveitamento das estruturas existentes<sup>212</sup> e a construção de novas unidades do CRAS e do CREAS. Atualmente são 07 CRASs em toda a cidade, que, segundo Eliana Piassi (assistente social responsável pelo CRAS Pacaembu, em 2008) estão situados nos “pontos críticos” da cidade. É nessa instância que os potenciais beneficiários de programas de transferência de renda e de outros serviços e programas de proteção social básica são identificados e incluídos no Cadastro Único, fato que não se traduz, necessariamente, em inclusão nos programas de transferência de renda.

Já em São Paulo, a consolidação do CRAS como equipamento público de oferta de serviços de assistência social ainda está em construção: apesar da inauguração de novas unidades, a cidade ainda não tem a quantidade suficiente para cobrir toda a

---

<sup>211</sup> Eliana Piassi, assistente social, coordenadora, em 2008, do CRAS Pacaembu, em São Carlos (SP), em entrevista concedida à pesquisadora no dia 10/03/2008.

<sup>212</sup> Em São Carlos, os prédios em que funcionam alguns centros comunitários e em que se prestava o serviço de Assistência Social transformaram-se em um ponto de apoio aos CRASs. Os primeiros CRASs implementados utilizaram as estruturas existentes, adaptando-as. Há casos, como o do CRAS Vila São José, em que a sede do CRAS é o prédio do *Lions* Clube. Não havia, em 2008, placa identificando o local com o nome ‘oficial’ do espaço. A população da cidade não reconhece o local como sendo o CRAS: “Tô aqui numa reunião no *Lions*” (fala de uma beneficiária que atendeu o celular na reunião com as beneficiárias no CRAS Vila São José, no dia 11 de abril de 2008).

demanda da população. Os CRASs existentes caracterizam-se pelo atendimento de uma extensa quantidade de pessoas por território, combinado com um limitado quadro de profissionais, altamente rotativo e de baixa remuneração.

Para toda a cidade de São Paulo são 45 CRAS<sup>213</sup>, sendo que 8 estão situados na Zona Sul<sup>214</sup>. A assistência social nessa cidade é ofertada de forma indireta, principalmente por entidades filantrópicas privadas, através de convênios entre Estado e sociedade civil<sup>215</sup>, isto é, acordos de parcerias na prestação de serviços, nos quais ao poder público cabe o papel de financiador, ao passo que as instituições são executoras das políticas<sup>216</sup>. Outro ponto interessante de se destacar é que a cidade de São Paulo foi a última capital a implementar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Conforme observado na pesquisa de campo o CRAS é um importante equipamento para a população, pois reúne diversos serviços e programas de assistência em um único espaço, mas que está ainda em construção, física e simbolicamente. Ainda não é um lugar reconhecido pela população pelo seu nome institucional. Em São Carlos, a população identifica os antigos Centros Comunitários (que podem estar situados no

---

<sup>213</sup> Na cidade de São Paulo, atualmente, são 45 unidades do CRAS, assim distribuídas: na região norte são 14; no Centro/Oeste são 4 unidades; na zona sul são 8; na leste são 10 e na região sudeste são 9. Informações retiradas do site da SMADS, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/cras/index.php?p=1906](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cras/index.php?p=1906). Acesso em 24 de maio de 2012. No Plano de Assistência Social (PLAS) 2009 – 2012, da cidade de São Paulo as metas definidas para a área da Assistência Social preveem a instalação de 20 novas unidades de CRAS e 20 novos prédios do CREAS. De acordo com Rafael Tartaroli, técnico da CGB (Coordenadoria de Gestão de Benefícios), da SMADS, em entrevista com a pesquisadora no dia 12/02/2010, até o final da gestão Kassab (2012), a meta é atingir 96 unidades de CRASs em funcionamento.

<sup>214</sup> Na região Sul há o CRAS Campo Limpo; Capão Redondo; Capela do Socorro; Grajaú; Cidade Ademar; M'Boi Mirim; Parelheiros e Santo Amaro.

<sup>215</sup> De acordo com o Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo: “os serviços ofertados mediante convênios com organizações privadas são 969, com 170 mil vagas mensais (jun/2010). São 687 serviços destinados a crianças e adolescentes, 101 para idosos, 59 para famílias, 03 para pessoas adultas, 33 para pessoas com deficiência, 10 especificamente destinados a mulheres, além de 1 centro de referência da diversidade sexual. Do conjunto de serviços conveniados, destacam-se ainda, mais 75 convênios destinados, exclusivamente, à prestação de serviços de acolhimento e atenção à população em situação de rua” (SMADS, 2010, p. 21 ).

<sup>216</sup> A dissertação de Mestrado em Ciência Política de Júlia Amâncio, defendida em 2008, é um excelente trabalho de exposição da lógica particular da assistência social na cidade de São Paulo baseada na parceria entre o poder público e entidades privadas.

prédio do antigo varejão Zazá<sup>217</sup>, ou na sede do *Lions Club*, por exemplo) como um lugar onde se deve ir quando se precisa de algum tipo de ajuda. As pessoas vão até “o centro comunitário para falar com assistente social”. Já em São Paulo a população costuma recorrer à sede da Subprefeitura quando precisa de informações<sup>218</sup>.

### 3.4.1. O Bolsa Família funcionando

É importante ressaltar que há, além do Programa Bolsa Família, outros programas de transferência de renda, de âmbitos municipal e estadual, disponíveis à população pobre nas duas cidades, os quais, muitas vezes agem de maneira ‘concorrente’<sup>219</sup> com o PBF. Isso porque ser beneficiária do Bolsa Família não impede que a família seja beneficiária de outros programas de transferência de renda.

Em São Paulo, além do Programa Bolsa Família, existe o programa Renda Mínima, de iniciativa municipal; o Renda Cidadã e o Programa Ação Jovem, de âmbito estadual; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), iniciativas do Governo Federal. Encontrei, nessa cidade, várias famílias, principalmente as residentes do Jardim Tancredo, que viviam apenas com o dinheiro que recebiam dos programas de transferência de renda.

Em São Carlos, existe o programa de transferência municipal Cartão Alimentação, e o Renda Cidadã, do estado de São Paulo. O Programa Bolsa Família e os demais

---

<sup>217</sup> “A nossa ideia é fortalecer os grupos sócio-educativos com cursos. [...] São cursos semi profissionalizantes, dados em outro lugar, no antigo Varejão Zazá, local para onde o CRAS irá se mudar”. (Ana Cláudia, assistente social, técnica do CRAS Cidade Aracy, em entrevista à pesquisadora no dia 15/06/2008).

<sup>218</sup> Eu mesma fiz esse percurso, logo no começo da pesquisa de campo, quando ainda desconhecia onde buscar informações sobre o Bolsa Família na cidade de São Paulo. A primeira coisa que fiz foi procurar informações sobre o cadastramento dos programas sociais na Subprefeitura do M’Boi Mirim, instituição municipal responsável pelo atendimento da região pesquisada, mas não consegui obter nenhuma resposta positiva. Falei com as assistentes sociais responsáveis pela subprefeitura do M’Boi, mas elas não souberam me informar nada a respeito dos cadastramentos. Também segui as recomendações oficiais e liguei para o 156 e o 0800 do cartão do Bolsa Família, mas em nenhuma dessas fontes me informaram nada a mais sobre o cadastro que eu (e os moradores) já não sabíamos, isto é, que “vão passar em casa cadastrando”.

<sup>219</sup> É interessante reproduzir a fala da APS Maria José Cintra quando conversamos sobre a existência de outros programas de transferência de renda, além do PBF: “Todos querem receber o Renda Mínima que é maior [o valor do benefício].”

programas de transferência de renda são classificados, pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, como “programas de enfrentamento à pobreza”.

A coexistência de mais de um programa de transferência de renda tem gerado muita confusão em parte da população demandante e entre alguns técnicos envolvidos com essas políticas. Os critérios de inclusão dos beneficiários, isto é, as ‘regras do jogo’ de cada programa, bem como os modelos de gestão, somados à falta de informações claras sobre o *status* do beneficiário no Cadastro Único aparecem, no cotidiano dos técnicos e técnicas, como problemas que precisam ser gerenciados e resolvidos.

Aqui vale citar uma cena que presenciei em uma das reuniões<sup>220</sup> com beneficiários dos programas de transferência de renda no CRAS Vila São José, em São Carlos (SP). A assistente social Eliana estava comandando a reunião com os beneficiários dos programas Bolsa Família e do Cartão Alimentação e, ao explicar aos beneficiários do primeiro a necessidade de cadastramento na CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz) para conseguir desconto nas contas de luz:

“Aqueles que têm o cartão amarelo [do Bolsa Família] têm que ir lá na sede da CPFL para se cadastrar e receber desconto na conta de luz. Só os que tem o amarelo [mostra o cartão], os que têm o cartão azul [do Cartão Alimentação] não.”

“Agora presta atenção gente, quem tem os dois cartões, o azul [do Programa Cartão Alimentação] e o amarelo [do Programa Bolsa Família], pode conseguir desconto no IPTU e na conta de água. Para isso, tem que ir lá no SAAE [Serviço Autônomo de Água e Esgoto] e levar os cartões.” (Eliana Piassi, assistente social do CRAS Vila São José, em São Carlos)

Para se fazer entender, a assistente social se refere à cor dos cartões e não aos seus nomes. Nesse momento, a única coisa que diferencia o Programa Cartão Alimentação do Bolsa Família é a cor do cartão. Assim, para evitar confusão entre os beneficiários dos dois programas de transferência de renda, Eliana é mais didática, referindo-se às

---

<sup>220</sup> Reunião com os beneficiários dos programas Cartão Alimentação e Bolsa Família realizada no dia 16/05/2008, no CRAS Vila São José, em São Carlos (SP). Nesse dia havia 44 pessoas, das quais 2 eram homens.

cores e mostrando os cartões, talvez porque, na prática, a gestão e operacionalização dos dois programas sejam muito parecidas, apesar de, no desenho, serem duas políticas com especificidades próprias, inclusive com a cobrança de contrapartidas, no caso do PBF.

Dos programas de transferência de renda existentes no município de São Carlos, para Jeanny, assistente social e técnica do CRAS Cidade Aracy, à época da pesquisa:

“o Renda Cidadã é o de mais fácil o acesso, só tem que ter 2 anos de moradia na cidade e renda per capita de R\$ 100,00. Damos prioridade para famílias com filhos. Tendo vaga, a família já começa a receber no próximo mês e como esse programa dura 2 anos, todo mês tem famílias saindo e outras entrando.”

Os programas Renda Cidadã e o Cartão Alimentação, na opinião da técnica, quando comparados com o PBF, são mais acessíveis à população, porque a resposta da concessão ou não do benefício é mais rápida e porque os programas têm “vagas todos os meses”. Se houver vagas em um dos dois programas, a pessoa começa a receber no próximo mês, fato que não ocorre com o PBF que, segundo Jeanny, demora mais de três meses para dar a resposta sobre a entrada ou recusa da família na política. A rapidez nesta concessão facilita o trabalho da assistente social, pois permite que ela responda à pessoa demandante se ela conseguiu ‘entrar em alguma política’, bem como se ela já vai começar a receber no mês seguinte.

Já na Viela da Palmeiras, situada no Jardim Tancredo, em São Paulo, a maioria dos moradores têm o Bolsa Família. O que chamou mais a atenção na pesquisa, foi uma certa confusão entre os programas Bolsa Família e Ação Família – viver em comunidade, uma iniciativa da SMADS que consiste em atividades com moradores das regiões mais vulneráveis da cidade.

É interessante ressaltar que

“O Ação Família não tem como objetivo trabalhar com benefícios. É, tipo assim, um braço do CRAS. Desenvolvemos atividades socioeducativas e de geração de renda com as famílias que o CRAS manda.” (Sandra,

psicóloga, técnica do Programa Ação Família do CRAF Vila Remo em conversa com a pesquisadora no dia 25/02/2010)

Mas, na prática, explicar isso à população parece ser tarefa constante das técnicas e dos APS do Programa Ação Família, como indica as falas abaixo:

“Tudo o que vem do governo eles atribuem a uma transferência de renda. A gente tem que estar explicando.” (Ana Paula Mota, psicóloga, técnica do Programa Ação Família, CRAF Serviço Social Bom Jesus)

“O que eu mais escuto na rua é perguntas sobre o Bolsa Família. Me perguntam quando vai ter cadastro, ou porque o bolsa foi cortado. Daí falo para eles ligarem no 156 ou no 0800 do cartão”. (Camila, APS do Programa Ação Família, do CRAF Serviço Social Bom Jesus, responsável pelo bairro Jardim Tancredo)

O Programa municipal Ação Família – viver em comunidade<sup>221</sup>, conta com um espaço específico – o Centro de Referência Ação Família (CRAF<sup>222</sup>), criado para executar o programa. Segundo explicação da técnica Sandra, o programa não trabalha com distribuição de renda, mas sim com visitas domiciliares dos APSs (Agentes de Proteção Social) e com o estímulo à participação da população em “palestras, encontros, cursos e oficinas para a discussão de temas relacionados à vida em família, na comunidade e vida de direitos e deveres” (SMADS, 2006, p.4). O nome das famílias selecionadas para participarem das “reuniões”<sup>223</sup> chega aos CRAFs diretamente dos CRASs.

As atividades desenvolvidas pelo Programa Ação Família, embora não tenham nenhuma relação com o Bolsa Família, são consideradas, pelas beneficiárias como condição para manutenção do benefício do Bolsa Família ou como uma oportunidade

---

<sup>221</sup> O Programa Ação Família- Viver em comunidade foi criado em 2006 pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e tem como público alvo a população mais vulnerável da cidade de São Paulo. “Tem como objetivos: 1) assegurar o atendimento da rede de serviços públicos às famílias residentes nos setores censitários de alta e muito alta vulnerabilidade; 2) garantir prioridade de inclusão nos programas de transferência de renda às famílias atendidas no Programa Ação Família – viver em comunidade; 3) desenvolver as diferentes capacidades dos membros das famílias, propiciando ganho de autonomia e melhoria sustentável de sua qualidade de vida” (SMADS, 2006, p. 06).

<sup>222</sup> O CRAF é um tipo de serviço que é ofertado por entidades privadas sem fins lucrativos, através de convênios firmados com a SMADS.

<sup>223</sup> É assim que algumas beneficiárias do Bolsa Família moradoras do Jardim Tancredo chamam os encontros realizados pelo Programa Ação Família na Igreja Nossa Senhora de Nazaré com a equipe do CRAF Serviço Social Bom Jesus.

de inclusão no PBF<sup>224</sup>. De acordo com os Agentes de Proteção Social do CRAF Vila Remo, apesar deles não trabalharem com o PBF, é corriqueira a abordagem da população para saber informações sobre o Bolsa Família.

“É muito comum eles virem atrás da gente para saber informações do tipo: – por que parei de receber [o Bolsa Família]? A primeira coisa que eu pergunto é se a criança está indo na escola. Porque quando chega a carta [do MDS] dizendo que é preciso procurar o gestor [do Bolsa Família], eles pensam que o gestor é a gente, então tudo o que eles querem saber, eles perguntam pra gente.” (José Lopes Santos Júnior, APS do CRAF Vila Remo)

“A população pergunta muito pra gente se vai começar a receber o Bolsa Família, onde e o que deve fazer para conseguir. Eu explico que sou do Ação Família e falo que é para ligar no 156 ou ir na Subprefeitura.” (Francisco Valmir de Paiva, APS do CRAF Vila Remo)

Em muitos casos, as queixas são destaques nas conversas:

“Eles reclamam muito, que o valor é baixo. Fica chateado porque ele não tem e a vizinha tem. E os que têm acham que é pouco.” (Maria José Cintra, APS do CRAF Vila Remo)

“Eles têm muitas queixas. Reclamam que recebem pouco, para a quantidade de filhos, ou reclamam porque o PBF foi suspenso.” (Nice Maria da Costa, APS do CRAF Vila Remo)

Além dos nomes serem bem parecidos, um dado que ajuda na confusão entre os programas Ação e Bolsa Família é o uniforme que os APSs usam quando estão em serviço. Os/as APSs andam pelos bairros com o uniforme que tem o nome do Programa Ação Família e isso causa muita confusão entre os moradores:

“Na nossa camiseta está escrito Programa Ação Família, mas as pessoas leem Bolsa Família. A gente bate na porta das pessoas e as crianças já vão logo falando: oh mãe, olha a moça do Bolsa Família.” (Camila, APS do Programa Ação Família)

Em uma conversa informal com alguns agentes comunitários de saúde (ACS) sobre o Programa Bolsa Família, Juciene Ribeiro da Silva, ACS da UBS do Parque Santo

---

<sup>224</sup> Essas atividades são realizadas com algumas famílias do bairro Jardim Tancredo, por conta de seu grau de vulnerabilidade social (critério de inclusão no Programa Ação Família). As “reuniões” não têm, portanto, nenhuma ligação com o Programa Bolsa Família, mas para as beneficiárias e para muitas que querem se tornar beneficiária do PBF, esses encontros do Programa Ação Família são entendidos como sendo uma obrigatoriedade para manter o benefício do Programa Bolsa Família, ou um espaço que se pode ir e “tentar entrar no Bolsa”.



Antônio, em São Paulo, também chamou a atenção para o fato de ser comum, no trabalho diário de agente comunitária de saúde, ela ser interpelada pela população sobre questões relativas a problemas com o recebimento do benefício do Bolsa Família, além de constantes pedidos de informação sobre o cadastramento no PBF. Como os primeiros anos de cadastramento dos programas de transferência de renda em São Paulo foram feitos através de visitas domiciliares, é comum as pessoas associarem ao agente comunitário de saúde a função de cadastramento no Bolsa Família:

“Todo ano tem recadastramento [do Bolsa Família] no posto [UBS], mas esse ano não teve. O povo fica tudo perguntando se a gente faz, onde que faz [o cadastramento do PBF]. Eu falo sempre a mesma coisa que é para ligar no 156 ou para ir até a Subprefeitura.”

Esses dias apareceram umas moças com coletes da Caixa [Econômica Federal] na área, fazendo pergunta sobre o bairro. No outro dia, precisa ver, foi só colocar o pé na rua e já veio um monte de gente perguntar quando ia ser o cadastramento do Bolsa Família e do Renda Mínima. (Juciene, ACS da UBS Parque Santo Antônio)

Fica evidente, nessas falas, que faltam informações precisas sobre o PBF entre a população, mas também entre os técnicos das instituições assistenciais e entre os burocratas de nível de rua (APS e ACS). A população não sabe aonde se dirigir, com quem falar para obter informações, nem o que deve fazer para “ganhar o Bolsa Família”<sup>225</sup>, sendo comum associarem as informações sobre o local de cadastramento, critérios de inclusão na política, diferenças de valores recebidos, problemas com o benefício, entre outras dúvidas, aos ACSs e APSs, porque eles são os ‘representantes’ do poder público mais próximo e acessível. Na prática, os agentes de proteção social e os agentes comunitários de saúde são os ‘braços’ do Estado, ‘pedindo licença’ e adentrando as casas dos usuários das políticas de saúde e de assistência social. E o fato de serem moradores das mesmas áreas em que trabalham estreita, ainda mais, essa relação com a população.

---

<sup>225</sup> Expressão recorrente nos relatos das beneficiárias para se referirem ao fato de serem beneficiárias do PBF. Conforme a discussão do próximo capítulo, as titulares do Bolsa Família não se referem a si mesma, nem às pessoas que recebem o benefício, como sendo beneficiárias, mas sim como “tendo o Bolsa”. Começar a participar da política, para muitas, é como ganhar algo, um presente, ou uma benção de Deus.

Pelo observado é possível afirmar que em São Paulo as informações sobre o Programa Bolsa Família estão mais dispersas do que em São Carlos. É difícil identificar “o” lugar e “a” pessoa certa a procurar, configurando uma espécie de ‘burocracia sem rosto’, cuja recomendação oficial é ligar para o 156 ou para o 0800 do cartão Bolsa Família.

Já em São Carlos, Jeanny e Ana Cláudia, técnicas do CRAS Cidade Aracy, reclamaram da falta de informações em geral sobre o PBF, mas, em específico, da falta de acesso às informações referentes à situação do cadastro e sobre a gestão dos benefícios, fato que dificulta o trabalho diário de atendimento à população. É muito comum o CRAS receber pessoas buscando informações referentes ao cadastro e à suspensão/bloqueio/cancelamento do benefício, dizendo que pararam de receber o Bolsa Família. Para as assistentes sociais:

“O Bolsa Família é o mais distante [dos programas de transferência de renda do município] com relação às informações. A gente tem o setor do Cadastro, mas às vezes não tem a garantia de que a pessoa vai ser incluída no Programa. Às vezes a pessoa fica esperando 4, 5 meses. Como a propaganda do Bolsa Família fala que você tem direito ao Bolsa Família, passa a ideia de que a coisa é instantânea, mas não é assim. É um programa maior, mais estruturado”. (Jeanny, assistente social do CRAS Cidade Aracy)

“O Bolsa Família é burocrático e por isso demorado. Não constitui uma resposta imediata: faltam informações rápidas, respostas para algumas perguntas. Tem o SIBEC que é a central do Bolsa Família. Tem todas as informações operacionais sobre cancelamento, mas a gente aqui, do CRAS não tem acesso. No município tem a seção de cadastro, que fica na sede da secretaria e o César é o responsável. Ele tem como saber o que está acontecendo com o cadastro da família.” (Ana Cláudia, assistente social CRAS Cidade Aracy)

“A gente aqui é a referência, eles pensam que a gente tem todas as informações, todas e precisas. Um exemplo: a pessoa foi à Caixa Econômica e falaram que o dinheiro tinha sido sacado. Daí ela vem aqui e olhamos no cadastro e falamos que ela perdeu o benefício. Daí a gente liga no 0800 e a informação não bate. As pessoas não têm informações, se a gente que trabalha aqui não tem, as pessoas muito menos. Como a propaganda é: procure a assistente social e você já vai receber o Bolsa Família: cria-se um monte de ideias, falta informação. Parece que todo mundo que tem filho, automaticamente tem direito ao Bolsa Família. As perguntas mais frequentes são: – Porque eu perdi o Bolsa Família? – Eu vou receber o Bolsa Família? Quando? E a gente não sabe o que responder.” (Jeanny, assistente social do CRAS Cidade Aracy)

Essa falta de informações rápidas sobre o PBF observada em campo contrasta-se com a quantidade de informações sobre o Programa disponíveis no *site* do MDS, sendo possível, inclusive, o acesso público à lista de todos os beneficiários do Programa<sup>226</sup>. Já se produziu e segue-se produzindo materiais explicativos e informativos sobre o PBF para a capacitação dos gestores municipais e técnicos. Além disso, há muitas pesquisas concluídas sobre o Bolsa, mas que ainda, na prática da política, não estão tão difundidas e acessíveis como no mundo virtual.

### 3.4. 2. As portas de entrada

No contexto do dia a dia da política a inclusão de famílias beneficiárias, através do preenchimento de dados no Cadastro Único, tem aparecido como um dos pontos centrais de reclamações dos beneficiários e potenciais beneficiários e, em cada cidade, assume uma dinâmica própria. Em São Paulo, a questão do cadastramento chamou a atenção por indicar as diferentes maneiras que a política assume ao ser implementada pelo município, bem como algumas percepções que pode despertar nas pessoas.

Como se sabe, a inserção dos dados da família no CadÚnico, condição inicial para ‘tentar’ entrar no Programa Bolsa Família não acontece da mesma forma em todo o país, pois quem define, em cada município brasileiro, a forma como o cadastramento ocorrerá é o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família. Embora haja uma tendência em concentrar nos CRASs o cadastramento das famílias no Cadastro Único, inclusive do PBF, isso não ocorre em todos os municípios.

No caso de São Paulo, que é uma cidade de grandes proporções territoriais e demográficas, a prefeitura, segundo Rafael Tartaroti<sup>227</sup> não tem estrutura para cadastrar de uma só vez a quantidade de pessoas que estão dentro do perfil do Bolsa Família<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Para consultar a listagem dos beneficiários do Bolsa Família, basta acessar: [https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp).

<sup>227</sup> Técnico responsável pelo Programa Bolsa Família na Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB), da SMADS.

<sup>228</sup> Na época da entrevista (12/02/2010), de acordo com Rafael Tartaroti, havia quase 170.000 famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. No ano de 2009 houve uma expansão da quantidade de vagas

Até julho de 2010 estava previsto o cadastramento de 120.000 novas famílias, resultado de um convênio firmado entre o MDS e a prefeitura de São Paulo que permitiu a contratação de uma empresa para realizar o cadastramento em dez pontos, espalhados pelas regiões mais pobres da cidade.

No *site* da prefeitura municipal há indicações de que em São Paulo não há cadastramento nos CRASs, nem nos CRAFs, isto é, não há um posto permanente de cadastramento para programas de transferência de renda, um local onde a população possa se dirigir, já que

O município de São Paulo definiu que o cadastramento das famílias no Cadastro Único é realizado exclusivamente por meio de visitas domiciliares, com agentes cadastradores, nas áreas em que há maior índice de vulnerabilidade social, ou seja, nos locais em que há um número maior de famílias com renda mais baixa. Desta forma, para informações acerca de cadastramento e atualização cadastral no município de São Paulo/SP, é necessário ligar para o número 156.

Isso confirma a afirmação da Agente de Proteção Social Nice:

“Parece que São Paulo é o único lugar que não tem posto de cadastramento [do BF]. Eu vi na televisão.”

Sendo assim, o cadastramento em São Paulo não é feito de maneira contínua nos CRASs, como em São Carlos. É restrito a apenas alguns bairros da cidade que são considerados mais pobres e ocorre em formato de ações, ‘blocos’. Explico-me: como não há recursos humanos suficientes, nem equipamentos públicos que realizem permanentemente o cadastro no Programa Bolsa Família e nos demais programas de transferência de renda, a prefeitura abre licitação para contratar, temporariamente, uma empresa responsável por criar postos de atendimento e cadastramento do PBF.

“Não tem um lugar fixo de cadastramento do Bolsa Família. A gente quando vai fazer uma ação de cadastramento abre licitação. Depois contrata uma empresa privada que aluga umas casas e monta postos de cadastramento. Depois que vence o contrato, precisamos abrir outra licitação.” (Rafael, gestor de políticas públicas, técnico da CGB/SMADS)

---

disponíveis para o Bolsa Família no município de São Paulo, contabilizando um total de 327.188 de vagas para a cidade, das quais 170.000 deveriam ainda ser cadastradas. Estava previsto, para o ano de 2010, o cadastramento, via postos de cadastramento montados em algumas partes da cidade, de 120.000 novas famílias e de 50.000 famílias indicadas pela SMADS por serem usuárias de algum equipamento, serviços ou programas de assistência social.

O cadastramento é “semi domiciliar”, isto é, as famílias são avisadas “por cartas, na mídia, quando liga no 156, no ônibus da SPTrans”<sup>229</sup> o dia e a hora em que devem comparecer no posto de cadastramento.

Um problema desse tipo de cadastramento, feito em formato de grandes ações de ‘tempos em tempos’, é que a população fica ‘perdida’ e ‘passiva’, esperando o dia em que irá chegar a sua vez para ser cadastrada. Mesmo que queira, o potencial beneficiário não tem como tentar entrar na política.

Já na cidade de São Carlos, a população identifica os “centros comunitários” e as assistentes sociais – em geral sabem o nome das/os técnicas/os responsáveis – como possibilidades de inclusão na política e como fonte de informação e de resolução de problemas com o benefício. O atendimento à população passa por diagnósticos e, em casos de “necessidade comprovada”, é realizado o cadastramento em programas de transferência de renda. Há situações que extrapolam os serviços do CRAS, como no caso de cancelamento/bloqueio do benefício. Diante dessa situação é comum as beneficiárias dos programas de transferência de renda irem falar com o César, funcionário da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, responsável pelo Cadastro dos programas. Às vezes “ir até o centro”<sup>230</sup> para resolver algum problema do PBF dá certo, outras vezes não.

O cadastramento do Bolsa Família, na cidade de São Carlos, é realizado nos CRAS e de forma contínua e nos CRASs, através do atendimento no plantão social<sup>231</sup>. De acordo com Jeanny, o cadastramento nos três programas de transferência de renda disponíveis no município depende da situação da pessoa:

“A inclusão nos programas depende muito do grau de precisão da pessoa. Se a pessoa atende os requisitos, eu faço a inscrição da família

---

<sup>229</sup> Fala de Rafael Tartaroti.

<sup>230</sup> É comum as beneficiárias se referirem ao termo centro para indicar a ida à Secretaria de Cidadania e Assistência Social, que fica na região central de São Carlos. É rara a referência aos nomes ‘institucionais’ das instituições de Assistência Social.

<sup>231</sup> O atendimento ao público dos CRASs em São Carlos acontece todos os dias da semana, pela manhã, das 7:30 às 11:30. Em casos emergenciais, há atendimento, das 13:00 às 17:00 na sede da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, na região central da cidade.

no Renda Cidadã [se tiver vaga naquele mês] e no Cartão Alimentação, depois encaminhado para o Bolsa Família.”

Como o PBF é mais demorado, Jeanny cadastra, de acordo com o diagnóstico da situação de cada família, ou no Cartão Alimentação, ou no Renda Cidadã, porque é “certeza que a pessoa vai receber no próximo mês”. Mas, mesmo assim, encaminha para o cadastro do PBF e quando a família começa a receber o Bolsa Família, os outros benefícios são cortados<sup>232</sup>. Há casos que dependendo do grau de vulnerabilidade, ela poderá acumular mais de um benefício: “o César conhece as situações das famílias e daquelas que ele não conhece, nós discutimos juntos” (Jeanny).

Já no Distrito do Jardim São Luís, nas duas favelas pesquisadas – Vila Operária e Humberto Miranda – foi observado que de cerca de 550 pessoas residentes nas favelas<sup>233</sup>, a maioria dentro dos critérios de seleção do PBF, apenas três famílias recebem o benefício. Elas foram cadastradas em outras regiões da cidade de São Paulo e/ou em outros estados do Brasil e, ao se mudarem para as favelas não transferiram o cadastro para São Paulo. Esse é o caso de Carla, mãe de uma menina de 3 anos e grávida de 8 meses, a única beneficiária do PBF que encontrei na Favela Humberto Miranda. Seu cadastro no Bolsa Família foi feito em sua cidade natal, São Benedito, no Ceará e segundo ela, quando recebeu o cartão, descobriu que tinha recebido o “Auxílio Gás”, fato que a desanimou:

“eu ia quebrar o cartão [do Bolsa Família], mas quando eu cheguei aqui em São Paulo, comecei a receber R\$ 65,00 do Bolsa Família. Já fazia 8 meses [que estava recebendo o PBF] e eu nem sabia.”

---

<sup>232</sup> Ainda de acordo com a assistente social do CRAS Cidade Aracy a concessão e cancelamento dos programas de transferência de renda são realizados na seção de Cadastro, da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, cujo responsável é o César. O que ocorre, na verdade, é que o César tem acesso ao sistema de benefícios do Bolsa Família – o SIBEC – e por isso, tem condições de reverter algumas ações referentes à suspensão, bloqueios e duplicidade de cadastros, por exemplo. Ter acesso ao SIBEC (que é uma exclusividade do gestor municipal do Bolsa Família) não permite, no entanto, aos técnicos municipais, a concessão e o cancelamento do benefício do Programa, já que essas ações são restritas à Caixa Econômica Federal e à Senarc.

<sup>233</sup> As informações relativas à quantidade exata de pessoas, bem como a situação socioeconômica dos domicílios (valor dos rendimentos, situação de trabalho dos responsáveis, problemas de saúde, quantidade de filhos, escolaridade) só foi possível por conta do conhecimento que a ACS Simone D’Império possui da área.

Embora afirme ter conhecimento da necessidade de atualizar seus dados e refazer o cadastro em São Paulo, Carla mantém o antigo por diferentes razões: por não saber onde é feito o cadastro em São Paulo (“as pessoas dizem que eles vão passar em casa fazendo o cadastro”); porque tem medo de perder o benefício e, por conta da burocracia, por recear a demora em receber o novo cartão/benefício<sup>234</sup>. No mês de julho de 2008 seu cartão do BF foi cancelado<sup>235</sup>. Agora Carla está apreensiva, com medo de perder o benefício, pois seu cadastro é do estado do Ceará. Já foi à Caixa Econômica Federal

“mandaram voltar para buscar no dia 15, mas fui lá e o cartão não estava lá. Vou voltar lá hoje”.

Nessa fala de Carla, um ponto interessante da pesquisa: ela foi ao banco Caixa Econômica Federal para receber o dinheiro, como faz todo mês, e lá descobriu que o seu cartão estava bloqueado. A Caixa Econômica Federal é para vários beneficiários o único lugar onde se obtém informações sobre o PBF.

Apesar de praticamente nenhum morador das duas favelas ser beneficiário do Programa Bolsa Família, a grande maioria sabe da existência do Programa. É comum a referência a parentes e conhecidos que têm “a” Bolsa Família, mas não ali na região de sua moradia, mas em outros bairros e estados, em geral do Norte e do Nordeste.

“Minha mãe [que mora em Alagoas] recebe há mais ou menos 8 anos”.  
(Joelma, moradora da Favela Humberto Miranda, em São Paulo)

“Eu conheço uma antiga vizinha que tem o Bolsa Família, ela morava lá no [Jardim] Ângela e lá todo mundo tem.” (Valquíria, moradora da Favela Humberto Miranda, em São Paulo)

Vanduneide, desempregada e mãe de uma criança de 6 meses, aproveitou que eu estava fazendo perguntas sobre o Bolsa Família e veio me perguntar aonde ela

---

<sup>234</sup> Uma situação parecida foi descrita por Daniela, beneficiária do Bolsa Família, moradora do bairro Cidade Aracy II, em São Carlos. Ela fez o cadastro em Ribeirão Preto-SP quando morava lá. Ao se mudar para São Carlos, não procurou fazer a transferência do cadastro porque sabia que seu benefício seria cancelado e por isso ficou “com medo de demorar muito a receber [o benefício] de novo” (Daniela).

<sup>235</sup> Atualmente os beneficiários do PBF devem se recadastrar a cada dois anos. Fato que torna a estratégia de Carla ineficaz.

precisava ir para começar a receber o Bolsa Família, pois “estava precisando”. A irmã mora na Piraporinha (região próxima) e tem o Bolsa Família:

“Lá na Piraporinha eles passaram na porta da casa dela, depois de muito tempo, ela [a irmã] começou a receber em janeiro [o Bolsa Família]”.

Parece fácil e simples a entrada na política, mas em muitos casos não é. Em São Paulo observei que muitas pessoas precisam fazer uma verdadeira “via *crucis*” para conseguir se cadastrar ou para saber mais informações sobre o Programa, fato que faz muitos desistirem de “ir/correr atrás” do Bolsa. Muitas mulheres falaram que não têm tempo de “ir atrás”.

“Eu tinha que trabalhar e correr atrás disso. É muita burocracia. Eu fui atrás quando meu marido me abandonou. Mesmo assim ainda continuo perguntando sobre o cadastro, estou sempre procurando, onde eu vou eu pergunto. Vamos ver se eu consigo. Pra Deus nada é impossível.” (Luciana, mãe de 4 filhos, separada, está trabalhando no mercado informal, moradora da Favela Humberto Miranda, em São Paulo)

Daniela, dona de casa, casada e mãe de seis filhos, moradora do bairro Cidade Aracy II, em São Carlos, diz que para se conseguir o PBF “tem que correr atrás e pegar no pé. Ficar indo atrás da assistente social.”

Luzinete, ACS do Parque Santo Antônio, já foi beneficiária do PBF, mas perdeu o benefício. Desistiu de “correr atrás” porque “era muito pouco [o valor do benefício], uma ninharia”.

“Lá na Subprefeitura é uma canseira! Pedem mil documentos. Acho que era essa que eu recebia [o Bolsa Família]. Eu recebia R\$ 15,00. Daí quando perdi, nem fui atrás.” (Luzinete, moradora do Parque Santo Antônio, em São Paulo)

A principal diferença encontrada no estudo comparativo sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família nas cidades de São Paulo e São Carlos é a porta de entrada, ou seja, a forma como o cadastramento no Programa é feita. Como se viu, ele é realizado de um jeito em São Paulo e de outro em São Carlos.

A população em São Carlos identifica o equipamento CRAS (ainda que não o reconheça por este nome) como sendo um lugar para se buscar informações e fazer o



cadastramento nos programas de transferência de renda e conseguir algum tipo de benefícios eventuais, como a cesta básica. Há, pois, uma espécie de burocracia personalizada, isto é, quando se tem algum problema com o benefício do Bolsa Família, do Cartão Alimentação ou do Renda Cidadã, a beneficiária vai ao CRAS e procura a assistente social e, quando a assistente social não consegue resolver o problema, a beneficiária se dirige à sede da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS) e procura o “César do cadastro”. Ao passo que em São Paulo, a população não identifica um lugar para fazer o cadastro ou mesmo para receber informações sobre o Bolsa Família e os demais programas de transferência de renda, operando uma espécie de ‘burocracia sem rosto’.

Outro ponto diferente encontrado no funcionamento do Bolsa Família é a participação das titulares do Programa em atividades e cursos oferecidos pelo poder público. O MDS recomenda que o município disponibilize aos beneficiários do PBF cursos de qualificação profissional e atividades sócio-educativas e de geração de renda.

Entre os anos de 2007 e 2010, período que realizei a pesquisa de campo em São Paulo, não encontrei atividades e reuniões somente com beneficiárias do PBF na Zona Sul de São Paulo. Esse trabalho vem sendo feito com as famílias beneficiárias do Programa Ação Família – viver em comunidade pelos técnicos e técnicas dos CRAFs (Centro de Referência Ação Família). Pode acontecer de uma família selecionada para participar das reuniões do Programa Ação Família seja também beneficiária do Bolsa Família. E isso ajuda a solidificar a ideia entre vários moradores do Jardim Tancredo de que para manter o benefício do PBF, ou mesmo para consegui-lo, “tem que ir nas reuniões na igreja” (Sheila).

Em São Carlos, há ofertas de atividades em algumas unidades dos CRASs. Acompanhei algumas reuniões informativas sobre o PBF e os demais programas de transferência de renda no CRAS Vila São José. Já o CRAS Cidade Aracy, no primeiro semestre de 2008, época da entrevista, estava com as atividades com os grupos de

beneficiários suspensa por falta de espaço físico e porque as duas assistentes sociais do CRAS estavam deixando o cargo.

Um ponto semelhante observado no funcionamento do Programa nas duas cidades, pelo menos durante o tempo da pesquisa, é que em ambos os municípios não há um Conselho próprio do Programa Bolsa Família<sup>236</sup>. As duas cidades optaram por concentrar o conselho do PBF no Conselho de Assistência Social, uma opção contida no Termo de Adesão, assinado pelos municípios ao aderir ao PBF. Sendo assim, os temas relacionados ao Programa são discutidos juntamente com as questões de Assistência Social.

Dentro dessa lógica, pode-se afirmar que o PBF é uma política de cunho federal, com critérios claros e bem definidos quanto à entrada e permanência dos cidadãos na política. O desenho e as normatizações da política determinam que a porta de entrada é a inserção de dados no CadÚnico, mas não delimita onde, nem como isso será feito, ou seja, determina quem pode entrar na política, mas não determina o COMO, não padroniza, por exemplo, a forma de atendimento e de inclusão na política. E a forma como o cadastro está estruturado (se de fácil acesso e contínuo, ou se de forma fragmentada e com datas específicas) irá influenciar na forma como o Programa funciona e nas percepções que a população demandante e beneficiária tece a respeito da política.

### **3.5. Sobre o Bolsa Família**

Entre as técnicas e os técnicos envolvidos com o Bolsa Família que conversei, há o reconhecimento da importância que a transferência de renda mensal representa nos orçamentos das famílias mais pobres, ainda que também reconheçam que, devido ao

---

<sup>236</sup> De acordo com Rafael Tartaroti no ano de 2010 estava sendo montada na cidade de São Paulo uma comissão para os programas de transferência de renda do município: “Não tem Conselho, mas tem a comissão que está sendo montada para todos os programas de transferência de renda do município, dentre eles o Bolsa Família.”

baixo valor do benefício distribuído e ao grau de vulnerabilidade social ao qual estão submetidas muitas famílias, o PBF é visto, basicamente, como um “incentivo”, ou mesmo como uma “ajuda”.

“Como todo programa de transferência de renda, é um incentivo né”.  
(Ana Paula, técnica do CRAS Cidade Aracy)

“É uma complementação de renda, mas não acho que gere acomodação nas pessoas que recebem. Acho que [o Bolsa Família] é um programa a longo prazo que o principal [objetivo] dele é manter a criança na escola. Óh, mantendo na escola você tem um benefício pecuniário. Se não for para a escola, você perde, [o benefício] é bloqueado. Tem 5 sanções antes de cancelar, então mantenha a criança na escola. Acho que a intenção dele é a longo prazo. A curto prazo não resolve o problema porque o valor é baixo, mas a longo prazo vai ter um impacto.” (Rafael Tartaroti técnico da CGB/SMADS, São Paulo)

“Não resolve o problema, mas promove mais autonomia, mais capital humano. Porque com o dinheiro, a pessoa pode tomar a decisão, tem condições de decidir o que vai consumir. Não é mais como acontecia com a distribuição de cesta básica que a pessoa não tinha que decidir e escolher nada. Acho que favorece o desenvolvimento humano, a autonomia.” (Maria de Fátima Piccin, ex-secretária municipal de cidadania e assistência social de São Carlos)

A visão sobre o Programa de grande parte das/os técnicas/os entrevistados é positiva, com destaque para o papel que o benefício representa no orçamento das famílias. Mas há também o reconhecimento de que somente o Bolsa Família não é suficiente para “resolver o problema da pobreza”.

Outras pessoas fizeram críticas ao PBF, tanto pelo processo burocrático, quanto por considerarem o projeto como assistencialista, porque não permite que a pessoa saia, de fato, da situação de pobreza, deixando de ser beneficiária do PBF.

“O Bolsa Família é até muito bem pensado no papel, mas na prática, ele é assistencialista. Não acho que ele [o Programa] leve à autonomia. Aqui mesmo tem famílias que estão há 4, 5 anos no Bolsa Família e não saíram da pobreza. Gera acomodação na pessoa. Eu penso: não é possível que alguém se acostume a viver com R\$ 50,00, 112,00, que é o valor máximo”. (Eliana Piassi, assistente social, coordenadora do CRAS Pacaembu)

“O programa tem um efeito pequeno em São Carlos, aqui pra nossa realidade, tem um efeito pequeno, não representa uma mudança no poder de compra. Muita gente recebe um valor pequeno, recebe R\$

18,00. Esse dinheiro dá um complemento, a pessoa compra um arroz mais caro. Porque tem que pagar R\$ 2,30 pra ir pra São Carlos [para o centro da cidade]. Acho que tem que ter um programa de transferência de renda que as pessoas possam participar da riqueza do país, mas não dessa forma, fica uma coisa muito eleitoral, marketing muito grande, como falar que está fazendo alguma coisa". (Jeanny, técnica do CRAS Cidade Aracy)

Como se vê, o Bolsa Família está longe de ser um consenso. Há o reconhecimento do impacto que a renda gera no orçamento familiar, mas muitos técnicos destacam a capacidade limitada do Programa em promover, justamente aquilo que é seu objetivo principal: o combate à pobreza.

Os dados empíricos mostram que, ao deslocarmos o foco da análise do desenho para aquilo que ocorre no dia a dia do PBF, quando a política está em 'funcionamento', amplia-se o horizonte de análise. Novos elementos surgem como indicativos dos impactos que a política está causando na população beneficiária e demandante.

---

## Capítulo 4. A política por aquelas que recebem ▪

---

*Os pobres urbanos, descobri, como quaisquer seres humanos, pensam a respeito de suas condições de vida e de inúmeros valores, normas, regras, significados com que costumam ser “educados” ou “formados” pelas inúmeras agências estatais e religiosas, bem como pelos meios de comunicação de massa.*

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta*, 1985, p. 28

*O sociólogo não pode ignorar que é próprio de seu ponto de vista ser um ponto de vista sobre um ponto de vista. Ele não pode re-produzir o ponto de vista de seu objeto, e constituí-lo como tal, re-situando-o no espaço social, senão a partir deste ponto de vista muito singular (e, num sentido, muito privilegiado) onde deve se colocar para estar pronto a assumir (em pensamento) todos os pontos de vista possíveis. E é somente à medida que ele é capaz de se objetivar a si mesmo que pode, ficando no lugar que lhe é inexoravelmente destinado no mundo social, transportar-se em pensamento ao lugar onde se encontra seu objeto (que é também, ao mesmo tempo, em uma certa medida, um alter ego) e tomar assim seu ponto de vista, isto é, compreender que se estivesse em seu lugar, ele seria e pensaria, sem dúvida, como ele.*

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: *A miséria do mundo*, 2003, p.713.

**Beneficiária** é uma palavra que não faz parte do vocabulário das mulheres titulares do Programa Bolsa Família que encontrei durante o trabalho de campo nas cidades de São Paulo e São Carlos. Elas não utilizam esse termo para se referirem ao fato de participarem do Programa. Elas “têm o Bolsa”, “recebem o Bolsa Família”, porque “ganharam”, “conseguiram entrar”. Esse termo classificatório, tão corrente nos trabalhos acadêmicos, na mídia e nos documentos oficiais para se referir às pessoas e famílias

que se beneficiam da política; descobri, ao longo da pesquisa, não tem nenhum significado entre a população assim classificada.

Além de não se identificarem com o termo oficial a elas designado, as pessoas entrevistadas não se autoidentificam, automaticamente e a todo tempo, com o *status* de pobre. A condição de pobreza e miséria – critérios para a entrada e permanência na política – não é admitida, de imediato, pela beneficiária, tampouco associada à sua inclusão no PBF. Explico-me: quando perguntadas sobre o porquê elas participavam do Bolsa Família, nenhuma pessoa respondeu que era por “ser pobre”<sup>237</sup>, muito menos por ser “miserável, ou extremamente pobre”. A justificativa – formulada diante da pesquisadora, é bom frisar – não se baseava na afirmação direta da condição de pobreza, mas oscilava entre o reconhecimento da necessidade e “precisão” e o fato de ser mãe de crianças pequenas que estão estudando.

Há momentos, no entanto, em que é necessário admitir, enfatizar e, inclusive, representar, o papel do “ser pobre”, como quando se está diante de uma assistente social ou algum técnico que tem o poder de inserir seus dados no Cadastro Único. A categoria pobreza se mostrou, assim, relativa e classificar-se como pobre, ou miserável, não é tão simples e objetivo como é para os pesquisadores.

Ademais, foram analisadas as avaliações e críticas das beneficiárias quanto ao desenho e funcionamento do Bolsa Família. De um modo geral, a política é avaliada positivamente, apesar de despertar críticas, principalmente quanto às diferenças nos valores pagos às famílias, à falta de informações e à “demora” em obter uma resposta oficial e, enfim, começar a receber o benefício.

E para saber disso foi necessário me deslocar. Dos números, livros e textos para as casas das beneficiárias. Precisei de tempo para chegar, porque além de morarem em

---

<sup>237</sup> A dissertação de Mestrado em Sociologia de Maria de Fátima Pereira *As representações da pobreza sob a ótica dos “pobres” do Programa Bolsa Família*, defendida em 2007 é um interessante estudo sobre como as beneficiárias do Programa Bolsa Família de Fortaleza - CE, no momento do recadastramento, interpretam o papel de “ser pobre” para conseguir convencer o técnico do recadastramento de que merecem continuar recebendo o benefício do Bolsa Família.

lugares distantes e, em muitos casos, de difícil acesso, nem sempre eu conseguia, ‘logo de cara’, ter acesso aos sentimentos e opiniões. Muitas vezes me deparei com um “discurso pronto”<sup>238</sup> relativo ao PBF. Logo entendi que seria fundamental ganhar a confiança das beneficiárias e convencê-las de que eu não iria “cortar o Bolsa”, ou mesmo de que eu não tinha nenhum poder sobre o Programa. Deparei-me, assim, com duas situações opostas quando eu explicava o que estava pesquisando. Em diferentes ocasiões, um receio inicial de algumas beneficiárias em falar sobre o Bolsa Família comigo. Ouvi, por fim, a seguinte pergunta de Marcos, único homem beneficiário que encontrei:

“A gente pode até conversar, mas você não vai me tirar o Bolsa Família, não né?” (Marcos, 36 anos, viúvo, desempregado, pai de duas filhas, morador do Jd. Jacobucci, São Carlos)

A pergunta de Marcos foi formulada outras vezes, de modos distintos. Pela recorrência, despertou-me para a importância da observação dos sentimentos e dos sentidos<sup>239</sup> gerados pela política na vida das beneficiárias e em suas famílias. A apreensão e o medo de “perder o Bolsa” estavam presentes em muitas falas.

Em outros momentos, a postura contrária: se algumas beneficiárias ficavam ressabiadas em falar comigo, outras abriam sorrisos por acharem que eu poderia incluí-las no Programa, ou mesmo ensinar ‘o caminho das pedras’, fornecendo informações sobre o que elas “tinham que fazer para conseguir o Bolsa”.

Essas situações empíricas, somadas à leitura da obra de Bo Rothstein (1998), despertaram-me para o fato de que toda política pública tem uma ação reflexiva,

---

<sup>238</sup> Agradeço a Gabriel Feltran pelo “toque” que me deu em uma conversa sobre o perigo de eu encontrar, entre as beneficiárias, um “discurso pronto” sobre o Bolsa Família.

<sup>239</sup> Parto da concepção de sentido, tal qual Susana Murillo (2007) compreende. Para a autora, o sentido “[...] jamais está aderido a um significante isolado, pois ele brota, por um lado, de sua articulação em cadeias a partir do uso (dimensão horizontal da linguagem) [...] e por outro, em cada ponto da cadeia pulsa um sedimento de histórias vividas” (MURILLO, 2007, p. 41). Com base na perspectiva de Foucault Susana Murillo trabalha com a ideia de, ao se considerar o sentido atribuído pelos sujeitos, é preciso ter em mente que “a constituição do sentido, ou dos sentidos, brota não só do *que se diz*, mas também de *quem, para quem, onde, como, de que posição de poder e em que contexto histórico*. Tudo isso conforma uma cadeia sempre aberta onde cada sujeito individual ou coletivo é um interpretante/interpretado a partir dos significantes que o representam” (op. cit., p. 41, grifos da autora).

suscitando sentimentos e comportamentos nos indivíduos, direta ou indiretamente ligados a ela, além de gerar conflitos de opiniões e de interesses.

Contudo, se por um lado o PBF tem demonstrado avanços no campo das políticas sociais no quesito eficiência, afinal, as pesquisas, em especial os estudos estatísticos, têm demonstrado a relação custo/benefício da política que, com 0,46% do PIB, tem proporcionado efeitos econômicos importantes no acréscimo de renda das famílias pobres e miseráveis; por outro, pouco se sabe a respeito das considerações<sup>240</sup> dos que estão “dentro”, isto é, dos beneficiários, tratados como meros ‘detalhes’.

Pretendo, nesse capítulo final, analisar as percepções, significados e sentimentos que as beneficiárias tecem sobre o Bolsa Família e a sua condição de pobreza. A ideia é explorar a dimensão simbólica e subjetiva, com o intuito de expor as diferentes significações das pessoas que estão diariamente em contato com a política e que dela se beneficiam. Parte-se da análise da beneficiária no seu dia-a-dia, na relação de interação com o Programa, privilegiando o ponto de vista ‘daquela que recebe’. Busquei, com isso, observar os impactos da principal política de combate à pobreza do país na condição de vida e bem-estar das famílias beneficiadas.

É importante destacar que os resultados aqui apresentados são referentes à realidade das mulheres pesquisadas, não sendo possível, obviamente, estendê-los a todas/os beneficiárias/os da cidade de São Paulo ou São Carlos, muito menos a todas/os beneficiárias/os do Brasil. Não se pretende generalizar as opiniões, sentimentos ou a forma como a política funciona. Sabe-se que cada região do país tem suas particularidades, as quais irão influir na forma com que cada família e indivíduo compreende e avalia esta política pública.

---

<sup>240</sup> Há poucos estudos que consideram o ponto de vista dos beneficiários na avaliação do PBF. Destaco a pesquisa realizada pelo IBASE em 2008, intitulada: *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. O livro *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e Assistência Social*, organizado por Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Souza, de 2007, traz dois estudos com beneficiários do Programa: uma pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Pólis e um artigo de Mireya Suárez e Marlene Libardoni que discute os resultados de uma pesquisa realizada com beneficiárias de várias partes do Brasil.



#### 4.1. Algumas percepções, certos resultados

Depois de implementado, o PBF é apropriado pelas pessoas, as quais passam a atribuir sentido e, inclusive, tecer ‘teses’ e ‘hipóteses’, de acordo com suas experiências de vida e com seu universo simbólico, sobre, por exemplo, porque algumas pessoas tornam-se beneficiárias, ou o contrário: mesmo fazendo o cadastro e “precisando”, outras não conseguem “pegar o Bolsa”.

Sônia Spíndola, moradora do Parque santo Antônio, em São Paulo, desconhecia a existência do Programa Bolsa Família. Para ela, não foi preciso “fazer nada” para se tornar uma beneficiária, pois recebeu, em sua casa, a visita de um agente fazendo o cadastro. A justificativa para que isso tenha acontecido, na visão de Sônia, é o fato dela ser moradora de uma “área de risco” e não devido à sua condição de pobreza, como expresso em suas falas:

“Sônia: Então, uma pessoa foi lá na minha casa e fez [o cadastro]. Eu não fui procurar ninguém. Um dia a moça foi lá. Eu acho que é, porque eu moro em área de risco, eu moro na beira do córrego. Aí bateram na minha porta dizendo que tinha ido fazer o Bolsa Família, que estavam cadastrando para o Bolsa Família.

Pesquisadora: E você sabia o que era?

Sônia: Não, eu não sabia, eu não sabia. Aí eu perguntei o que que era. Aí a moça falou que era pra... que era um programa né do governo federal pra ajudar as pessoas e incentivar as crianças a estar indo na escola, essas coisas. Ela não explicou bem não. Inclusive eu não sei, detalhadamente, o que que é Bolsa Família não.

Mãe de quatro pessoas, sendo que dois já são adultos, Sônia é beneficiária do PBF pelos dois filhos adolescentes. Recebia, em março de 2010, o benefício no valor de R\$ 66,00. Sua irmã, que mora em São Luís (MA), é mãe de nove filhos pequenos e recebia uma quantia maior, porque:

“Sônia: Lá no Norte as pessoas recebem mais do que aqui.

Pesquisadora: E por quê?

Sônia: É porque eles precisam mais”.

A explicação que Sônia formulou para a diferença nos valores recebidos está fundamentada, não na quantidade de filhos e na condição de pobreza e/ou miséria, como de fato acontece, mas sim na posição geográfica e no grau de necessidade que as pessoas que moram na região Norte e Nordeste vivenciam. A sua interpretação se baseia não no conhecimento do desenho do Programa, mas sim na sua experiência de vida. Ela que nasceu na cidade Magalhães de Almeida, no estado do Maranhão, passou por muitas dificuldades financeiras, precisando migrar, para trabalhar, sozinha e com 19 anos, para a cidade de São Paulo, onde está há mais de vinte anos. Atualmente trabalha como agente comunitária de saúde, com carteira assinada, fato que a faz julgar estar em uma situação financeira mais confortável do que a da irmã que, além de “não trabalhar”, “precisa mais” do que ela do “dinheiro do Bolsa”.

Já para Paula, foi por “sorte” que ela conseguiu “entrar”:

“Eu entrei [no Programa Bolsa Família] por sorte porque eu não tinha idade para amamentar.” (Paula, mãe de três filhos, desempregada, 38 anos, moradora do Cidade Aracy I, em São Carlos)

Uma moradora da Favela Vila Operária, em São Paulo, dentro do perfil do Bolsa Família e com um filho de seis meses, não tentou “pegar” porque achava que “o Bolsa” contemplava somente às crianças em idade escolar. Um pai de família, morador da Favela Humberto Miranda, seguiu a mesma lógica e “nem pensou” em pleitear o benefício, porque achava que era “só para quem não estava trabalhando, ou para as crianças que estavam na escola.”

Já Denise, moradora do Jardim Tancredo (São Paulo) e beneficiária do programa municipal Renda Mínima explicou-me que tentou, mas não conseguiu “ganhar o Bolsa”, porque:

“Acho que eu não consegui porque tenho um filho só.”

Esses relatos são exemplos da atribuição, por parte da população, de significados à política ‘funcionando’, os quais mesclam elementos que estão contidos no seu desenho – como o fato do Bolsa Família não ser destinado a todos os brasileiros e do

recebimento do benefício estar associado, em grande parte<sup>241</sup>, à cobrança da condicionalidade referente à frequência escolar de crianças –; com a experiência de vida e com as concepções que elas têm sobre cidadania e justiça social.

O PBF, para grande parte das beneficiárias entrevistadas, não é concebido como uma política pública, destinada àquelas famílias que não conseguem atingir uma renda mensal *per capita* mínima. É visto, ao contrário, como algo que se ganha, ou por sorte, ou por benção de Deus, ou porque se está “precisando”. As beneficiárias compartilham da ideia generalizada na sociedade brasileira de que direitos são privilégios, base da nossa concepção de justiça social, a qual

É uma noção de justiça que se elabora no interior de um universo moral no qual as diferenças entre as pessoas são percebidas através de categorias éticas, as diferenças de poder, de prestígio e de riqueza sendo julgadas por referência às qualidades e vícios dos homens nas suas relações com as coisas e pessoas. É um universo moral que se articula com as esperanças de redenção alimentadas na crença de uma Providência enquanto instrumento do Bem e da Justiça no mundo dos homens. [...] É nessa articulação que se ergue a expectativa de que surja uma vontade generosa, capaz de resolver o paradoxo ético da virtude não recompensada e da vitória da injustiça, restaurando os equilíbrios morais desfeitos pela maldade, avareza e ganância dos homens. (TELLES, 2001, p. 86)

Os direitos, ou mesmo os benefícios advindos de uma política pública, são entendidos como algo que se “ganha” e que se “perde”, porque alguém dá – “o governo”, “Deus”, ou a assistente social. É, pois, um privilégio – ou sorte – daqueles que “conseguem”.

Essa relação se tornou mais evidente à medida que o processo de cadastramento foi observado. Foi possível constatar, entre algumas moradoras de São Carlos, uma atitude de personificação da concessão do PBF, como se a pessoa que realizou o cadastro, fosse também a responsável pela inclusão da beneficiária na política. Algo similar foi observado por Silvana Mariano, ao pesquisar os serviços de Assistência Social, em alguns CRASs de Londrina (PR). A autora, ao analisar as atitudes de várias

---

<sup>241</sup> Afirimo que o Bolsa Família está associado, em grande parte, à exigência de frequência das crianças e adolescentes à escola, porque há a possibilidade de uma família sem filhos receber o PBF, desde que seja classificada como extremamente pobre no Cadastro Único, fato que não a submete à cobrança das condicionalidades.

usuárias da política de assistência social, assim descreveu:

Tínhamos a forte impressão de que o modo de agradecimento das beneficiárias, na maioria das vezes, expressava uma gratidão pessoal, como se o benefício pertencesse à pessoa que faz a entrega. Seus olhares dirigidos à pessoa que lhes entregava o benefício pareciam expressar uma forma de redenção. (MARIANO, 2008, p. 140)

Abaixo, exemplos dessa atitude de personificação apreendidos durante a pesquisa de campo:

“Quem fez meu cadastro foi a Fernanda [assistente social do CRAS Vila São José]. Foi ela que conseguiu o Bolsa Família pra mim.” (Maria Auxiliadora, moradora do bairro Jardim Jacobucci, São Carlos)

“Eu recebia, todo mês R\$ 95,00. Mas, daí fui receber e não tinha mais. Fui falar com a Dona Eliana [assistente social do CRAS Vila São José], mas ela não resolve nada. Então fui lá no centro [na Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social], falar com o César e ele resolveu pra mim.

Pesquisadora: Que César?

Rosimeire: O César do Cadastro [funcionário responsável pelo Cadastro Único do município]. E ele disse que eu parei de receber o Bolsa Família porque tinha dois cadastros no meu nome. Já tem um tempo isso, mas espero voltar a receber”.(Rosimeire, moradora do Jardim Jacobucci, em São Carlos)

Marcos que ficou viúvo e, por conta disso, perdeu o emprego e precisou recorrer à assistência do Estado, atribui a concessão do benefício dos programas Bolsa Família e Cartão Alimentação não à assistente social do CRAS Vila São José que fez seu cadastro, mas sim à vereadora que ele procurou e que, por conta de favores prestados por ele no passado e por sua posição de vereadora, tinha a “obrigação de ajudá-lo” em um momento de tanta dificuldade como aquele que estava passando:

“Quem conseguiu pra mim foi a vereadora Silvana. Eu fui até ela, que eu conheço há mais de 12 anos, já trabalhei demais pra ela. Expliquei a situação e ela me deu um papel e mandou eu vir aqui falar com a Dona Eliana [assistente social do CRAS Vila São José]. Eu vim aqui [no CRAS] no final de novembro, o Cartão Alimentação eu comecei a receber em dezembro, mas o Bolsa Família demora mais, comecei a receber agora, só recebi uma parcela. Eu acho que ela [a vereadora] não fez mais do que a obrigação de me ajudar, porque ela é vereadora e já que ela está lá, tem que ajudar as pessoas.”

Vale ressaltar, no entanto, que esse processo de personificação está relacionado com a concessão, isto é, com a entrada na política, mas não se estende ao pagamento do

benefício. Ou seja, é a/o técnica/o que ‘abre as portas’ para que elas se tornem beneficiárias, mas quem paga é “o governo”, como me explicou Josiane, mãe de quatro filhas, casada, dona de casa e moradora do bairro Antenor Garcia, em São Carlos:

“Eu não recebo da assistente social, recebo do governo”.

As falas acima explicitam algo a mais sobre o PBF. Um dos resultados perceptíveis em campo, tanto em São Carlos, como em São Paulo, é o desconhecimento generalizado sobre o funcionamento da política. Questões relativas ao surgimento, aos critérios de inclusão, à definição dos valores pagos e ao tempo de permanência no Programa são desconhecidas pelas beneficiárias, pela população em geral<sup>242</sup> e também pelos técnicos responsáveis pela execução diária no nível local. Muitas beneficiárias não sabiam explicar como, nem porquê foram selecionadas, sendo o fator “sorte”, ou mesmo a “ajuda de Deus”, conforme apontado anteriormente, justificativas recorrentes:

“Eu tinha feito um cadastro do Bolsa Família quando a Larissa [filha] tinha dois anos. Eu ligava na prefeitura e o cara falava que meu nome iria ser sorteado.” (Déborah, 46 anos, desempregada, vive de “bico”, mãe de Larissa e moradora do Jardim Tancredo, São Paulo)

---

<sup>242</sup> Conforme já apontei em diferentes momentos deste texto eram recorrentes os comentários sobre o Bolsa Família quando eu informava ao meu interlocutor que eu fazia uma pesquisa sobre o Programa. Os comentários, na maioria das vezes, eram espontâneos, surgiam, quase que automaticamente. Escutei muitas críticas sobre a política entre as pessoas que não eram beneficiárias e nem faziam parte do quadro de potenciais beneficiários, muitas críticas voltadas ao suposto “alto valor” do benefício pago pelo Governo e ao efeito de comodismo que a transferência de renda estaria gerando nas pessoas “que recebem dinheiro sem fazer nada”. Além disso, eram recorrentes as perguntas sobre se eu era a favor ou contra, ou se o Programa funcionava mesmo, fato que me permitiu, inclusive, pensar e desenvolver um “discurso pronto” sobre a política, aplicado em situações que eu julgava não serem importantes para a pesquisa. Outro ponto comum era o pedido de informações: as pessoas me perguntavam sobre quem podia “pedir o Bolsa”, o que precisavam fazer e aonde deviam ir para conseguir “pegar/ganhar”. Abaixo reproduzo um fragmento do meu diário de campo, no qual anotei uma dessas situações: ‘Quando saí da CGB fiquei na rua São Bento, na porta do metrô, daí veio uma senhora que entrega panfleto na rua. Ela puxou assunto. Falei que tinha acabado de sair de uma entrevista, ela já me perguntou se deu certo. Achou que era entrevista de emprego e já se demonstrou feliz por isso. Respondo que não era uma entrevista de emprego, mas que eu era uma pesquisadora e estava conversando com uma pessoa responsável pelo PBF. Ela se interessou. Queria saber como conseguia o PBF. Falou: “assim no meu caso, eu não posso pegar?” Ela não tem filhos pequenos, nem adolescentes. Como eu tinha acabado de escutar do Rafael [Tartaroti, técnico da CGB/SMADS] que é possível famílias sem filhos e classificadas como extremamente pobres “ganhar o Bolsa”, falei que ela podia pedir sim, só dependia da sua renda mensal. Expliquei mais ou menos como o PBF funciona e aonde ela deveria ir. Falei para procurar a assistente social mais próxima da sua casa. Então ela me contou da filha: que tem duas crianças, o marido faz uns bicos, agora ficou cego. Tentou bater nela [a sogra] e batia na filha também. Falei para ela que a filha tem como pegar o Bolsa e repeti as mesmas orientações’(Diário de Campo, 19/02/2010).

“Eu não fiz nada para conseguir [o Bolsa Família]. Eles me mandaram o cartão. Eu acho que eles fizeram o cadastro do Bolsa Família pelo Renda Mínima. Eu já sabia do Bolsa Família, mas não fui atrás porque eu já tinha o Renda Mínima.” (Alexandra, 45 anos, mãe de sete filhos, desempregada, moradora da Viela das Palmeiras, Jardim Tancredo, São Paulo)

“Não sei porquê peguei o Bolsa, porque eu tinha e não sabia. O cadastro estava no nome do meu marido, demorei pra descobrir. O dinheiro voltou pro governo porque eu não ia lá pegar. Só depois que fui descobrir que eu tinha o Bolsa Família.” (Nerci, 29 anos, mãe de dois filhos, dona de casa, moradora do bairro Antenor Garcia, São Carlos-SP)

“Ah, foi Deus que me fez entrar. Para ele nada é impossível.” (Cícera, moradora da Viela das Palmeiras, São Paulo)

“Acho que foi por sorte mesmo. Porque eu conheço um monte de gente que tentou e não conseguiu. Quando eu morava lá no Capão, passou umas moças fazendo o cadastro. Daí depois de um tempo eu comecei a receber e minhas vizinhas não. Então eu acho que foi por sorte mesmo.” (Jéssica, desempregada, mãe de três filhos, moradora do Parque Santo Antônio, São Paulo)

“Eu entrei por sorte. Esse dinheiro é uma benção pra mim, caiu do céu. Mas foi Deus mesmo que mandou.” (Sandra, moradora do Jardim Tancredo, São Paulo)

Para Josiane, ela passou a receber o PBF porque :

“Meu marido, naquela época, tava desempregado. A gente tava precisando. Foi também pela quantidade de crianças que eu tenho.”

Já no tocante à procedência do PBF, as respostas oscilaram entre “não sei”, ou foram formuladas de forma abstrata, fazendo uso da expressão genérica “do governo”. Quando esta expressão era explorada, a maioria se referia ao Governo Federal, atribuindo a origem do Bolsa Família à figura do ex-presidente Lula que, na época das entrevistas, era o Presidente do Brasil:

“Não sei de onde que vem, acho que é do governo.” (Cícera)

“Acho que é do governo, acho que é do presidente Lula. Eu votei nele e não me arrependo. Votaria de novo. Agora, de onde vem o dinheiro, isso eles não falam pra gente. Eu acho que vem dos impostos.” (Josiane)

“Será que foi o Lula? É o Fome Zero, num é? O dinheiro eu sei que vem do governo”. (Daniela, mãe de dois filhos, casada, moradora do bairro Cidade Aracy II, em São Carlos)

“Eu sei que foi o governo federal. Eu sei que foi o Lula, agora eu não sei se é verdade também. Eu ouvi falar.” (Sônia)

Sandra e Ana, no entanto, se confundem:

“Vem do governo. Não sei se do Lula, ou da Marta<sup>243</sup>, ah sei lá.” (Sandra)

“Eu acho que foi o Serra, não foi? Não sei. Porque, pra mim, o do Lula era o Renda Mínima mesmo e não o Bolsa Família, então tipo assim, mudou pra ser estadual, o Bolsa Família é estadual e o Renda Mínima é tipo da prefeitura, é isso?” (Ana, desempregada, casada e mãe de duas meninas, moradora de São Paulo).

As beneficiárias também não sabiam dizer até quando iriam receber o benefício, porém essa preocupação não era algo explicitado com frequência. Muitas pensavam que o PBF duraria até quando os filhos crescessem e saíssem da escola, mas reconheciam que, se os filhos “faltassem da escola”, o benefício poderia ser cortado. Isso porque a necessidade de cumprimento das condicionalidades referentes à frequência escolar e, em menor proporção, aos cuidados com a saúde dos filhos, são amplamente difundidas, como demonstram as falas a seguir:

“Até para ter o Bolsa Família a criança tem que estar na escola. A assistente social, acho que já sabe se a criança está faltando, ela manda uma carta. Agora eu fico com medo de tomar bronca da assistente social, então não deixo as meninas faltar da escola, só se tiver doente.” (Josiane)

“Pesquisadora: E você precisa fazer algo para continuar recebendo o Bolsa Família?”

Daniela: Eu tenho que levar meus filhos pra escola e levar os menores para pesar lá no posto.”

“Pesquisadora: Nerci, você precisou fazer algo depois que começou a receber o Bolsa Família?”

Nerci: Tenho sim. Eu tenho que manter meus filhos na escola, porque vacinação eles não têm mais, porque já tomaram todas.”

<sup>243</sup> Aqui um detalhe interessante: Sandra confunde a origem do PBF atribuindo a Lula ou a Marta Suplicy, que foi prefeita da cidade de São Paulo entre os anos 2000 a 2004 e criou o programa de transferência de renda municipal Renda Mínima. Em 2008, época da entrevista, a gestão municipal estava sob o comando de Gilberto Kassab.

“Eu tenho que fazer sim. Eu tenho que mandar meus filhos todos os dias pra escola. Tenho que estar com a carteira de vacina deles atualizada. Eu tenho que ter responsabilidade com meus filhos, né. Levar no médico, ter a carteira de vacina em ordem. Eles não podem faltar da escola.” (Sônia)

Mas a relação benefício/frequência escolar, para muitas mães, não serviu de estímulo para que seus filhos frequentassem à escola, porque isso era algo que já acontecia, independente da família passar a receber uma renda extra “do governo”:

“Eu nunca deixei meus filhos sem ir pra escola. Mesmo quando eu não tinha o Bolsa, eles já iam.” (Dona Luzia, 46 anos, mãe de cinco filhos, moradora do jardim Tancredo, São Paulo)

“Eu acho que o Bolsa Família é um incentivo para frequentar a escola. Mas para mim, não mudou muito nisso, porque eu já mandava minhas filhas para a escola.” (Josiane)

“Pra mim não melhorou nada nisso [relação benefício/aumento da frequência escolar], porque eles [os filhos] sempre gostaram de ir pra escola.” (Nerci)

Além de ter acesso às várias explicações sobre a recusa, entrada e permanência no Programa Bolsa Família, outro ponto que chamou a atenção foi a forma como as mulheres se referiam ao fato de participarem do PBF. Entre ‘aquelas que recebem’, o termo classificatório beneficiária não existe, pois não foi incorporado no vocabulário das titulares, nem em sua identidade social, estando o uso restrito à denominação oficial e acadêmica. As mulheres entrevistadas por mim se referiam ao fato de participarem do PBF como “tendo o Bolsa”, situação distinta da que eu encontrei entre as beneficiárias<sup>244</sup> do “Familias en Acción”, programa de transferência de renda colombiano que pesquisei no ano de 2011<sup>245</sup>, em Bogotá, Colômbia.

---

<sup>244</sup> Em conversa com algumas beneficiárias do Programa “Familias en Acción”, no dia 20/01/2011, foi interessante observar que, ao contrário do que acontecia no Brasil, quando eu perguntei à Ângela porque ela recebia o benefício, ela assim me respondeu: “porque sou beneficiária do Programa Familias en Acción. Sou beneficiária por minha filha e por meu filho, porque na verdade eles é que são os beneficiários.” (tradução nossa). Observei, ao longo da conversa, que outras mulheres também se autoidentificavam como sendo “beneficiárias do Programa Familias en Acción”.

<sup>245</sup> Durante o ano de 2011 realizei uma pesquisa sobre o programa de transferência de renda “Familias en Acción”, da Colômbia, como resultado da bolsa, categoria iniciação à investigação, que ganhei do “Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe”, por ter submetido o projeto de pesquisa “O Bolsa (e o) Família(s) em ação: experiências comparadas” ao edital do concurso de projetos de investigação, cujo tema era: “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”, em 2010. O objetivo da pesquisa foi realizar um estudo comparativo entre os programas de transferência de renda Bolsa Família e “Familias en Acción”,



O mesmo foi observado por Cleonice Araújo (2007a) em seu estudo sobre as concepções de pobreza presentes nos programas de transferência de renda. Segundo a autora, as mulheres entrevistadas “não se denominam como beneficiárias. Ao contrário, muitas demonstraram desconhecer essa designação pela qual não se identificam” (ARAÚJO, 2007a, p. 36). Contudo, não utilizar o termo oficial para se autot classificar, não significa, necessariamente, que elas não se identificam, de alguma forma, com o PBF, como me explicou, Josiane:

“Eu me sinto parte do Bolsa Família. Não sou a única que recebo.”

Provavelmente a não assimilação desse termo no vocabulário das beneficiárias se dá pelo pouco contato com os documentos e estudos sobre o Bolsa Família. Apesar de haver, como ressaltai no primeiro capítulo, uma grande produção de materiais explicativos e avaliativos sobre a política, condensados e acessíveis, por exemplo, no *site* do MDS; esse material não está, de fato, disponível para os mais interessados, isto é, para as beneficiárias e para a população demandante do PBF.

Há muitas lacunas e falhas na comunicação entre o público beneficiário e a gestão local e nacional do Programa<sup>246</sup>, pois o desenho da política privilegiou o uso de canais de comunicação institucionais, tais como escolas, meios de comunicação de massa (propagandas na televisão e cartazes) e o envio de cartas aos domicílios das famílias.

Na prática, porém, existem discrepâncias consideráveis ou ruídos entre a comunicação do Estado com o cidadão, porque os canais utilizados, muitas vezes, são defeituosos e impedem o *feedback* dos beneficiários aos gestores da política<sup>247</sup>.

---

destacando as principais diferenças e semelhanças, considerando na análise tanto aos aspectos institucionais (desenho, implementação e modelo de gestão), como os subjetivos, isto é, as percepções das beneficiárias.

<sup>246</sup> Essa distância comunicativa entre público beneficiário e o Governo, representado pela figura dos gestores da política foi parcialmente neutralizada no programa de transferência de renda colombiano “Familias en Acción”. O “Familias en Acción” quando foi criado estava voltado para os pequenos municípios, a maioria classificados como rurais. Ao ser implementado em grandes centros urbanos, como na cidade de Bogotá, seu desenho foi adaptado para contemplar às especificidades de uma metrópole. Dentre as medidas adotadas, dividiu-se a cidade em cinco grandes regiões, cada qual com uma coordenadoria. O coordenador de cada região entra em contato direto com as “madres líderes” (beneficiárias eleitas por outras beneficiárias, cujo papel é fazer a mediação entre as beneficiárias e a Coordenação local do “Familias en Acción”) através de mensagem de texto no celular. As “madres líderes” se encarregam de repassar as informações para as outras beneficiárias.

A essa distância comunicativa, acrescenta-se a dificuldade de acesso a informações precisas sobre o PBF. Um dado observado, tanto na cidade de São Paulo, quanto em São Carlos é que há pouca circulação de informações sobre o Programa entre as beneficiárias e também entre as/os técnicas/os responsáveis pela execução da política. O mais comum é a vinculação de notícias pela televisão, através de campanhas específicas, como a campanha de cadastramento, protagonizado pelo *rapper* MVBill no ano de 2011; além do envio, por parte do MDS, de cartas aos beneficiários. Mas também aqui há um problema, verificado, principalmente no bairro Jardim Tancredo: os bicos e vielas que compõem o bairro não estão cadastrados na prefeitura de São Paulo, ou seja, oficialmente não existem. As pessoas para se cadastrarem no PBF utilizam a única avenida reconhecida e dão o endereço de um bar, que recebe as correspondências desses moradores.

Ao perguntar, por exemplo, o que as beneficiárias faziam, em caso de dúvidas, para obter informações, as respostas das moradoras de São Paulo variaram entre:

- Pergunta para a vizinha ou alguém conhecido que também seja beneficiário do PBF;
- Dirige-se à Caixa Econômica Federal, instituição responsável pelo pagamento do benefício;
- Liga no 0800 do cartão do Bolsa Família, ação que, segundo a beneficiária Vanessa “demora muito e não resolve nada”;
- Pergunta para a agente comunitária de saúde do bairro;
- Não pergunta para ninguém, “porque quando pergunta, ninguém sabe” (Cícera);
- Liga no 156;
- Vai à Subprefeitura mais próxima;
- Não sabe a quem perguntar.

---

<sup>247</sup> Felipe Hevia (2007a; 2007b) já havia notado, ao analisar a implementação do Bolsa Família nas cidades de São Paulo e de Salvador que, embora o desenho da política privilegie as relações diretas entre Governo e beneficiários; na prática, essas relações configuram-se como distantes.

Já em São Carlos, além de recorrer a outros beneficiários, a população identifica o centro comunitário (transformado em CRAS), suas técnicas - as “assistentes sociais” - e a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social como fontes de informação e esclarecimento de dúvidas.

Essa falta de informação também foi observada por Mireya Suárez e Marlene Libardoni. Ao fazerem perguntas relativas à gestão e ao desenho do PBF a beneficiárias de várias partes do Brasil, as autoras observaram que “as beneficiárias nada sabem a respeito do funcionamento do Programa e muito menos do princípio de cidadania que o orienta” (2007, p. 137). Esse fato seria decorrente da dificuldade de circulação de informações precisas e rápidas, já que, para as autoras:

Existem problemas no fluxo de informações entre as distintas esferas do governo, entre estas e a Caixa Econômica Federal e entre todas as instâncias governamentais e as beneficiárias. Em geral, a informação que é disseminada pelo MDS e pela CEF chega defasada às equipes gestoras, aparecendo primeiro na televisão ou em cartas encaminhadas às beneficiárias sem maior comunicação com as gestões do Programa. (op. cit., p. 136)

Tal problema, de ordem estrutural, gera efeitos indesejáveis que aparecem no cotidiano da política, tais como a confusão, entre as beneficiárias e, conseqüentemente, o desencontro entre as informações passadas pelas propagandas na televisão e as fornecidas pelas equipes de técnicos. Isso fica evidente no fato de que,

[...] além das providências que devem ser tomadas para receber o benefício, as beneficiárias nada sabem sobre a natureza do Programa e o conhecimento dos agentes governamentais se limita às ações desenvolvidas no espaço de sua atuação. (Idem, p. 136)

Relacionada ao desconhecimento sobre o funcionamento da política está à questão da baixa ou nula participação das beneficiárias na política, através da presença em reuniões e atividades sócio-educativas, desenvolvidas pelas instituições de assistência social dos municípios.

No desenho do Programa Bolsa Família está prevista a participação dos beneficiários em programas complementares, cursos, atividades de geração de renda e em reuniões

sócio-educativas, os quais devem ser ofertados pelo CRAS ou por outra instituição assistencial. Como é o governo local a instância responsável pela execução do Programa, cabe aos municípios viabilizarem esses canais de participação. Sendo assim, em cada cidade do Brasil, as atividades com as beneficiárias ocorrerão de um jeito, a depender da forma como a assistência social está estruturada.

As beneficiárias que entrevistei de São Paulo não participavam de nenhum curso profissionalizante ou programas complementares, vinculados ao Programa Bolsa Família, mas algumas moradoras do Jardim Tancredo frequentavam as reuniões sócio-educativas do Programa Ação Família porque eram convidadas e associavam a participação nas reuniões como sendo uma obrigação ou condição para a manutenção do benefício do Bolsa Família. Isso fica claro na explicação que Sheila, minha assistente de pesquisa na Viela das Palmeiras dá à vizinha:

“Nessas reuniões eles não dão o Bolsa Família, mas depois que a Bernadete começou a frequentar, ela começou a receber. Então se eles não dão, pelo menos ajudam a pessoa a conseguir.” (Sheila, 17 anos, mãe de um menino de 1 ano, casada, não trabalhava)

No entanto, “tem que participar” só quem tem o nome da lista<sup>248</sup>, isto é:

“Tem umas mulheres aí que fazem reunião. Eu fui lá ver se o meu nome tava na lista para a reunião, mas não tava. Só participa quem tem o nome na lista”. (Sandra)

A existência desses encontros proporcionados pelo Programa Ação Família gerava em algumas pessoas a ideia de que frequentar as reuniões era uma condição para a manutenção do Programa Bolsa Família, ou uma oportunidade de “começar a fazer parte do Bolsa”.

Já em São Carlos, na época da pesquisa de campo, o CRAS Cidade Aracy,

---

<sup>248</sup> O Programa Ação Família, de acordo com Fabiana, assistente social do CRAF Vila Remo, tem como objetivo o atendimento das famílias mais vulneráveis da cidade de São Paulo, dentre essas famílias, prioriza o trabalho sócio-educativo com os beneficiários de programas de transferência de renda. O público atendido pelos Agentes de Proteção Social é mesclado: muitos moradores recebem benefícios desde 2005 e outros que não receberam ainda nada. Quando relatei isso a Fabiana, assistente social do CRAF Vila Remo ela disse que esses que não recebem já fizeram o cadastro, por isso que estão na lista que a SMADS enviou para o CRAF. O CRAF, por sua vez, divide as famílias em grupos e coloca uma lista na Igreja católica do bairro com o nome e o dia de reunião.

responsável pela maior zona periférica<sup>249</sup> da cidade, apesar de já ter desenvolvido reuniões e cursos voltados, em especial, para titulares de programas de transferência de renda, durante o primeiro semestre do ano de 2008 estava com as atividades suspensas por falta de local adequado e por dificuldades no quadro de profissionais. O CRAS Vila São José, situado no bairro Jardim Jacobucci, no entanto, realizava reuniões a cada quinze dias, tanto com as beneficiárias do PBF, como do programa de transferência de renda municipal Cartão Alimentação.

A participação nessas reuniões não é obrigatória, apenas sugerida no desenho do PBF, mas é entendida, por grande parte das pessoas entrevistadas (beneficiárias e potenciais beneficiárias) como um compromisso, algo que se “tem que ir”<sup>250</sup>, muito mais por acreditarem que a não participação acarretaria na perda do benefício, do que por identificarem ali um espaço de troca de informações e de experiências.

Conforme observado anteriormente (ÁVILA, 2010), a participação entre as beneficiárias do PBF entrevistadas não é vivenciada como um êxito, uma conquista, como nos indica Pedro Demo (1988), ou como um meio para discutir os problemas da comunidade, um espaço de reconhecimento e de possibilidade de organização e mobilização. Acompanhando algumas reuniões, muitas vezes a impressão que tive foi a de que a participação é vista como uma obrigação, algo chato, que se faz para “porque tem que fazer”. As beneficiárias escutam o que as técnicas falam e permanecem, quase o tempo todo, ou caladas ou em conversas paralelas com colegas. Esse desinteresse em participar das reuniões sócio-educativas também foi observada por Mendes et al. (2007) em dez municípios do Estado da Bahia. Os resultados da pesquisa de Mendes et al. mostram que existe uma baixa suscetibilidade à vida associativa entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, que não identificam os fóruns institucionais de participação, como os conselhos de saúde, ou conselho do Bolsa Família, como locais de

---

<sup>249</sup> O CRAS Cidade Aracy é responsável pelo atendimento dos bairros: Cidade Aracy I e II, Antenor Garcia e Presidente Collor.

<sup>250</sup> É interessante reproduzir meu primeiro contato com Fátima, beneficiária do PBF, moradora do bairro Jardim Jacobucci, em São Carlos. Como eu cheguei atrasada na reunião do CRAS Vila São José, para ‘puxar assunto’ com Fátima, perguntei sobre o que a assistente social estava falando, ela assim me respondeu: “Num sei, eu só venho pra assinar a lista [de presença]”.

participação e de identificação.

Com relação às avaliações e percepções das beneficiárias há elementos que são recorrentes em ambas as cidades, tais como avaliações positivas, dúvidas e queixas sobre o PBF. Tanto em São Carlos, como em São Paulo, a avaliação do Programa em geral é muito positiva<sup>251</sup>.

Na casa de Dona Luzia, o cartão do Bolsa Família chegou “na hora certa” e o dinheiro é considerado uma “benção”. Ela é dona de casa e sustenta – com a pensão do marido que morreu no valor de R\$ 380,00 – a família de nove pessoas, das quais, seis são crianças. Segundo seu relato, ela tentou várias vezes “pegar o Bolsa”, até o dia em que “conseguiu”:

“Eu sempre fazia e nunca conseguia. Ligava no 156. A pessoa dizia, liga que as moças vão passar em casa. Eu ligava, ligava e daí um dia a moça veio [fazer o cadastro]. Eu nunca recebia essas coisas. Daí depois de dois meses, mais ou menos, eu recebi o cartão [do Bolsa Família]. Quando o cartão chegou, eu tava numa situação difícil. Não é que faltava comida, mas eles [os filhos e netos] não tinham sapato, meia, cueca pra eles.”

O fato de ter tentado várias vezes, antes de conseguir se tornar beneficiária, não faz Dona Luzia considerar a política como ineficiente. Ao contrário, para ela o Programa é “uma benção”. Talvez porque o benefício, no valor de R\$ 95,00, tenha grande impacto diante da situação de precariedade que ela e a família vivenciavam, antes da política ‘chegar até ela’. Depois de algum tempo de conversa, Dona Luzia, voltou a contar sobre a “situação difícil” em que se encontrava no dia em que recebeu a carta do MDS, na qual indicava que ela havia se tornado beneficiária.

“Pra mim [o PBF] ajuda. Fiquei seis dias sem gás, nem alimento. Eu tava sentada na rua, sem gás e sem saber o que ia fazer, quando chegou a carta. Pra mim é uma benção, pra quem não tinha nada...” (Dona Luzia, dona de casa, 46 anos, mãe de cinco filhos, sendo que a filha “do meio”, de 21 anos, tem dois filhos, um de 10 meses e outro de 3 anos, moradora do Jardim Tancredo, São Paulo).

---

<sup>251</sup> Em pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Pólis, no ano de 2004, com mais 2.300 famílias beneficiárias, o PBF foi bem avaliado, pois 97% dos entrevistados o consideravam como muito importante; 85,3% como ótimo ou bom; 13,7% como regular e menos de 1% da amostra classificaram-no de forma negativa, como ruim ou péssimo (INSTITUTO PÓLIS, 2007, p. 210).

Sandra que é solteira e está desempregada há muito tempo, faz “bicos”, de vez em quando, como doméstica e, por conta da falta de uma renda fixa, mora na casa dos pais com os três filhos, com a irmã Patrícia (que também é beneficiária do PBF) e seus dois filhos. Para Sandra, o Programa fez uma diferença enorme em sua vida e na de seus filhos, pois:

“Esse dinheiro caiu do céu pra mim. Esse dinheiro pra mim é uma benção porque antes faltava comida, eu tinha que pedir pros vizinhos. Depois que comecei a receber isso não acontece mais. Compro as coisas que meus filhos precisam, ajudo em casa.”

Outros relatos endossam a visão positiva e esboçam um argumento em defesa do PBF, contra aquelas pessoas que “só ficam reclamando”:

“Pra mim está sendo ótimo porque eu recebo R\$ 95,00. Eu recebo R\$ 45,00 [do Bolsa Família] e R\$ 50,00 do Fome Zero.  
(Josiane)

“Tem gente que reclama do valor, mas você não tá nem trabalhando, nem se esforçando e recebe um dinheiro e ainda reclama.” (Alexandra, mãe de cinco crianças, casada, desempregada, moradora do Jardim Tancredo, em São Paulo).

“Tem gente aí que não sabe agradecer, que reclama que é pouco.”  
(Sandra)

Mas, além de elogios, há também críticas por parte da população, as quais estão relacionadas, em grande parte, ao funcionamento do Programa (inclusão/bloqueio/exclusão, falta de informações) e ao pagamento de valores diferenciados dos benefícios.

Para as famílias que mesmo “precisando”, não receberam o PBF<sup>252</sup> e não sabem como, nem quando serão cadastradas, a avaliação predominante sobre o Programa é a de que “só recebe quem não precisa”, ou de que “tem muita gente que precisa e não

---

<sup>252</sup> É o caso dos moradores das Favelas Humberto Miranda e Vila Operária, situadas no Jardim São Luís, próximas ao Centro Empresarial de São Paulo. Nas duas favelas pesquisadas foi observado que de cerca de 550 pessoas residentes nas favelas, a maioria dentro dos critérios de seleção do PBF, apenas 03 famílias recebiam o benefício.

pega”<sup>253</sup>. Elas reconhecem que o PBF ajuda, mas não a todos que “realmente precisam”. Ouvi diversificados relatos de pessoas que “tentaram e não conseguiram” que endossavam essa percepção da política:

“Quando eu morava no Capão [Redondo] todo mundo pegou [o Bolsa Família]. Mas não passaram na minha casa. Tentei e não foi uma vez só, falaram que iam passar na minha casa. Eu vi todo mundo pegando. Então eu fui atrás. Várias vezes, mas era difícil porque eu não sabia aonde ir e tinha que trabalhar e correr atrás disso. É muita burocracia. Eu fui atrás quando meu marido me abandonou. Mesmo assim ainda continuo perguntando sobre o cadastro, estou sempre procurando, onde eu vou eu pergunto. Vamos ver se eu consigo. Pra Deus nada é impossível.” (Luciana, mãe de quatro filhos, separada, está trabalhando no mercado informal)

“Os que precisam não têm [o Bolsa Família], mas têm muitos aí que têm e não precisa. Eu sei de se gente que tem um bar e não precisa, mas mesmo assim recebe. Outro que tem uma casa lá no Jardim Maracá e tem. A gente ouve falar. Os que tiveram a sorte, veio o cartão um mês depois. Comigo isso não aconteceu. Eu fiz o cadastro na escola lá do Jardim São Luís, devia ser mais ou menos em 2002<sup>254</sup> e não recebi nenhuma carta.” (Iraneide, 30 anos, casada, mãe de duas crianças, moradora da Favela Humberto Miranda)

No caso de Rosimeire, a crítica ao PBF se baseia na experiência contrária: ela foi beneficiária por dois anos e teve o “dinheiro do [filho] Thiago” suspenso. Descobriu a razão do bloqueio com o “César do Cadastro” quando foi à Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, de São Carlos. Na época da pesquisa estava sem receber o benefício há mais de cinco meses e, na esperança de “conseguir o dinheiro de volta”, frequentava às reuniões realizadas no CRAS Vila São José. Mas, apesar de “não faltar nunca das reuniões” e de já ter realizado o cancelamento de um dos dois cadastros, ela não havia voltado a fazer parte do PBF. Sua opinião sobre o Programa já não é tão positiva, como antes:

“Se fosse para eu dar uma nota para o Bolsa Família, eu daria 0. Dava 0 porque só perco meu tempo, é a mesma coisa e no final eu não pego. Tô até desanimada dessa reunião, só vou por causa dela [a filha], porque eu tenho medo de perder o dinheiro dela também [a filha participa do Programa Ação Jovem].”

<sup>253</sup> Nesse ponto observa-se que há a assimilação, também por parte da população pobre, da noção de “mérito da necessidade” de que fala Sposati (1988), segundo a qual é preciso provar ser merecedor para ter acesso à Assistência Social e demais direitos sociais.

<sup>254</sup> Interessante observar que no ano de 2002, que ela afirma ter feito o cadastro para o Bolsa Família, o Programa ainda não tinha sido criado.



Além da necessidade de “correr atrás” e a dificuldade de obter resultados positivos, afinal “quem precisa não tem” e “quem tem, não precisa”; outro ponto que desperta críticas é a existência de diferenças nos valores dos benefícios pagos. Muitas beneficiárias se sentem injustiçadas quando descobrem que a vizinha, “um conhecido”, ou um parente recebe mais do que elas, fato que as fazem pensar que o Programa é mal distribuído, ou que beneficia “quem não precisa” :

“Minha maior dúvida é porque ela [sua filha] recebe só R\$ 15,00 e, inclusive ela é boa aluna e tem gente aqui que recebe R\$ 65,00 e o filho falta mais do que tudo. Tem gente que recebe mais de R\$ 200,00”. (Déborah)

“[o PBF] É bom, mas eu acho que é mal dividido. Por que uns ganham R\$ 120,00, outros ganham R\$ 90,00. Então você não entra num acordo. Por que uma família ganha um tanto e outra outro tanto? Dizem que é porque eu tenho só dois filhos, mas prefiro ficar nos dois. Toda família devia receber o mesmo tanto, mesmo quem tem mais filhos, porque às vezes se gasta mais com um filho.” (Nerci)

“Tem gente que tira R\$ 150,00 por mês. É necessário essa turma receber esse dinheiro todo por mês? Minha vizinha tem 4 filhos e recebe só R\$ 54,00. Tem muita gente por aí, que pega isso aí. Queria saber porque o Thiago não pega.” (Rosimeire)

“Sônia: Olha é bom a gente receber, mas eu acho que tem pessoas que precisa mais do que eu.

Pesquisadora: E porque elas precisam mais do que você?

Sônia: Porque não tem um emprego fixo né, eu tenho. Pouco ou muito, mas eu tenho o meu ganha pão. Ajuda a Bolsa Família, ajuda, mas tem pessoas que precisa mais do que eu e não têm.

Pesquisadora: E por que acontece isso?

Sônia: Não sei. Não sei. Tem outras pessoas que tem um padrão de vida até bom e tem [o Bolsa Família]. Eu acho que é mal distribuída. Porque você vê que tem pessoas que tem carro, que tem casa própria e que tem o Bolsa Família e não sei se é porque é pra todos, não fizeram uma, sei lá, eu acho que o programa é pra todos, ou se é pra quem tem filhos na escola, eu não entendo muito bem desse programa.”

Esse questionamento sobre a diferença nos valores pagos foi observado também por Silva et al. (2008) e Araújo (2007a) e gera, num espaço onde a maioria da população tem o benefício, um certo sentimento de disputa e especulação sobre quem “merece” receber mais.

Por fim, é importante ressaltar alguns impactos subjetivos que a política gera na vida das beneficiárias e de sua família. Como se sabe, no Brasil, a forma mais antiga de intervenção no problema da pobreza e miséria foi a distribuição de alimentos, através de doações de cestas básicas, hoje consideradas como Benefícios Eventuais. A distribuição de dinheiro, através de programas de transferência de renda, é relativamente recente e gera outros efeitos na população.

O fato de, agora, receber dinheiro e não somente alimentos<sup>255</sup>, numa sociedade cada vez mais do consumo, permite aos beneficiários do PBF experimentar 'o gosto' de ser consumidor e de poder escolher, já que

O dinheiro permite, em primeiro lugar, a previsão de um uso indeterminado e a quantificação da infinidade dos usos cuja virtualidade ele encerra, autorizando por aí uma verdadeira contabilidade de esperanças. [...] É esse poder de antecipação ou de representação, e mesmo de realização antecipada de um valor futuro, que é função essencial do dinheiro, particularmente, nas sociedades progressivas (BOURDIEU, 1979, p. 26).

E dentre os impactos subjetivos gerados na vida das beneficiárias, destacam-se a segurança que a renda fixa propicia, aliada, em muitos casos, a uma relativa autonomia, principalmente em relação ao marido, quando este é a única fonte de renda da família. Sendo assim, receber o dinheiro no seu nome tem propiciado às mulheres emancipação quanto à dependência financeira do marido e às dificuldades que a pobreza traz. Tem possibilitado, também, a sensação de que a administração do dinheiro “dos filhos” é de sua responsabilidade porque, na família, é ela quem melhor sabe gerenciar os recursos disponíveis e conhece as necessidades da família.

Na casa de Maria, o benefício do Bolsa, no valor de R\$ 95,00, é a única renda fixa, já que o marido, que vive de “bico”, é alcoólatra e :

“Tira mais ou menos R\$ 60,00 por semana, mas o que ele ganha, ele gasta a maioria na cachaça.”

---

<sup>255</sup> A entrega de cestas básicas não foi abolida entre a população pobre e miserável. Há famílias que mesmo recebendo dinheiro do Programa Bolsa Família e de outros programas de transferência de renda, também precisam recorrer às doações de cestas básicas, ou da igreja, ou mesmo da assistente social. É o caso da família de Dona Luzia que recebe, todo mês, uma cesta básica da igreja.

Por conta dessa situação precária, Maria, que está desempregada e é mãe de cinco crianças, depois que percebeu que “o dinheiro do Bolsa” era mesmo “certo” todo mês, decidiu comprar “um tanquinho nas Casas Bahia para poder lavar roupa pra fora”. Esse foi o único caso encontrado em que parte do benefício do PBF foi usado na aquisição de um bem durável, com o objetivo de gerar renda.

Rosimeire, que deixou de receber o benefício do Bolsa Família, lamentava o fato de não mais receber, “todo mês, o dinheiro do Tiago”.

“O Tiago [filho de 11 anos] vira e mexe me fala assim: mãe quando você receber meu dinheiro de volta, você compra o que eu quiser?”

Para ela,

“Foi bom [ser beneficiária do PBF] porque me ajudou bastante, a mim não, eles [os filhos]. Dá pra comprar uma coisa aqui, outra ali. Com o Bolsa Família eu ficava com um dinheiro na bolsa. O dinheiro tá ali, você sabe no que vai investir. Porque pedir dinheiro pro marido é difícil viu. Você pede e não tem.” (Rosimeire)

Pois, antes do Programa Bolsa Família, Rosimeire não havia vivenciado a experiência de ter “dinheiro na bolsa” porque “nunca trabalhou” (fora de casa). Ela admite que participar do Programa Bolsa Família foi bom, principalmente porque ela não precisava mais ficar, a todo o momento, pedindo dinheiro para o marido quando precisava, ou queria comprar algo. Além disso, não precisava “ficar dando conta do que comprou”, isto é, comprava o que julgava ser importante, sem ter que dar satisfação ao marido, já que o dinheiro que ela gastou não era dele.

A frequência da renda possibilita a certeza da aquisição do alimento, se não para o mês todo, por vários dias e até semanas. Angélica, desempregada e moradora do bairro Cidade Aracy I, depois de mais de duas horas de conversa, comentou, meio sem jeito, que antes de começar a receber o Bolsa Família ela e seus filhos chegaram a passar fome:

“É triste, mas a verdade é que antes de eu receber o dinheiro do Bolsa Família, tinha dia que eu precisava pedir comida para os vizinhos. E eu pedia, porque se não fosse assim, a gente passava fome. Eu pedia na rua também, mas depois que eu comecei a receber esse dinheiro [do PBF], nunca faltou mais nada.”

Deixando as avaliações e percepções sobre o funcionamento do PBF e observando a relação que se estabelece com o benefício, ou melhor, com “o dinheiro do Bolsa”, é possível identificar questões relativas à forma como as pessoas que recebem o PBF interpretam e se utilizam dessa política pública.

## 4.2. Sobre o benefício

Nota-se hoje no Brasil a preocupação em se discutir os efeitos do acréscimo de renda advinda dos programas de transferência de renda no consumo dos mais pobres. Observações morais<sup>256</sup> com relação ao uso do dinheiro surgem como forma de denúncia do “abuso” do uso do dinheiro público<sup>257</sup>. Essas discussões apontam para dois horizontes: de um lado, há uma restrição com relação ao conhecimento dos padrões de consumo dos mais pobres, afinal, se o momento atual é de aumento da renda e, conseqüentemente, do consumo, pouco se sabe sobre as formas de uso desse dinheiro e dos elementos simbólicos considerados no ato de consumir, o que sugere pesquisas que considerem o consumo do pobre muito mais do que satisfação das necessidades básicas, mas como um recurso de demarcação e classificação das

---

<sup>256</sup> É interessante observar que, apesar de não constar em nenhum documento oficial relativo ao Programa Bolsa Família a determinação do uso do dinheiro, isto é, o Governo Federal não determina o que as beneficiárias devem consumir; houve uma associação, por parte dos pesquisadores e da mídia, quase que automática, entre o benefício e a ideia de que as mulheres devem comprar alimentos (e saudáveis!). Assim, apesar da distribuição de dinheiro e não de bens em espécie permitir à beneficiária autonomia para escolher o que consumir, há toda uma discussão e interesse em saber se as mulheres estão gastando “bem” o dinheiro.

<sup>257</sup> Cabe aqui reproduzir partes do artigo publicado pelo jornalista Ali Kamel, no jornal *O Globo*, no dia 04/03/2008, intitulado *Bolsa-eletrodoméstico*, acessível em: <http://www.eagora.org.br/arquivo/bolsa-eletrodomestico>. Analisando os dados apresentados pelo MDS, em 22/02/2008 (“Bens duráveis aumentam por causa do Bolsa Família”, acessível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/consumo-de-bens-duraveis-aumenta-por-causa-do-bolsa-familia>), Ali Kamel critica o fato de que o Programa Bolsa Família foi criado para “matar a fome de 54 milhões de famintos”, mas que, de acordo com dados apresentados pelo MDS, o benefício está sendo usado para comprar eletrodomésticos: “isso mesmo, nada de arroz, feijão e carne, isso tudo que há muito já está na mesa dos pobres brasileiros, como provou a Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE; o que tem sido comprado é geladeira, microondas, máquina de lavar, fogão, liquidificador, forno elétrico, televisão e DVD”. Para o jornalista não se justifica gastar tanto dinheiro com um programa que distribui, mas não gera renda, estimulando o consumo, ao invés de investir na educação: “se não há fome, por que gastar R\$10,9 bi com o Bolsa Família em vez de aplicar a maior parte disso em educação? Para aumentar artificialmente a venda de eletrodomésticos em áreas carentes? Essa política condenará as crianças de hoje a continuar, como os seus pais, a depender do Bolsa Família para ter um microondas, enquanto um investimento maciço em educação faria delas seres independentes, produtivos, indispensáveis para chegarmos ao bom futuro”.

relações sociais, como Mary Douglas e Baron Isherwood tão bem discutiram em seu livro *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*, publicado em 2004.

Contrariando a visão mais corrente sobre o consumo como um ato de escolha racional, influenciado pelos meios de comunicação e pela propaganda, para Mary Douglas e Baron Isherwood a aquisição de bens possui a importante função de dar sentido à ação e às relações sociais, a qual extrapola a satisfação das necessidades básicas. Os bens, nessa abordagem, fornecem serviços de marcação. Isso se torna mais claro à medida que consideramos o consumo como um processo ritual, cuja finalidade primária é dar sentido ao fluxo incompleto dos acontecimentos, sendo entendido como um processo ativo em que todas as categorias sociais estão sendo constantemente redefinidas, ou seja, as pessoas usariam o consumo para marcar um processo interno de classificação, no qual os bens e o ato de consumir servem para pensar os valores que estão em jogo.

Para Canclini (2006) os meios eletrônicos fizeram irromper as massas populares na esfera pública, deslocando, assim, o desempenho da cidadania em direção às práticas de consumo. A capacidade de apropriação dos bens e o seu uso estão relacionados com o exercício da cidadania, uma vez que o consumo privado de bens e os meios de comunicação acabam por fornecer mais respostas aos cidadãos do que as regras abstratas da democracia. Somos constantemente convocados a sermos consumidores, o que significa que a identidade se define – também – pelo consumo, por aquilo que se possui.

Em muitas análises sobre a pobreza, no entanto, desconsidera-se o fato de que o pobre participa de uma sociedade cada vez mais do consumo e que, portanto, também são motivados, na hora de consumir, por questões que suprem uma necessidade simbólica.

Dessa forma, ao investigar o uso do dinheiro, os resultados da pesquisa de campo foram semelhantes aos de outras pesquisas<sup>258</sup> realizadas. Há um consenso entre as

---

<sup>258</sup> Em pesquisa encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao Ibase (2008) mostra que os beneficiários estão usando o “dinheiro do Bolsa” no cuidado dos filhos, priorizando a aquisição de alimentos (87% ), mas gastando também com a manutenção da criança, através da

beneficiárias de São Carlos e São Paulo sobre a finalidade dada ao benefício derivado do Programa Bolsa Família: é para ser gasto com os filhos, porque “o dinheiro é deles” (Silvana) e, por isso mesmo, deve ser gasto em produtos para eles (comida que eles gostam, vestuário e material escolar). Há famílias, no entanto, que devido à precária situação financeira, o benefício é destinado integralmente à compra de alimentos.

Sobre o benefício, as pessoas entrevistadas afirmaram que “é pouco, mas ajuda”, principalmente porque serve para comprar o que está “faltando”, o que os filhos estão “precisando” e permite o ‘luxo’ de comprar alimentos que “as crianças gostam” (Sônia):

“Não dá para comprar tudo. Vou falar a verdade, compro um pouco das coisas que eles [os filhos] precisam. Esse dinheiro aí já ajuda. Tem gente aí que não sabe agradecer. Reclama que é pouco, mas foi Deus mesmo que mandou.” (Sandra)

“Eu compro assim, um mês uma coisa, o que eles [os filhos] estão mais precisando. Se tá precisando de sapato, compro num mês, depois no outro vejo o que tá precisando dessa vez. Compro coisa pra escola também. Vou fazendo assim, porque também não dá para comprar tudo de uma vez né.” (Silvana)

“Eu não fico com esse dinheiro pra mim, é das meninas né. Não tem sentido eu pegar o dinheiro e sair pra farriar. O dinheiro do Cartão Alimentação e do Bolsa Escola, porque o dinheiro é delas, eu compro alguma coisa que elas estão precisando, o mês passado eu comprei o uniforme da nenê. Se elas não estiverem precisando, eu guardo o dinheiro”. (Marcos)

“Com o dinheiro eu compro alguma coisa que eles [os filhos] estão com vontade de comer, um bombom, bolacha, essas coisas. Um sapato quando tá faltando.” (Daniela)

“Me ajuda tanto Milene. É, nossa, olha, quando eu recebo, geralmente é no final do mês, que é quando a gente tá mesmo, pedindo socorro né. Porque assim como a firma que eu trabalho só paga no dia 05 e dia 20. Então do dia 20, geralmente até o dia 25 a gente não tem mais dinheiro, porque é vale né e quando dá o dia 28, é quando eu recebo o Bolsa Família. Olha eu compro caderno, lápis, compro fruta, verdura. Me

---

compra de material escolar (46%) e vestuário (37%), além de outros itens. O Instituto Pólis realizou uma pesquisa de opinião com beneficiários do PBF, considerando a questão do uso do benefício e foi observado que os alimentos lideravam a lista dos itens mais consumidos pelas famílias: 48,7%, seguido por material escolar (18%), roupas e calçados (14,3%), remédios (10,1%), água, luz e gás (5,2%) e material de limpeza (1,5%) (INSTITUTO PÓLIS, 2007, p. 211).

ajuda, eu compro pão, eu compro coisa de comida mesmo. [...] Na hora que sai o meu dinheiro, eu vou direto no mercado. Eu só compro tudo o que meus filhos gostam. Às vezes ta precisando de alguma coisa, porque é final de mês, tem vezes que precisa, aí eu já compro alguma coisa que tá precisando. Mas eu costumo compra o que eles gostam de comer, que é danone, bolacha, *nuggets*, hambúrguer, bolo, chocolate.” (Sônia)

“Eu compro chinelo, meia, calcinha, danone. Me ajuda bastante ter esse dinheiro todo mês, dá pra comprar pão e leite quase que o mês todo.” (Cícera)

“A maior parte [do benefício do Bolsa Família] é para comida. Ela [a filha] come bem, graças a Deus.” (Déborah)

Josiane se refere ao dinheiro que ela recebe do Bolsa Família como “dinheirinho”, devido ao baixo valor recebido. Já Nerci usa o dinheiro que recebe do PBF para “comprar o que pesa no orçamento”:

“É um dinheirinho que a gente conta todo mês, para comprar um gás, pão, leite, arroz. Gasto com mistura, bolacha, roupa, sapato, quando elas estão precisando.” (Josiane)

“Uso esse dinheiro [do PBF] quando eles [os filhos] precisam de sapato, de roupa. Também compro danone, fruta, aquilo que pesa no orçamento.” (Nerci)

Sendo assim, “o dinheiro do Bolsa”<sup>259</sup> é, pois, destinado, em boa parte, para suprir as necessidades dos filhos, as quais vão desde a compra de roupas, sapatos e materiais escolares a alimentos considerados supérfluos, mas “que as crianças gostam”, tais como: iogurte (“danone”), bolacha recheada, chocolate e refrigerante.

Na casa de Alexandra são nove pessoas que vivem com o dinheiro que o marido consegue fazendo “bico” de armador e com as rendas provenientes dos programas de transferência Bolsa Família e Renda Mínima. No total, a mulher que “não trabalha”, recebe mais do que o marido, como ele mesmo me confirmou, um tanto desconfortável:

<sup>259</sup> O termo benefício, assim como beneficiária, não faz parte do vocábulo das mulheres entrevistadas. Para elas o benefício do Programa Bolsa Família é reconhecido como “o dinheiro do Bolsa”.

“O dinheiro dela é mais certo do que o meu.” (José Carlos, morador da Viela das Palmeiras, Jardim Tancredo, São Paulo)

Este é outro ponto interessante de se notar: em todos os casos encontrados a renda advinda do PBF está sob a responsabilidade da mulher, pois o cartão do Bolsa Família está no nome “da mãe”. O dinheiro não é gasto, no entanto, com elas, com a compra de cosméticos, roupas ou outro tipo de produto que elas desejem ou precisem, pois há uma ideia generalizada, difundida inclusive entre os homens, de que, embora esteja sob a responsabilidade da mulher, o “dinheiro do Bolsa Família” é dos filhos.

“Esse dinheiro não é pra mim, é pra eles [filhos e netos].” (Dona Luzia)  
“O dinheiro é pros meninos mesmo. Eu não compro nada pra mim. Compro comida pros meus filhos, ajudo aqui em casa, compro uma roupinha, chinelo quando eles estão sem. Não dá pra comprar tudo. Vou falar a verdade, compro um pouco. Esse dinheiro ai já ajuda.” (Sandra)

“O dinheiro do Bolsa Família é para as crianças. Às vezes sobra e eu tenho que comprar as coisas para eles. Primeiro eu compro comida, depois penso em comprar o que eles estiverem precisando. Um mês eu compro pra um, no outro mês compro pro outro. Vou fazendo assim.” (Sueli, dona de casa, mãe de três crianças, moradora do Jardim Tancredo, São Paulo)

“Cristina: Com esse dinheiro da Bolsa Família eu compro as coisas pros meus filhos.”

Pesquisadora: Que tipo de coisa?

Cristina: Ah, as coisas que eles estão precisando, tipo assim, roupa, um calçado e também comida, coisas que eles gostam de comer, um biscoito, ou um chocolate, essas coisas que criança gosta.” (Cristina, casada, dona de casa, mãe de duas crianças e moradora da Viela das Palmeiras, no Jardim Tancredo, em São Paulo)

“Pesquisadora: E o que você faz com o dinheiro que vem do Bolsa Família?

Vanessa: Eu compro as coisas das crianças. Compro fralda, alimento. Agora não tá dando para comprar roupa porque ele [o marido] tá desempregado e eu tenho que escolher o que vou comprar: comida ou roupa.” (Vanessa, dona de casa, mãe de três crianças, moradora do Jardim São Luís, em São Paulo)

Reconhecendo, pois, a importância dos elementos simbólicos no ato de consumir, pode-se inferir que as beneficiárias incorporam a ideia de que o dinheiro, embora seja proveniente de um programa ‘para a família’, deve ser gasto, ou com os filhos, ou com



bens que beneficie a família como um todo, como acontece no caso da compra de alimentos. Não foi verificado a apropriação do benefício do PBF para a satisfação de interesses particulares, fato que sugere que administrar o dinheiro “dos filhos” na compra de alimentos que “eles gostam” e de bens que “eles estão precisando” confere à mulher o sentimento de que ela está cumprindo bem o seu papel, de mãe ou de avó. As motivações, no ato de consumir, estão pautadas na necessidade, mas também na busca de desempenhar o papel social de “boa mãe” e, é no cumprimento dessa função simbólica, que o “dinheiro do Bolsa” tem sido gasto.

#### 4.2.1. “É uma ajuda né”

Analisando os depoimentos de beneficiárias e também dos agentes executores da política, Suárez e Libardoni afirmam que o Programa Bolsa Família não é entendido como um direito de cidadania. Isso porque algumas beneficiárias reconhecem a transferência de renda mensal como “ajuda devida a elas para cuidar das crianças e contribuir com as despesas da casa” (2007, p. 142), mas apesar de admitirem que é justo receber o benefício, a alegação está vinculada não a um reconhecimento da condição de cidadania, ou mesmo à situação de pobreza, mas é mediada pelo papel da maternidade ou maternagem.

Para as autoras,

[...] o impacto do Programa na condição de vida das mulheres tem ocorrido, sem qualquer dúvida e de maneira decisiva, no âmbito da sobrevivência, sem que, contudo, se estenda ao âmbito da afirmação concreta da cidadania (op. cit., p. 143).

Essa relação benefício/direito foi explorada durante a pesquisa de campo. Entre as beneficiárias entrevistadas, o benefício do Bolsa Família é visto, majoritariamente, como uma ajuda. Uma ajuda porque o valor é baixo, pois “não dá pra comprar tudo”, ou seja, o benefício não resolve o problema da pobreza, mas “ajuda, ajuda muito”.

Para Nerci, Ana e Marcos o PBF não é um direito, já que:

“Não acho que seja um direito porque eles tiram quando querem. Quando mudar o governo, isso vai acabar, pelo menos é o que os outros falam.” (Nerci)

“É pouco, mas ajuda. Que nem eu que não tô trabalhando”. (Marcos)

“É uma ajuda. Uma ajuda de custo. Eu não sei se eu vejo como um direito, até acho bom demais, entendeu, assim, você não precisa fazer nada para receber um valor. Não acho pouco não, tem gente que reclama do valor, mas eu não acho pouco não.” (Ana Lopes, casada, desempregada, mãe de duas meninas e moradora do Parque Santo Antônio, em São Paulo)

“Com esse dinheiro eu compro as coisas pra casa. Que nem no meu caso, que não trabalho e meu marido tá desempregado, o Bolsa Família ajuda bastante. Se não fosse ele, nem sei o que seria da gente.” (Sueli)

“Esse dinheiro que eu recebo do Bolsa é uma ajuda viu. E ajuda muito.” (Cristina)

Josiane, ao analisar o principal objetivo do Programa, é crítica na análise:

“O pessoal fala que o Bolsa Família é para combater a pobreza e combate em partes porque não é um dinheirão, mas para quem está desempregado, já dá quase para comer.” (Josiane)

Sônia não soube responder, prontamente, a minha pergunta sobre como ela concebia o PBF, precisou de alguns segundos para pensar e assim se pronunciou:

“É um dinheiro a mais que eu tenho. Não sei de onde que vem e gostaria que alguém me explicasse porque eu não sei. Você sabe? Então me explica.”

“É bom porque é uma ajuda. É melhor ter do que não ter. Eu dou graças a Deus. Pra mim não é pouco não, pra mim tá ótimo. Pouco com Deus é muito.”

Daniela e Sandra, no entanto, consideram o benefício como um direito e, por conta disso, deveria ser pago o mesmo valor para todos:

“Acho que é um direito. É né, mas tem gente que ganha mais do que eu e o marido trabalha e a mulher também, mas aqui em casa é só o marido que trabalha. Acho que não devia ser assim. (Daniela)

“Recebe mais quem tem mais de um filho. Seria bom se todos recebem igual, porque é um direito né.” (Sandra)

Nas várias falas observa-se que há uma espécie de visão predominante de que o benefício é uma ajuda<sup>260</sup>, ou um apoio, e não um direito. Aqui também fica evidente a ideia de que o benefício advindo do programa de transferência de renda é algo que se ganha, muitas vezes, sendo visto como uma “benção de Deus”. E essa concepção do benefício como uma ajuda, de Deus ou do governo, tem estreita relação com a forma como as mulheres se identificam e como justificam a sua entrada e permanência no Programa Bolsa Família.

#### 4.3. “Pobre? É o diabo”<sup>261</sup>

A pobreza, no cotidiano da pesquisa, destacou-se como uma categoria relativa, com peso diferente na formação da identidade social e que varia de acordo com o contexto e com a interação social. Há momentos de negação, mas há também situações em que se afirma e, que, inclusive, se interpreta o papel do “ser pobre” (PEREIRA, 2007).

Sendo assim, contrariando o óbvio, a maioria das beneficiárias não se compreendia como pobre ou miserável, apesar de fazerem parte de um programa de transferência de renda, cujo critério de seleção é a condição de pobreza/miséria, auferida pelo valor da renda *per capita* familiar. Quando perguntadas diretamente sobre a razão de receberem o PBF, em nenhum caso escutei a autoidentificação com o *status* de pobre. A resposta variava entre “porque tenho filhos na escola” ou “porque preciso”.

Isso não significa, no entanto, que elementos associados à vivência da pobreza, não aparecessem em nossas conversas. Ao contrário: eram recorrentes os relatos em que as entrevistadas faziam referência a situações de “dificuldade” e de “necessidade”, tais como a falta de comida, ou o precário acesso a certos bens e serviços. A afirmação da

---

<sup>260</sup> Silvana Mariano (2008) observou que, entre as usuárias dos CRASs de Londrina, embora elas identificassem a saúde e a educação como um direito, os benefícios advindos da assistência social não eram considerados assim, mas, ao contrário, eram concebidos como “uma ajuda”.

<sup>261</sup> Referência à resposta que Sônia Spíndola, beneficiária do Bolsa Família, moradora do Parque Santo Antônio, em São Paulo me deu quando perguntei se ela era pobre.

condição de pobreza apareceu nos discursos de forma indireta, diluída, generalizada e indiferenciada, isto é, em alusão a situações abstratas, como nesses comentários de Josiane:

“Eu votei no Lula e não me arrependo. Votaria de novo. Acho que para nós que somos pobres, ele tá ajudando, tá dando o Bolsa Família, o Bolsa Escola. Pra mim é tudo igual.”

“Eu não pago água, nem luz, é gato. Mas também não sou a única que tem gato, quase todo mundo faz isso aqui, porque aqui é um bairro muito carente, muito pobre. Acho que o povo nem tem muito estudo, profissão, também não tem muita oportunidade.”

Porém, quando questionadas, diretamente, se elas eram pobres, na maioria das vezes a resposta foi negativa, acompanhada por um sentimento de constrangimento<sup>262</sup>, como fica evidente nas falas reproduzidas abaixo:

Pesquisadora: E você acha que é pobre?

Sônia: Não, eu não me considero pobre.

Pesquisadora: E por que você não é pobre?

Sônia: Porque eu acho, eu acho que pobre [fica um tempo em silêncio] como é que eu posso te falar ....[mais um tempo em silêncio] é aquelas pessoas que não têm vontade de trabalhar né. É .... como é que eu posso falar [fica em silêncio]. Aí Milene, me ajuda... Não, peraí, eu tenho que falar né. Não, pobre é assim oh, eu acho que pobre são aquelas pessoas tem preguiça né, tanto de espírito, como é... preguiça de enfrentar a vida, de ir em busca do seu objetivo. Eu acho que, pobre eu não me considero.

Pesquisadora: Mas tem algum momento em que você se sente pobre?

Sônia: Se tem algum momento que eu me sinto pobre? Pobre não. Eu nunca me senti pobre, nem quando eu morava no Maranhão, que era mais difícil. Eu acho que pobre é uma palavra muito.... muito pequena, né. Eu penso assim.”

Para Sônia ela não é pobre e nunca foi, mesmo quando morava no estado do Maranhão e trabalhava “de graça”, isto é, sem receber dinheiro em troca do trabalho. Na sua perspectiva, a pobreza não significa falta de dinheiro, ou dificuldade financeira, pois está associada, ao contrário, a uma falta moral: à preguiça “de espírito” e de “correr atrás”, à falta de vontade e de força para enfrentar os obstáculos da vida. A pobreza é entendida como algo “muito pequeno”, como uma ausência de iniciativa e coragem e

<sup>262</sup> Em praticamente todas às vezes que eu perguntava, assim, diretamente à pessoa se ela era pobre durante a entrevista, a reação era de constrangimento, seguida de negação. Fazer essa pergunta era um momento constrangedor, para mim e para as pessoas entrevistadas.

não como um dado objetivo. Assim sendo, ela não se identifica com o *status* de pobre – interpretado como algo pejorativo –, já que ela, chefe da sua família, “trabalha desde criança”, não se acomodou e fez o que podia para ter uma vida melhor.

A negativa da identificação com esse papel social também aparece nos discursos das beneficiárias Nerci, Sandra, Ana e seu marido Alberto:

“Pesquisadora: Você se considera pobre?

Nerci: Pobre não. Pobre é aquele que não consegue fazer arroz, feijão. Acho que pela religião [evangélica] não fico pensando muito no material. Às vezes olhando uma revista ou a TV fico pensando porque que eu recebo tão pouco, uns tem tanto e outros pouco? Mas não sei a resposta, tô esperando Deus falar.”

“Pesquisadora: Sandra você acha que é pobre?

Sandra: Não me acho bem pobrezinha não.

Pesquisadora: E por que não?

Sandra: Porque tem gente que não tem nem casa para morar. Não sou rica, bem de vida, mas não sou muito pobre, porque tenho um teto para dormir.”

“Pesquisadora: Você se considera uma pessoa pobre?

Ana: Silêncio

Alberto: Lógico [risos]. Nós é rico? [risos].

Pesquisadora: Ana e você?

Ana: [Risos] Pobre, pobre... é difícil falar, porque tem tantas coisas de ruim que a gente vê na televisão, que a gente vê no dia-a-dia, gente que perdeu casa, tem gente que não tem um pão pra comer. Então graças a Deus ainda não faltou ainda um pão pra gente tomar café, não faltou ainda um almoço pra pôr. Então, tipo assim, eu não me considero pobre assim não, porque graças a Deus tem o básico.

Alberto: A gente aqui não é pobre não.

Pesquisadora: E você Alberto, acha que você é pobre?

Alberto: Porque graças a Deus, Deus esta me dando saúde, por enquanto. Porque sem saúde, se eu fosse pobre... Pra mim pobre é quem não tem saúde pra trabalhar, pra correr atrás, quem tem o poder pra correr atrás, pra mim, não é pobre.

Ana: Não tem saúde, não tem um arroz um feijão pra colocar no fogo, ou um pão pra dar pro filho, não tem um leite.

Bianca {filha de doze anos do casal}: Hum... eu acho que mais ou menos.”

Rosimeire, no entanto, tem uma opinião diferente das outras beneficiárias, ao analisar a sua condição social. Depois de vários minutos em silêncio, me disse:

“Eu acho que sou pobre sim, não tenho vergonha de dizer. Eu queria ter meu dinheiro, trabalhar, ter meu dinheiro. Dependendo de marido não dá

não. Já procurei emprego, mas já desisti. Com meu dinheiro, eu comprava o que eu queria pra mim.”

Esses relatos contrastam com a visão predominante da pobreza como algo estanque, limitado à falta ou insuficiência de renda. Pobre, nesse contexto, é o outro<sup>263</sup>, já que a noção de pobreza é formada e reformulada constantemente, sendo marcada pela comparação com os outros, pois sempre há alguém em situação pior (e melhor) do que a sua. A pobreza, na perspectiva subjetiva<sup>264</sup> dos considerados pobres pelo Estado e pelos acadêmicos, é composta por elementos objetivos e também morais, pois está relacionada com a (im)possibilidade de aquisição de bens de primeira necessidade – em geral, alimentos e habitação – mas também com componentes morais: pobre é aquele que não tem força de vontade para lutar, ou que não tem saúde para trabalhar, conforme explicou Alberto.

Nesse sentido, pobre é aquele “que não tem”: “que não tem um pão”, “que não tem arroz para colocar na mesa”, “que não tem um teto” e que, diante dessas situações de dificuldade e “provação”, não tem forças para “correr atrás”, ou “não tem saúde para trabalhar” e, com isso, mudar a sua condição/destino. O trabalho e seus correlatos – disposição e capacidade – são valorizados e identificados como os elementos centrais para a transposição da condição de pobreza.

Pelo exposto, pode-se afirmar que há uma série de valores associados à imagem do

---

<sup>263</sup> Algo parecido já foi observado em outros trabalhos, como em: Cynthia Sarti (1996), Alba Zaluar (1985), Cleonice Araújo (2007b), Maria de Fátima Pereira (2007), Teresa Caldeira (1984) e Vera Telles (2001).

<sup>264</sup> Ainda é recente a abordagem subjetiva da pobreza. Essa perspectiva possibilita compreender o sentido que as pessoas pobres atribuem à sua condição social, pois considera a valoração que os indivíduos têm sobre seu entorno social e econômico, analisando as preferências dos pobres, isto é, o que eles valorizam como bens e serviços. A percepção que os pobres têm sobre si mesmos e do contexto em que vivem, segundo Mejía e Quintero (2006) “é um importante insumo para a formulação e execução das políticas públicas, assim como para a focalização do gasto social, dado o caráter das múltiplas causas da pobreza que não permite tratar por igual situações e dimensões distintas da pobreza em populações diversas” (MEJÍA; QUINTERO, 2006, p. 39, tradução nossa). Uma vez que “[...] escutar, aprender com a própria fonte, qual é a sua realidade e como a qualifica dentro de seu próprio entendimento, é muito importante no momento de realizar políticas sociais, já que nem o Estado, nem as instituições encarregadas podem saber melhor do que os pobres, quais são suas necessidades e como estes as percebem, ou seja: Por que e como se sentem pobres?” (op. cit., p. 30, tradução nossa).

pobre na sociedade, os quais são assimilados pelos assim considerados, pois

Nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um *status* social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência. (PAUGAM, 2003, p. 45)

De acordo com Serge Paugam a condição de pobreza, além de impor limites quanto ao acesso a bens materiais, demarca um espaço social inferior, uma vez que

[...] os pobres não estão apenas privados de recursos econômicos; exercem também pouca influência sobre o poder político, e sua respeitabilidade corresponde, em geral, à sua posição social inferior. (op. cit., p. 47)

Ser considerado pobre, de um modo geral, é algo ruim, pejorativo, *status* com o qual não se deseja identificar-se, a não ser em situações específicas. Ao considerarmos as opiniões que os pobres têm de si e da sua condição social, nota-se que a pobreza é também uma forma de classificação e de reclassificação de sujeitos. E por isso mesmo, a pobreza é uma categoria móvel, fluída e manipulada no cotidiano.

Isso talvez aconteça porque

O processo de construção social da identificação da pobreza se dá através de uma abordagem que reproduz todo o caráter da representação negativa dos pobres no meio social, sempre baseado no pressuposto da falta, falta de consciência, de noções de direito de cidadania. (SARTI, 2005, p.36)

Essa negação do *status*, por parte da população pobre, deriva, em partes, do fato da pobreza, no Brasil, ter sido associada “a uma conduta moral que inferioriza e descredencia os indivíduos que se encontram nessa condição” (ARAÚJO, 2007a, p. 28). Para Cleonice Araújo, o próprio Estado, ao fazer da pobreza um objeto de intervenção, legitima e consolida essa situação de inferioridade social, no momento em que define espaços e identidades, através de diferentes dispositivos<sup>265</sup>, os quais retiram dos indivíduos o estatuto de sujeitos de direito. Dessa forma, ao intervir no problema, o

---

<sup>265</sup> Isso fica claro ao analisarmos a maneira como essa parcela da população aparece nos discursos oficiais: são os “mais pobres” do país, a quem é destinado o Bolsa Família, fazendo com que eles se tornem “beneficiários”. A alguns estudantes universitários de graduação e pós-graduação, no entanto, são concedidas bolsas de estudos e estes se tornam “bolsistas” e não “beneficiários”.

Estado, “sedimenta e contribui para diferenciar e não para tentar igualar os pobres ao *status* de cidadão, condição que pressupõe a igualdade” (op. cit., p. 28).

Seguindo na mesma direção, Maria de Fátima Pereira (2007), ao pesquisar o momento do cadastramento de beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Fortaleza (CE), observou que os programas de transferência de renda destinados aos pobres constituem-se como espaços de produção de representações da pobreza, as quais são assimiladas e manipuladas pelos beneficiários. Ou seja,

A representação da pobreza vai se delineando assim uma forma institucionalizada de representação configurando-se numa situação de estratégia de sobrevivência ou de resistência por parte dos atendidos. (PEREIRA, 2007, p. 103)

Isso porque o “ser pobre” se configura com uma condição socialmente reconhecida (PAUGAM, 2003) e que, por conta disso, é encarnada em várias representações (PEREIRA, 2007) as quais, no cotidiano da pobreza, podem, inclusive, ser teatralizadas<sup>266</sup>. Em decorrência disso, muitos beneficiários, na ânsia de permanecer no Programa Bolsa Família, no momento em que estão diante dos agentes responsáveis pelo (re)cadastro no Programa, interpretam o papel do “ser pobre”, fato que permite a autora concluir que

[...] ser pobre é um personagem, é ter um papel social, práticas e posturas inclusive, fundamentando políticas institucionais. Uma vez inseridos nos programas, os pobres continuam em seu papel, o de reafirmar sua condição de pobreza diante de uma determinada plateia” (PEREIRA, 2007, p. 101).

A variação da afirmação/negação da condição de pobreza e da viabilidade da representação do “ser pobre”, como bem notou Pereira (2007), depende da situação vivenciada, da pessoa a quem se apresenta e do contexto de interação social está

---

<sup>266</sup>Da observação do momento de cadastramento no PBF, Maria de Fátima Pereira desenvolveu o conceito de teatralização da pobreza, o qual se remete à atitude que muitos beneficiários assumiam diante dos cadastradores, no intuito de explicitar a sua condição de pobreza e comprovar/convencer que, de fato, mereciam participar do PBF. A teatralização da pobreza é entendida “[...] não no sentido de estar atuando a partir de uma ficção, de personagens imaginários, [...] mas, é demandada da própria realidade vivenciada pelos considerados pobres, da sua forma possível de se apresentar ao mundo” (PEREIRA, 2007, p. 100).



acontecendo<sup>267</sup>. Pois, se diante da pesquisadora, a resposta quanto à situação de pobreza é negativa, diante do poder institucional, ‘vale tudo’, inclusive representar a própria condição, exagerando nos traços identificados como sendo de uma pessoa pobre<sup>268</sup>.

Essa questão permite inferir que “a identidade da pobreza pode se dar, inclusive, num trânsito rápido, por uma questão momentânea” (op. cit., p. 122).

Na perspectiva subjetiva a pobreza pode ser sentida como passageira, ou evidenciada quando ocorre algo, como no momento em que algum bem falta. Mas, não é, necessariamente, identificada, a todo o momento, como um elemento constitutivo e central na formação da identidade social, ou como algo permanente, como acontece quando se adotam critérios objetivos de medição da pobreza, como as linhas de pobreza/miséria, pois

A identidade enquanto “pobres” se constitui através de um processo de diferenciação entre iguais. Existe uma hierarquização da pobreza entre os considerados “pobres”, em que eles consideram como instrumentos de diferenciação fatores materiais e morais. (PEREIRA, 2007, p. 121)

---

<sup>267</sup> Aqui vale comentar a forma como Maísa, beneficiária do Bolsa Família da cidade de Franca- SP, entrou na política: “Eu fui lá no *Champagnat* [local do cadastramento em Franca] falar com a assistente social. Cheguei, tudo bem, quando sentei de frente pra ela que coloquei a bolsa no colo, pensei, nossa, ela vai ver que é [a bolsa] de couro. Coloquei rapidinho a bolsa debaixo da cadeira. Daí contei a maior história. Falei que era pobre, que eu tinha dois filhos, que meu marido tinha me abandonado e que eu só conseguia fazer umas duas faxinas por semana e que não ganhava quase nada. Deu certo”. (Maísa, em uma conversa comigo enquanto fazia faxina na casa da minha mãe, no dia 24/09/2008). O interessante é que eu, amiga de Maísa, sabia que ela estava mentindo, porque ela faz faxina todos os dias, é casada e o marido tem emprego formal. No momento em que ela me contava como foi o seu cadastramento, havia em seu semblante um misto de satisfação por ter conseguido ‘enganar’ a assistente social e se tornar beneficiária do Programa e de justificativa, afinal de contas, ela inventou toda aquela história porque “precisa” do dinheiro advindo do benefício.

<sup>268</sup> Para convencer os agentes (re)cadastadores de que realmente merecem ser beneficiárias do Programa Bolsa Família é importante, no dia da entrevista, a composição da personagem do “ser pobre”, expressa na escolha em usar roupas mais velhas e acessórios (chinelos ao invés de sapatos, por exemplo) e na escolha do que se deve contar, como nos casos de doença e violência que se enfrentam na família, dentre outros elementos. Isso ocorre, segundo Pereira, porque “o critério de observação e classificação usado pela equipe vai além dos depoimentos sobre a situação financeira comprovados em notas e recibos. Há outros indícios que são entendidos, nesse contexto de apresentação à equipe, como sinais de pobreza. Assim, o signo do “ser pobre” pode ser representado numa indumentária, na forma de usar o cabelo, no cheiro exalado do corpo e assim por diante. São simbologias sociais que compõem o imaginário do que venha a ser um pobre” (op. cit., p. 105) e que as pessoas assim classificadas manipulam, no momento do (re)cadastro, a seu favor.

Assim, a pobreza medida de forma objetiva concentra-se em definir quem é pobre a partir da insuficiência de renda para consumir uma cesta básica de alimentos, ou pela inadequação de condições materiais para satisfazer às necessidades básicas. Mas, para os pobres, além da carência de renda, há a necessidade de lidar com o estigma que a condição socialmente reconhecida do pobre acarreta, fato que os fazem ressignificar a sua condição constantemente, manipulando as representações sociais que acompanham o “ser pobre”, criando, inclusive um sistema próprio de significação e de classificação de si mesmo e dos seus ‘iguais’, o qual se baseia no mérito da necessidade e na ideia de que ser pobre é aquela pessoa que tem falta de algo (casa, comida, força de vontade, saúde, etc.).

A classificação da condição de pobreza se dá mediante a comparação e por contraste e, quase sempre, pobre é o outro. No entanto, como a pobreza é, também, uma categoria fluída e relativa, que depende da situação e do contexto de interação social, quando as beneficiárias estão diante de outras beneficiárias que, por exemplo, recebem um benefício no valor mais alto do que o seu, ou quando estão frente a pessoas que têm o ‘poder’ de conceder benefícios, o elemento central que passa a operar o sistema de classificação da pobreza é a definição de “quem precisa mais”. Nessa situação, em geral, há a autoidentificação com o *status* de pobre<sup>269</sup>.

Por conta disso, a pobreza se mostra como uma categoria que é utilizada muitas vezes a favor e, em outros momentos, toma aparência de algo desconcertante. E que, em decorrência, desperta variados sentimentos.

#### **4.4. (Sobre os sentimentos)**

Os sentimentos estão entre parênteses no enunciado dessa sessão porque não é recorrente considerar a opinião dos usuários – que dirá os sentimentos e emoções –

---

<sup>269</sup> Com exceção de Sônia Spíndola que acha que há pessoas que precisam mais do que ela do PBF, mas que não estão recebendo.

como variáveis indicativas<sup>270</sup> do sucesso/fracasso de uma política. Isso acontece, em partes, porque a emoção, na sociedade moderna ocidental, é identificada “como algo que diz respeito à singularidade psicológica do sujeito, o que a tornaria, portanto refratária a condicionamentos de natureza sociocultural” (REZENDE; COELHO, 2010, p. 43).

As emoções, no entanto, permeiam os trabalhos das Ciências Sociais desde as obras de autores considerados clássicos, como, por exemplo, Durkheim<sup>271</sup>, Mauss<sup>272</sup>, Simmel<sup>273</sup> e Weber<sup>274</sup>, constituindo, inclusive, no final dos anos 70, um campo disciplinar específico sobre esta questão: a Sociologia das Emoções. Mas, apesar de serem temas de investigação, as emoções<sup>275</sup> configuraram-se de uma forma dúbia, já que

[...] embora se tornassem elementos da interação social, eram vistas como fatos ‘naturais’, realidades psicobiológicas que já eram dadas *a priori* e modificadas até certo ponto pela socialização em uma cultura específica. Mais ainda, eram consideradas também fenômenos subjetivos, individuais e particulares, mesmo que as sociedades regulassem sua expressão. Mantinham-se, portanto, assunto prioritariamente da psicologia (REZENDE; COELHO, 2010, p. 13).

Assim sendo,

Construir as emoções como um objeto das ciências sociais é inseri-las no rol daquelas dimensões da experiência humana as quais, apesar de concebidas pelo senso comum como “naturais” e “individuais” – a

---

<sup>270</sup> Os trabalhos de Bo Rothstein (1998), Frédéric Cauvet (2000) e Serge Paugam (1993, 2003, 2005 e 2008) são exemplos da importância da análise dos sentimentos quando se pretende investigar a legitimidade e os efeitos subjetivos de uma política pública.

<sup>271</sup> Nas obras de Émile Durkheim *O Suicídio*, publicada em 1897 e *As formas elementares da vida religiosa*, de 1912, as emoções são consideradas como produtos da sociedade, ainda que expressões pessoais.

<sup>272</sup> No pequeno texto *A expressão obrigatória dos sentimentos*, publicado em 1921, Marcel Mauss, observando rituais funerários de populações tribais da Austrália, apresenta uma análise em que as emoções estão relacionadas com aspectos psicológicos, fisiológicos e também sociais, reunidos em uma realidade.

<sup>273</sup> Para maiores informações, consultar: SIMMEL, Georg. **Filosofia do Amor**. São Paulo: Martins Fontes, 2006 e **Fidelidade e Gratidão e Outros textos**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2004.

<sup>274</sup> *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, publicado em 1904, é um interessante trabalho em que Max Weber demonstra como as emoções, através do autocontrole, são influenciadas pela religião e pelo capitalismo.

<sup>275</sup> A emoção é conceitualizada por Arlie Hochschild como “a consciência da cooperação do corpo com uma ideia, um pensamento ou atitude e o rótulo posto nessa atitude” (HOCHSCHILD, 1983, p. 75, tradução nossa). O sentimento é concebido como uma “emoção amena” (op. cit.)

exemplo da sexualidade, do corpo, da saúde, doença, etc – estão muito longe de serem refratárias à ação da sociedade e da cultura. (REZENDE; COELHO, 2010, p. 12, aspas das autoras)

Os sentimentos são pessoais, mas têm sua origem nas relações sociais e na cultura em que emergem. Dessa forma, autores como Catherine Lutz e Lila Abu-Lughod<sup>276</sup> ressaltam o caráter micropolítico das emoções, isto é, há, nas emoções, um potencial para alterar, dramatizar e reforçar a dimensão macrosocial em que estas são suscitadas e vivenciadas. Considerar este ponto é admitir que as emoções surgem “perpassadas por relações de poder, estruturas hierárquicas ou igualitárias, concepções de moralidade e demarcações de fronteiras entre os grupos sociais” (REZENDE; COELHO, 2010, p.78).

A expressão dos sentimentos é considerada como uma linguagem, que pode ser decodificada e analisada, pois diz muito das pessoas, mas também dos contextos e da cultura em que estas estão envolvidas.

E é neste sentido que é interessante observar:

#### **4.4.1. Os sentimentos relativos ao Programa Bolsa Família**

Enquanto na França ser beneficiário do programa de transferência de renda *Renevu Minimum d’Insertion* (RMI), conforme observado por Serge Paugam (2003) e Frédéric Cauvet (2000), é algo humilhante por indicar que o indivíduo não está conseguindo sobreviver com seu trabalho e, por conta disso, precisa recorrer aos serviços de assistência social, gerando, além da situação de dependência da sociedade, a assimilação por parte do sujeito “assistido” do sentimento de inferioridade e de inutilidade social; entre as beneficiárias do PBF entrevistadas os sentimentos de vergonha e humilhação não aparecem, pelo menos não de uma forma tão explícita

---

<sup>276</sup> Para maiores informações, consultar: LUTZ, Catherine; ABU-LUGHOD, Lila (eds.) **Language and the Politics of Emotion**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

como nos relatos dos beneficiários franceses. Os sentimentos predominantes eram os de gratidão e felicidade, pois, muitas se sentiam mais aliviadas e seguras por saber que, “todo mês, o dinheiro vem” (Déborah).

Uma das explicações possíveis para essa diferença na forma de sentir e atribuir significado ao fato de receber uma renda do Estado é que no Brasil não se configurou uma sociedade salarial, movida pelo trabalho formalizado como componente central e definidor das relações e identidades sociais, tal como Robert Castel (1998) descreve. A maioria das mulheres escutadas<sup>277</sup> eram donas de casas e não tinha vivenciado a relação de trabalho formal, com acesso à renda e aos direitos sociais dele advindo.

Tal afirmação aparece de forma bastante nítida nas falas expostas abaixo:

“Pesquisadora: E depois que você fez o cadastro, o que aconteceu?

Sônia: Ela fez [o cadastro], mas eu não acreditei muito.

Pesquisadora: E por que você não acreditou?

Sônia: Eu pensei assim, caramba eu nunca fui privilegiada em ganhar algo e a moça vem aqui na minha porta me cadastrar. E me cadastrou em um mês e no outro e já veio o cartãozinho. Eu fiquei feliz. Então pra quem não tinha, ajuda né.”

“Pesquisadora: E você sente vergonha de receber o Bolsa Família?

Sônia: Não. Eu não.

Pesquisadora: E o que você sente por receber?

Sônia: Eu me sinto feliz porque tem alguém... então eu me sinto feliz, porque é uma ajuda né. Alguém que se preocupou, sei lá.

Pesquisadora: Alguém quem?

Sônia: Alguém quem, sei lá, alguém. Mas sei que, isso veio de alguém né que se preocupou com as famílias carentes.”

Nas palavras de Sônia destacam-se alguns pontos a respeito dos sentimentos que o PBF desperta: inicialmente, a descrença, baseada nas experiências anteriores – “eu nunca fui privilegiada em ganhar algo” – e na concepção de direitos como privilégios, já que ela “não precisou fazer nada” para se tornar uma beneficiária e a “ajuda” bateu na sua porta, algo considerado improvável para alguém que, desde pequena, precisou “correr atrás” para sobreviver. Em seguida, a surpresa e felicidade ao receber a

<sup>277</sup> De toda a amostra, apenas duas beneficiárias estavam trabalhando com registro na carteira de trabalho.

confirmação de sua inclusão na política, fato que foi interpretado, não como um dever do Estado, mas como uma demonstração de consideração por parte de “alguém que se preocupa” com a sua situação e com a de outras famílias “carentes”.

Muitas beneficiárias, assim como Sônia, afirmaram que se sentiam felizes e não envergonhadas, por fazer parte do Bolsa Família:

“Pesquisadora: E você sente vergonha por receber o Bolsa Família?

Ana: Eu não.

Pesquisadora: E por que não?

Ana: Porque é uma ajuda de custo e não é só por causa disso que eu vou sentir vergonha.

Alberto: É um dinheiro a mais que entra.”

“Não sinto vergonha de receber o Bolsa Família porque é uma coisa que me ajuda. E também não sou a única que recebo, aqui mesmo [no bairro Antenor Garcia, em São Carlos] tem um par de gente que recebe.”  
(Josiane)

“Pesquisadora: E como você se sente por receber o Bolsa Família?

Sandra: Eu me sinto feliz, agradecida.

Pesquisadora: E você já sentiu vergonha por ter o Bolsa?

Sandra: Não. Não sinto vergonha. Pra mim é uma maravilha. Vergonha de quê?”

Ser beneficiária do Bolsa Família, ou melhor, “ter o Bolsa”, não é visto como pejorativo, isto é, como algo que se possa envergonhar<sup>278</sup>. O mesmo não ocorre com a condição de pobreza: conforme explicitado na sessão anterior, a identificação com o *status* de pobre é, dependendo do contexto e da interação social, constrangedor e vergonho.

---

<sup>278</sup> O sentimento de vergonha apareceu, de forma indireta, apenas nas falas do beneficiário Marcos: “Ela [a vereadora] devia ver minha situação, desempregado, dependendo do governo pra viver”. O que ele esperava, ao procurar a vereadora, contou-me um tanto constrangido e contrariado era “uma oportunidade, um emprego”, mas o que conseguiu foi se tornar beneficiário de dois programas de transferência de renda. Para ele, que “sempre trabalhou”, a sua situação atual (viúvo, desempregado e beneficiário de dois programas de transferência de renda) era vergonhosa, não pelo fato de ter deixado de sustentar a família, mas porque, agora, dependia “do governo” e não “do suor do seu rosto” para cumprir a função de provedor.

A condição de pobreza<sup>279</sup> não é entendida, por estas beneficiárias, como o fator chave para a inclusão na política, já que o PBF não é concebido em termos de direitos sociais (como o direito à vida, ou à renda, por exemplo), associado à ampliação da cidadania, pois não há a concepção generalizada de que se está participando de uma política pública destinada “aos mais pobres” do país, como é constantemente afirmado pelo Governo Federal. O Programa é compreendido, ao contrário, como uma ajuda, a qual, em muitos casos, não foi preciso fazer nada para receber. E receber uma ajuda, “sem ter que fazer nada”, ainda mais em um momento em que se está precisando, desperta o sentimento de gratidão, muito mais a Deus, do que propriamente ao Governo Federal.

Claudia Barcellos Rezende e Maria Claudia Coelho (2010), ao analisarem o sentimento de gratidão, afirmam que a aceitação de um presente e do adiamento na retribuição implica na aceitação de um estado de dívida, no qual, o sentimento de gratidão seria uma expressão emocional. Sendo assim, estar em dívida com alguém é estar em relação, mas em uma posição inferiorizada, devido à incapacidade de retribuição. Assim

o sentimento da gratidão seria a expressão afetiva da aceitação desse lugar de dívida, que é, em última instância, a aceitação de uma relação marcada por uma hierarquia, em que o sujeito entra em relação com alguém que pode mais: daí a afirmação de que a gratidão teria “um gosto de servidão”. Sua emergência, obedece, portanto, a regras morais, em uma “gramática” que define o valor moral do sujeito em função de sua capacidade de sentir-se grato àquele que o beneficia [...]. (op. cit., p. 90)

Em decorrência dessa relação de ajuda e de dívida implícita, a gratidão desperta, também, uma atitude de reprovação às pessoas que “ficam reclamando” do Bolsa Família, em especial, dos baixos valores pagos. Criticar o Programa, principalmente por alguém que está dele se beneficiando, é entendido como uma atitude “feia”, feita por pessoas “mal-agradecidas” que ficam “chorando de barriga cheia”. Não “reclamar” e ‘defender’ a política daqueles que “falam mal” seria uma forma de retribuição e de demonstração do sentimento de gratidão que muitas disseram ter.

---

<sup>279</sup> De acordo com o já exposto, não é a pobreza, mas sim a “necessidade” que justifica, para a maioria das beneficiárias, a entrada e permanência no Programa Bolsa Família.

Sobre o exposto, pode-se afirmar que as políticas públicas, além dos objetivos previstos em seus desenhos, depois de implementadas, geram resultados inesperados, sentimentos e significados na população envolvida direta e indiretamente. Considerar os sentimentos das beneficiárias mostrou-se relevante no processo de avaliação de uma política pública, tanto porque permite tomar conhecimento sobre alguns efeitos gerados depois que a política ‘toma corpo’ e começa a interagir com a população, como para apreender os sentidos e significados que as pessoas atribuem a conceitos correlatos – tais como cidadania, justiça social e direitos – envolvidos no processo de criação e implementação de projetos de intervenção social, como o Programa Bolsa Família.

Dessa forma, as opiniões e avaliações sobre o Programa Bolsa Família estão intimamente ligadas à experiência individual diante das diferentes etapas que se precisa passar (cadastro, tempo de espera, recebimento do cartão, pagamento dos benefícios, participações de reuniões, por exemplo) e ao grau de dificuldade financeira que a família enfrenta no momento em que se começa (ou não) a fazer parte do Programa.

A partir da visão da beneficiária pôde-se compreender como o desenho de uma política focalizada gera avaliações heterogêneas, dependendo da relação que se estabelece entre a população e as instituições que implementam a política e com o contexto em que se vive. É preciso, pois, considerar, além dos números e das estatísticas, o ponto de vista das beneficiárias, suas avaliações e percepções para monitoramento e aperfeiçoamento de uma política pública.



---

**“Tira a barriga da miséria”? ▪****Conclusão**

Os esquemas de alívio à pobreza, desde seu surgimento, foram associados ao trabalho, ou melhor, à sua impossibilidade, pois eram destinados àqueles que não podiam trabalhar – por incapacidade ou pela idade – e, conseqüentemente, ter acesso à renda. Distribuídos, em grande parcela, em formato de bens em espécie – cestas básicas, leite e vale-transporte – ou em valores ínfimos, os benefícios direcionados à parcela pobre e miserável da sociedade sempre estiveram vinculados à preocupação de não gerar acomodação nas pessoas que deles se beneficiavam.

Apesar de antiga, a relação entre transferência de renda e trabalho segue firme até hoje, mas reconfigura-se ao admitir a concessão de benefícios a pessoas que não estão fisicamente impedidas de trabalhar, a não ser por questões de limites do próprio mercado de trabalho. É recente, pois, o movimento de expansão da cidadania através de políticas sociais e assistenciais, destinadas a pessoas fora ou inserida precariamente no mercado de trabalho, como as mulheres pobres, donas de casa, os moradores de rua, os assentados rurais e os povos tradicionais (quilombolas e indígenas).

O atual desenho das políticas sociais, dentro de uma tendência neoliberal, persiste na focalização da camada mais pobre, mas admite a distribuição de dinheiro, permitindo, desse modo, relativa autonomia do beneficiário no ato de escolher o que consumir. É possível notar mudanças nas orientações das políticas de assistência social: converteram-se em distribuição de bolsas para mulheres pobres.

Seguindo esta tendência, nas duas últimas décadas, países da Europa e América Latina criaram diferentes tipos de programas de transferência de renda, cada qual com especificidades relativas ao desenho e tipo de gestão. No Brasil, as primeiras iniciativas no âmbito federal foram implementadas ao longo da segunda metade dos anos 90, atingindo, no entanto, um público restrito e com orçamentos relativamente baixos.

O Programa Bolsa Família surge no ano de 2003 com a finalidade de reunir, em uma mesma política, os diferentes programas de transferência de renda, operados pelo Governo Federal. Impulsionado, inicialmente, pelo Programa Fome Zero, em pouco tempo ‘rouba a cena’ e se transforma no principal projeto na área social do governo do Partido dos Trabalhadores.

Assim, em menos de dez anos de execução, o PBF conseguiu se estabelecer no cenário político e acadêmico, nacional e internacional, despertando, dentre outras coisas, críticas, elogios e, principalmente, uma série de estudos avaliatórios. Tendo em vista a ampla produção acadêmica sobre o Programa, constatei uma predominância de trabalhos com enfoque estatístico e amostral, interessados em observar a dinâmica do incremento de renda das camadas pobres e miseráveis e os efeitos econômicos gerados.

Optei por fazer o caminho inverso, diminuindo a quantidade da amostra e aprofundando o objeto de estudo. Dessa forma, recorrendo ao método de análise de políticas públicas desenvolvido por Bo Rothstein (1998) e por Michael Lipsky (2010) e utilizando a etnografia como metodologia de coleta de dados, um dos propósitos da tese foi realizar uma avaliação dessa política pública, considerando tanto os aspectos institucionais, quanto os subjetivos. Procurei apreender os impactos, os sentidos, percepções, sentimentos e avaliações entre as pessoas que estão envolvidas de alguma forma com esta política federal. O intuito foi, dentre outros, demonstrar a relevância do método qualitativo na avaliação de programas sociais e, com isso, contribuir de alguma forma, para os estudos avaliatórios de políticas públicas, chamando a atenção para a importância de se considerar a opinião dos beneficiários e dos técnicos executores, na busca de compreensão de outros elementos que influenciam no sucesso/fracasso de uma política.

Com relação à análise dos aspectos institucionais do PBF, empreendido no primeiro capítulo, o saldo é positivo em vários aspectos. O mais destacado, no entanto, tem sido o relativo ao incremento da renda dos setores mais empobrecidos que se reverte em

queda do número de pessoas pobres e miseráveis e no aumento do poder de consumo da parcela da população que menos consome.

Em termos de políticas sociais, observa-se um avanço quanto à permanência da política no cenário político enquanto um projeto (permanente?) de intervenção social. O PBF já provou que veio ‘pra ficar’: aos poucos foi se consolidando e ganhando força, ao ponto de ser aceito como proposta, nas últimas eleições presidenciais, tanto dos partidos do Governo, como da Oposição. Amplamente conhecido pela população brasileira, parece haver um consenso entre os partidos políticos a respeito da necessidade de permanência e de aperfeiçoamento do Bolsa Família. É nesse sentido que Aldaíza Sposati (2010) afirma que o PBF está caminhando para deixar de ser uma política de Governo – do PT – para se transformar em uma política de Estado. Ou seja, devido à popularidade do PBF e seu apoio político, há uma forte tendência de institucionalização deste programa, independente do partido e dos projetos políticos que estiverem no comando do Governo Federal.

Outro ponto que merece atenção é que, apesar de ser uma política focalizada, o Bolsa Família está presente em todos os municípios do país, com uma ampla cobertura de atendimento, atingindo, inclusive, públicos específicos, tradicionalmente excluídos das políticas públicas, como os extremamente pobres, as mulheres pobres, os moradores de rua, os egressos do trabalho escravo, os assentados rurais e povos tradicionais (indígenas e quilombolas).

Além disso, destaca-se pelo constante movimento de aperfeiçoamento do seu desenho, dos sistemas de informação/acompanhamento das condicionalidades e dos mecanismos de gestão, fato que se expressa também na vontade e no poder político do Governo atual em introduzir alterações no projeto inicial, principalmente no tocante à definição da renda *per capita* familiar, critério de seleção do Programa e nos valores pagos, demonstrando capacidade de adequação ao cenário econômico. Outro ponto significativo é a capacidade de expansão da política, tanto na quantidade de beneficiários e do público-alvo, como no orçamento. As metas de atendimento

criaram progressivamente, passando de 3,6 milhões de famílias, em 2003, para 13,8 milhões de famílias, em 2013.

Ademais, é importante ressaltar que, configurando-se como o maior programa de transferência de renda do mundo – tanto em quantidade de beneficiários, como no valor do orçamento – o Programa Bolsa Família é um benefício de caráter não contributivo, isto é, diferente de grande parte das políticas do sistema de proteção social brasileiro, o PBF não é financiado por contribuições prévias dos beneficiários, fato que permite classificá-lo como uma política de assistência social.

De acordo com a tipologia desenvolvida por Bo Rothstein (1998, p.79), a concepção das políticas públicas varia segundo o critério de complexidade adotado, o qual irá determinar tanto as condições operativas, como os tipos de medidas empregadas. Nesse sentido, o Bolsa Família pode ser classificado como uma política mais simples, mais barata e menos burocrática, pois sua condição operativa é mais estática e de origem regulatória. Para o autor esse é o tipo clássico de políticas implementadas segundo preceitos do neoliberalismo, exatamente porque exige um critério de complexidade mais baixo. Apesar de poder ser identificado como uma política simples, para algumas pessoas que lidam diariamente com o PBF, um dos fatores que mais gera críticas – entre os beneficiários e os técnicos, conforme observado nos capítulos três e quatro – é o caráter burocrático do Programa, uma vez que, por lidar com diferentes instituições e níveis de governo, o processo de cadastro e inclusão na política, ou mesmo a situação de suspensão e bloqueio do benefício são considerados muito demorados e com falhas nas informações.

Em contrapartida aos pontos positivos, por não se configurar como um direito, garantido em lei, como acontece com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o PBF permanece sujeito a cortes e incrementos de orçamento, definido a cada ano. Não há garantias institucionais, além do compromisso político, que garanta a permanência desse projeto. Sendo assim, foi necessário definir cotas de ‘bolsas’ para cada município, determinadas a partir da estimativa de pobres de cada localidade. Se houver

mais demanda do que a estimada, uma parcela da população ficará sem acesso à política, a não ser que a quantidade de vagas para o município seja revista.

O Bolsa Família se insere, pois, na tendência atual de resumir as políticas sociais ao combate e não à superação da pobreza. Um dos argumentos que sustentam essa afirmação é o baixo valor pago aos beneficiários. De acordo com o observado entre as famílias que recebem o PBF, sobretudo na cidade de São Paulo, o benefício pago pelo Governo Federal não leva à superação da condição de pobreza, mas evita a fome. Em muitos casos, alivia a fome por alguns dias e até semanas, garantindo a única renda fixa da família. Dessa forma, em cidades de proporções como São Paulo e São Carlos, o Programa cumpre parcialmente seu objetivo, uma vez que ameniza, alivia, mas não supera a pobreza. Em outras localidades, sobretudo em cidades do interior das regiões Norte e Nordeste, a renda extra e fixa do PBF age como dinamizadora das economias locais.

Outra questão relevante que merece ser discutida é o conceito de pobreza adotado pelo Estado brasileiro. Conforme discutido no capítulo dois desse trabalho, há diferentes formas de mensurar e definir esse problema social tão antigo. De todas as possibilidades, optou-se pela adoção do conceito de pobreza absoluta, auferida pela renda *per capita* da família. Desse modo o PBF atua em apenas uma dimensão da pobreza: a falta de renda.

E ao definir o que é pobreza e extrema pobreza utilizando apenas o critério renda, o Estado opta por uma concepção unidimensional, não atuando em outras dimensões da pobreza. Mas, se por um lado a distribuição de renda permite maior acesso ao consumo, por outro não se reverte, necessariamente, nem automaticamente, em maior participação política e ampliação do acesso à cidadania, como observado no capítulo quatro. O PBF não é concebido, por grande parte das beneficiárias entrevistadas, como uma política pública que se recebe por estar em uma situação de desvantagem social. Ao contrário, é visto como uma ajuda, dada pelo governo. A dimensão política da pobreza, no entanto, permanece inalterada.

Assim, embora haja um debate recente sobre a necessidade de se conceber a pobreza como um fenômeno amplo que, mais do que insuficiência de renda, pode representar a privação de capacidades (SEN, 2000; 2001), ou a ausência de politicidade, caracterizando o que Demo chama de pobreza política (2001; 2002; 2003), pouco se avançou nesse sentido em termos práticos. Aceitar uma definição mais ampla de pobreza não significa negar aquelas pautadas na construção de linhas de pobreza/indigência, uma vez que quando se pretende operacionalizar um problema social e torná-lo objeto de intervenção, necessário se faz o uso de indicadores de mensuração e formas de interpretação dos dados coletados. O incômodo se faz presente no privilégio dos dados estatísticos adotados, tanto pelo Governo, quanto pelas pesquisas de avaliação do PBF, numa espécie de caminho de mão única no tratamento do problema, algo como: contra dados (estatísticos!) não há fatos. A discussão da pobreza, reduzida à simples condição monetária, relega ao pobre e sua complexidade, a condição de simples detalhe na política.

Os estudos sobre pobreza, em sua maioria, não levam em consideração os efeitos subjetivos da condição de pobreza e do acesso desigual aos bens materiais e simbólicos. Não consideram, por exemplo, o peso que é conviver, diariamente, com o estigma e com a valoração negativa que a pobreza tem no Brasil. Ou mesmo a dinâmica da condição de pobreza e desigualdade, isto é, o fato de que o pobre em 2012 não é o mesmo de vinte anos atrás, porque as formas de exclusão e de desigualdade não são estáticas, elas mudam, conforme o sistema econômico, cultural, político e social vai também se modificando. E as teorias e o próprio campo do conhecimento são mais lentos e podem não acompanhar o mesmo ritmo das mudanças sociais.

Admitir um conceito menos conservador de pobreza certamente iria exigir uma redefinição do desenho da política e de suas condições operativas. Mas, apesar das dificuldades conceituais, o questionamento do “ponto de partida” é importante para se avaliar o “ponto de chegada” das políticas públicas, pois, de acordo com Souza (2004),

dependendo de como se defina o que seja pobreza, indicadores sociais serão criados e usados como parâmetros na elaboração e avaliação de políticas públicas.

Logo, a pobreza para o Estado brasileiro é quantificada e especificada, através da ferramenta Cadastro Único. Depois de ter seus dados cadastrados e sendo ‘aprovado’, emerge a figura do beneficiário, isto é, aquele que recebe um benefício advindo de um programa de transferência de renda. Porém, na prática, entre as pessoas que ‘recebem a política’, a categoria beneficiário – forma institucionalizada de definir o pobre que recebe o PBF – não existe e a pobreza aparece como um elemento classificador que pode ser manipulado por todos, inclusive por aqueles ‘oficialmente’ considerados como pobres e extremamente pobres.

A segunda parte do texto buscou demonstrar a relação entre as pessoas e a política, depois que esta ‘sai do papel’. Objetivei compreender o funcionamento e os efeitos do Bolsa Família em uma metrópole e em uma cidade grande, situada no interior do estado de São Paulo. Da pesquisa empírica sobre a política ‘em funcionamento’ um dos resultados mais marcantes foi observar que, em cada cidade, elementos centrais da execução do Programa, tais como o cadastramento, a forma de vinculação das informações e as atividades desenvolvidas com as beneficiárias, ocorrem de maneiras particulares. Ou seja, não há uma uniformidade na forma como a política é ofertada, pois cada município implementa e executa o PBF de acordo com as definições do Gestor Municipal e com a sua estrutura administrativa e política, fato que permite afirmar que, em cada cidade, apesar das diretrizes norteadoras contidas no desenho da política, o Programa Bolsa Família será executado de uma forma específica, gerando, conseqüentemente, efeitos e percepções/avaliações diferentes.

Em São Paulo o cadastro não é contínuo e a população não consegue identificar um local ou mesmo com quem conversar para obter informações sobre a política, operando uma espécie de ‘burocracia sem rosto’. Já em São Carlos a população identifica as instituições públicas de assistência social como locais onde se consegue “pegar o

Bolsa”, mas a concessão do benefício é personificada na figura dos técnicos que realizam o cadastro.

Ao analisar, assim, o percurso que o Bolsa faz, saindo da esfera federal até chegar à bolsa da Maria, foi interessante observar os vários processos que a política passa, nos quais a burocracia e os critérios super demarcados que ela exige, na prática, acontece de maneira mais fluída do que julgou Max Weber. Percebe-se que as relações sociais estabelecidas entre os trabalhadores das instituições públicas e privadas e a população demandante, é um elemento fundamental para que o processo de oferta e de sucesso da política se efetivem. Em São Paulo, a cidade mais urbanizada e rica do Brasil, o PBF tem um baixo impacto, por conta do baixo valor e da má organização do Programa, aliás, através da pesquisa de campo pude constatar que nesta cidade, o PBF não funciona bem, em todos os seus níveis de interação, tais como o cadastramento (a porta de entrada na política), as atividades complementares ofertadas aos beneficiários e na baixa cobertura que o Programa tem, isto é, a estimativa de pobres em São Paulo é superior à quantidade de beneficiários. Há, pois, muitas famílias que estão dentro dos critérios de seleção da política, mas que não foram cadastradas, como ocorre com os moradores das favelas Vila Operária e Humberto Miranda, situadas no Jardim Critália, Zona Sul.

Observando o PBF ‘mais de perto’ e pelo olhar ‘daquela que recebe’, é possível identificar efeitos positivos, relacionados, em grande parte, com o alívio da pobreza e o sentimento de estabilidade que o acréscimo de uma renda extra e “certa” todo mês traz para a família. Mas, além desse efeito, há outros menos visíveis, tais como a compreensão de que o benefício é uma ajuda que se “ganha” do governo, ou que “caiu do céu”.

Para as beneficiárias, o Programa é compreendido não em termos de políticas sociais, mas como uma ajuda, a qual, em muitos casos, não foi preciso fazer nada para receber. E receber uma ajuda, “sem ter que fazer nada”, ainda mais em um momento em que se



está precisando, desperta o sentimento de gratidão, muito mais a Deus, do que propriamente ao Governo Federal.

Com relação à condição de pobreza foi observado que nem sempre as pessoas assim classificadas pelo Estado se autoidentificam como sendo pobres: a categoria pobreza é fluida e depende do contexto e da situação em que se encontra. Pode-se autoidentificar-se como pobre, como pode-se afirmar que pobre “é o outro”. A justificativa que as beneficiárias têm para serem titulares do Bolsa Família é a “necessidade” e não a condição de pobreza.

Quanto à legitimidade, a política é, em geral, bem avaliada entre as beneficiárias, mas há críticas com relação, principalmente, às diferenças dos valores pagos e denúncias de injustiça nos casos em que a pessoa recebe mais e precisa menos. Foi curioso notar que a diferença de valores pagos pelo Programa gera ‘disputa’ sobre quem “merece mais” entre a população beneficiária.

Dessa forma, as opiniões e avaliações sobre o PBF estão intimamente ligadas à experiência individual diante das diferentes etapas que se precisa passar (cadastro, tempo de espera, recebimento do cartão, pagamento dos benefícios, participações de reuniões, por exemplo) e ao grau de dificuldade financeira que a família enfrenta no momento em que se começa (ou não) a fazer parte do Programa.

Mas, apesar de ser amplamente conhecido “de nome” pela população, poucas pessoas – incluindo técnicos/as, beneficiárias, potenciais beneficiários e a população não beneficiária – compreendem o desenho e a forma de funcionamento do Bolsa Família, apesar de haver uma grande quantidade de trabalhos escritos sobre esta política. Foi observado um amplo desconhecimento dos critérios de seleção e de funcionamento, bem como do desenho do PBF.

Por fim é importante destacar que, embora haja uma prioridade da mulher na titularidade da política, o dinheiro advindo do programa de transferência de renda não é

compreendido, pela beneficiária, como sendo seu, mas sim dos filhos e, por isso mesmo, deve ser gasto com eles. Outra questão observada durante a pesquisa de campo é que o termo beneficiária, amplamente utilizado pelo Governo Federal e pelos pesquisadores, simplesmente não tem nenhum significado entre as pessoas assim classificadas. As titulares do Programa Bolsa Família não assimilaram esse termo no seu vocabulário: elas “têm o Bolsa”.

De acordo com o exposto, comprovar a queda da pobreza depois de praticamente trinta anos de taxas estáveis parece nos levar a considerar os programas de transferência de renda, automaticamente, como sendo um avanço das atuais políticas sociais de combate à pobreza, uma vez que, o mais difícil aconteceu: em poucos anos caiu o número de pessoas pobres e miseráveis. Mas, embora tenha havido um aumento na base de consumo dos segmentos mais pobres, esse incremento de renda não se converte, necessariamente, em melhoria nas outras dimensões da desigualdade, nem em maior/melhor exercício da cidadania, tampouco em emancipação dos mais pobres.

Conclui-se que, deslocando o foco dos números, para o cotidiano da política, outros – e não menos significativos – elementos, ou melhor, certos detalhes, emergem como indicadores para a avaliação de uma política pública.

---

## Referências Bibliográficas ▪

---

ABÍLIO, Ludmila C. **Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão:** trajetória de vida e programas sociais na periferia de São Paulo. 2005. 193f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ACCIÓN SOCIAL; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **El Camino Recorrido. Diez años Familias en Acción.** Bogotá: Acción Social y DNP, 2010.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de garantia de renda mínima:** inserção social ou utopia? São Paulo: EDUC, 2000.

AMÂNCIO, Júlia M. **Para além do neoliberalismo:** os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado. 2008. 228f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2008.

ANANIAS, Patrus. Brasil apoia programas sociais de países africanos. **Em Questão**, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, n. 692a, Brasília, 26 de Agosto de 2008. Disponível em [http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/questao/eq692aa/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/eq692aa/). Acesso em: 20 set. 2008.

ANDRADE, Priscilla M. de. **A economia solidária é feminina?** Análise da política nacional de economia solidária sob a perspectiva de gênero. 2007. 123f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, Cleonice C. **Pobreza e programas de transferência de renda:** concepções e significados. 2007. 301f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007a.

\_\_\_\_\_. Concepções de pobreza – construções vivenciadas: o pensamento das “beneficiárias” do Programa Bolsa Família. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Questão social e desenvolvimento no século XXI, 3, 20 a 30 de agosto de 2007. São Luís, MA. **Anais....** São Luís: UFMA, 2007b. p. 01-09. Disponível em: [http://www.gaepp.ufma.br/producao\\_cientifica/download.php?id=115](http://www.gaepp.ufma.br/producao_cientifica/download.php?id=115). Acesso em: 22 mai. 2008.

ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde la perspectiva de género. **Revista de la Cepal**. Santiago, n. 85, p. 101 – 113, abr. 2005. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/21046/lcg2266eArriagada.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2008

\_\_\_\_\_.; TORRES, Carmen (Edit.). **Género y Pobreza. Nuevas Dimensiones**. Santiago, Chile: Isis Internacional, 1998. Disponível em: <http://www.isis.cl/jspui/handle/123456789/26055> . Acesso em: 23 out. 2009.

ÁVILA, Milene P. **“Periferia é periferia em qualquer lugar?”** Antenor Garcia: Estudo de uma Periferia Interiorana. 2006. 112f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

\_\_\_\_\_. El Programa Bolsa Família y la participación ciudadana: idas y vueltas. **Revista Opera**. Bogotá, n. 10, p. 67 – 82, 2010.

BARATTA, Tereza C. B. (Coord.). **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

BARROS, Ricardo; *et.al.* **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para Discussão, n. 1258. Rio de Janeiro: IPEA, p. 7-22, jan. 2007.

\_\_\_\_\_. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil.** Texto para Discussão n. 1460. Rio de Janeiro: IPEA, p. 7-50, jan. 2010.

\_\_\_\_\_.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade de pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Brasília: IPEA, 2000. p. 21 - 47.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para a pesquisa de campo.** Produzir e analisar dados etnográficos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BECKER, Howard S. **Segredos e truques da pesquisa.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BETTO, Frei. **Calendário do poder.** São Paulo: Rocco, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BOURDIEU, Pierre. **O desencantamento do mundo.** Estruturas econômicas e estruturas temporais. São Paulo: Perspectiva, 1979.

\_\_\_\_\_. O espaço dos pontos de vista. In: BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo.** 3ª. edição, Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p. 11 -13.

\_\_\_\_\_. Compreender. In: BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo.** 3ª. edição, Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p. 693 - 732.

\_\_\_\_\_. **A distinção:** crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico.** 15ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CALDEIRA, Teresa P. do R. **A política dos outros**: o cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CANCLINI, Néstor. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

CARDOSO, Ruth C.L. (Org.) **A aventura antropológica**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. Favela: conformismo e invenção. **Ensaio de Opinião**. Rio de Janeiro, v. 5, p. 36 – 43, 1977.

\_\_\_\_\_. Sociedade e Poder: as representações dos favelados de São Paulo. **Ensaio de Opinião**. Rio de Janeiro, v. 6, p. 38 – 44, 1978.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria de Lourdes; GUIMARÃES, Telma R. C.; SOARES, Jeferson B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, 5, Mar del Plata, **Anais** ....., 8 a 10 diciembre, 2010.

CASTEL. Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Discriminação Positiva**: cidadãos ou autóctones? Petrópolis: Vozes, 2008

\_\_\_\_\_.; LAÉ, Jean- François. **Le Revenu Minimum D'Insertion**: une dette sociale. Paris: Editions L'Harmattan, 1992.

CAUVET, Frédéric. Structures et pratiques de l'échange dans le RMI : La légitimité du dissident. In : **MANA**, n.7, France/Brésil: politiques de la question sociale. Caen: Press Universitaires de Caen, 2000. p. 237 – 254.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO RURAL. **Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família – AIBF**. Sumário Executivo. Cedeplar/UFMG; MDS, out. 2007. Disponível em <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/cadernos-de-estudos/avaliacao-de-impacto-do-programa-bolsa-familia/avaliacao-de-impacto-do-programa-bolsa-familia>. Acesso em: 28 jan. 2008.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap; Serviço Social do Comércio – SESC; Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo – SAS/PMSP, 2004.

CEPAL-UNIFEM. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE/ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS MUJERES. **Entender la pobreza desde la perspectiva de género**. CEPAL: Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago, Chile, 2004. p. 1-70. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/14795/lcl2063e.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

CHAMBERS, Robert; NARAYAN, Deepa; SHAH, M. K. e PETESCH, P. (Org.). **Voices of the poor: crying out for change**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CHANT, Sylvia. Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde la perspectiva de género. In: **Serie Mujer y Desarrollo (n. 47)**. Santiago de Chile, CEPAL/ONU, p. 5 – 78, nov. 2003. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14837/lcl1955e.pdf>. Acesso em: 23 out. 2011.

CIMADAMORE, Alberto. Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. L. (Org.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003. p. 231 – 239.

\_\_\_\_\_. As políticas de produção de pobreza: construindo enfoques teóricos integrados. CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 15 – 38.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. Pesquisas de antropologia política. 4ª. edição. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1988.

CLIFFORD, James. **A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.12, p.1 - 19, jun./dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **Travessias: Revista de ciências sociais e humanas em língua portuguesa**. Coimbra, v. 6, p. 61 – 82, jul. 2008.

\_\_\_\_\_. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 1, Brasília: IPEA, 2010. p. 217 - 234. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf). Acesso em: 15 abr. 2012.

CODES, Ana Luísa. Mensuração da pobreza: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores. **Caderno CRH**. Salvador, v.17, n.40, p. 129 –



141, jan/abr. 2004. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=11>. Acesso em: 25 abr. 2007.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 2 Brasília: IPEA, 2010. p. 215 – 234. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf). Acesso em: 28 jan. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Básica Operacional – NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: CNAS, jul. 2005. Disponível em: [www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf](http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf). Acesso em: 25 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília: CNAS/ MDS, 2009.

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luís Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 1, Brasília: IPEA, 2010. p. 57 – 97. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf). Acesso em: 20 mai. 2012.

CUNHA, Rômulo.; PAES, Rosani. Pnad 2004 e o Programa Bolsa Família. **Jornal Folha de São Paulo**, 15 jan. 2006. Tendências/Debates, p. 2.

CRESPO, Antônio P. A.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. In: **RAE-eletrônica**, São Paulo, v.1, n. 2, p. 1 -12, jul/dez, FGV/EAESP, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em: 23 out. 2009.

DEDECCA, Cláudio S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In: Barros, R.P; Foguel, M.N.; Ulyseia, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente, v. 1**, Brasília: IPEA, 2007. p. 299 – 330. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/Cap\\_09\\_AReducaoDesigualdadeBrasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/Cap_09_AReducaoDesigualdadeBrasil.pdf). Acesso em: 25 ago. 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Noções de política social participativa. 2ª. edição. São Paulo, Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2ª. edição. São Paulo: Atlas, 1989.

\_\_\_\_\_. **Política social do conhecimento: sobre futuros do combate à pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, BARON. **O Mundo dos Bens: para uma antropologia do consumo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In:

IPEA/IPLAN (Org.). **Para a década de 90:** prioridades e perspectivas de políticas públicas, Brasília: IPEA/IPLAN, mar. 1990. p 1-65.

\_\_\_\_\_. Cooperação descentralizada e redução da pobreza. **Caderno NEPP**, n . 66, p. 1- 40, 2005

\_\_\_\_\_. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família. **Caderno nº 76**. Campinas, NEPP/Unicamp, p. 1 - 46, 2006. Disponível em:  
<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>. Acesso em: 26 out. 2007.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 30ª. Edição, Boston: Longman, 2010.

DUNCAN, Green. **De la Pobreza al poder**. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos y estados eficazes. 1ª. edición: junio, Intermón Oxfam, 2008.

DURHAM, Eunice. A dinâmica cultural na sociedade moderna. **Ensaio de Opinião**. Rio de Janeiro, v. 5, p. 32 - 35, 1977.

\_\_\_\_\_. A família operária: consciência e ideologia. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 23, n.2, p. 201 - 213, 1980.

\_\_\_\_\_. A sociedade vista da periferia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 84 – 99, jun. 1986.

FEIJOÓ, María Del Carmen. Dimensiones subjetivas de la pobreza. In: ARRIAGADA, I.; TORRES, C. (Org.) **Género y pobreza:** nuevas dimensiones. Santiago, Chile: Isis Internacional, 1998. p. 77 – 87.

FELTRAN, Gabriel S. **Desvelar a política na periferia:** Histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2005.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras de tensão:** um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. 2008. 363f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. In: **Serie Estudios estadísticos y prospectivos (n.4)**. Santiago de Chile, CEPAL/ONU, p. 4 – 46, enero 2001.

FILGUEIRA, Carlos; PERI ANDRÉS. ¿Por qué persiste la desigualdad?. In: **América Latina:** los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Santiago de Chile, CEPAL, série n° 54, p. 13-20, jun. 2004.

FONSECA, Ana. As mulheres como titulares das transferências condicionadas: empoderamento ou reforço de posições de gênero tradicionais? In: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA– BIEN 2010, 13, São Paulo, 2010. Anais Eletrônicos. São Paulo: FEA/USP, 2010. p. 01 – 10.

Disponível em:

<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/Asmulherescomotitularesdastransferenciascondicionadas.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. **The tanner lectures on human values**. Stanford. p. 3- 67, apr./may. 1996.

\_\_\_\_\_. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘post-socialist’ age”. **New Left Review**. London, n. 212, p. 68 –93, jul/Aug. 1995.

\_\_\_\_\_. **Unruly practices.** power, discourse and gender in contemporary social theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

\_\_\_\_\_.; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London/New York: Verso, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1989.

\_\_\_\_\_. **Obras e vidas**. O antropólogo como autor. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

DI GIOVANNI, Geraldo; PRONI, Marcelo W. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania. In: DEDECCA, C.S; PRONI, M.W. (Org.). **Economia e proteção social: textos para estudo dirigido**. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2006. p.161 – 177.

GOLDMAN, Marcio. **Como funciona a democracia**. Uma teoria etnográfica da política. Rio de Janeiro: 7 letras, 2006.

\_\_\_\_\_. Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos. Etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. **Revista de Antropologia**. São Paulo, USP, v. 46, n.2, p. 445 - 476, 2003.

GUTIÉRREZ, Alicia B. **Pobre como sempre ...** Estratégias de reprodução social da pobreza. Um estudo de caso. Córdoba: Ferreira Editor, 2007.

HEVIA, Felipe ¿Relaciones lejanas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el Programa Bolsa Familia. In: **I° Prêmio Nacional de Estudos sobre o**

**Bolsa Família**, 2007a. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/9P.pdf>.

Acesso em: 20 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Relações lejanas. Quantidade e qualidade de informação que possuem os beneficiários sobre o Programa Bolsa Família”. In: **Iº Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família**, 2007b. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/8P.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: Coletânea, Vol. 2, Brasília: ENAP, 2006. p.61-89.

HOCHSCHILD, Arlie R. **The managed heart**: commercialization of human feeling. Berkeley: University of California Press, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias. **Documento Síntese, Ibase**, Rio de Janeiro: IBASE, jun. 2008. Disponível em: [http://www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf). Acesso em: 23 jul. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de políticas sociais – acompanhamento e análise**, n.13, edição especial. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/BPS\\_13\\_completo13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf). Acesso em: 25 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. In: **Nota Técnica, n. 9**, Brasília, 2007. p. 01-60. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/NTquedaatualizada.pdf> Acesso em: 22 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. PNAD 2007: primeiras análises. Pobreza e mudança social. **Comunicado da Presidência n. 9**, v.1, set. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p.01 – 26.

\_\_\_\_\_. Pobreza, desigualdade e políticas públicas. In: **Comunicado da Presidência nº 38**, jan. Brasília: IPEA, 2010. p. 01- 18. Disponível em: [http://www.asabrazil.org.br/UserFiles/File/Pobreza\\_desiguales\\_pp\\_ipea.pdf](http://www.asabrazil.org.br/UserFiles/File/Pobreza_desiguales_pp_ipea.pdf)

Acesso em: 14 jun. 2011.

INSTITUTO PÓLIS. Pesquisa de Opinião com Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**. Vol.2 – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS/SAGI, 2007. p.207 – 227.

IVO, Anete. B.L. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, A; DEAN, H; SIQUEIRA, J. (Org.) **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso, 2006, p. 61 - 85. Disponível em:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/02brito.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2008.

JACCORD, Luciana. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferência de renda. In: PELIANO, A.M (Org.). **Desafios e perspectivas da Política Social. Texto para Discussão nº 1248**, Brasília: IPEA, 2006.

\_\_\_\_\_. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 1. Brasília: IPEA, 2010. p. 101 – 134. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf). Acesso em: 25 mai. 2012.

JESUS, Andréa C. S. de. A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS: Questão social e desenvolvimento no século XXI, 3, 20 a 30 de agosto de 2007. São Luís, MA. **Anais Eletrônicos**. São Luís: UFMA, 2007. p. 01-08. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/81512f7a0cf9f6ebc5bAndrea%20Cristina%20Santos%20de%20Jesus.pdf>. Acesso em 24 jan.

2008.

JUSTO, Carolina R. D. de M. **Política de transferência de renda e cidadania no Brasil**: implicações político-sociais dos programas municipais de renda mínima a partir do estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995 – 2000). 2007. 419f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun., 2006. Disponível em:

[http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama\\_hoffmann.pdf](http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama_hoffmann.pdf). Acesso em 25 mai. 2010.

KOGA, Dirce. A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção. In: ALBUQUERQUE, M. C (Org.). **Espaço e construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 49 –64.

KUSCHNIR, Karina. **O Cotidiano da Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Antropologia da Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

LABRA, Maria E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. In: **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 9, n.



2, jul/dez., p. 131- 166, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2012.

LAPA, José R. do A. **Os Excluídos**. Contribuição à história da pobreza no Brasil (1850 – 1930). Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

LASSWELL, Harold. **Politics: who gets, what, when, how**. New York: Meridian Books, 1958.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 79 – 124.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**. Dilemmas of the Individual in Public Services. 30<sup>th</sup> edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo,

\_\_\_\_\_.; PAVEZ, Thais R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109 – 125, 2010.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**. Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677 – 715, jul.1964.

MACHADO, Leda M. V. **A incorporação do gênero nas políticas públicas.** Perspectivas e desafios. São Paulo: Annablume, 1999.

MARTINS, José S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** 3ª edição, São Paulo: Editora Paulus, 2007.

MAGALHÃES, Rosa et al. A implementação do programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1513- 1542, nov/dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600013&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600013&lng=en&nrm=isso). Acesso em: 26 jun. 2012.

MARIANO, Silvana A. **Feminismo, Estado e proteção social:** a cidadania das mulheres pobres. 2008. 293f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MAURIEL, Ana Paula O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano:** impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. 344f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; SOARES, Fabio V.; SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael G. Transferências de Renda Programas de Transferências de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade. In: XXXIV Encontro Nacional de Economia, **Anais ...** Salvador, 5 a 8 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Bolsa Família.** Orientações para o Ministério Público. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009d.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família:** cidadania e dignidade para milhões de brasileiros. Brasília: MDS, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão de Benefícios.** Concessão e Administração de Benefícios e Revisão Cadastral das Famílias Beneficiadas do Programa Bolsa Família, v. 1. Brasília: MDS, nov., 2010b.

\_\_\_\_\_. **Manual do Usuário do Sicon/PBF.** Versão 4.0. Brasília: MDS, mai., 2010c.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família: Como Participar.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/como-participar>. Acesso em: 04 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Programas Complementares.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>. Acesso em: 04 fev. 2012.

MEJÍA, Ana Maria; QUINTERO, Luis Fernando A. Percepción subjetiva de los pobres: una alternativa a la medición de la pobreza. **Reflexión Política.** Bucaramanga, año 8, n. 15, p. 26 – 40, jun. 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001503>. Acesso dia 08/08/2011.

MELO, Marcus (Coord.). **Vozes dos pobres:** Brasil – relatório nacional. Banco Mundial, 2000.

MESQUITA, Camile S. **O Programa Bolsa Família:** uma análise de seu impacto e

alcance social. 2007. 139f. Dissertação (Mestrado em Política Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MESTRUM, Francine. A luta contra a pobreza: utilidade política de um discurso na nova ordem mundial. In: AMIN, S; HOUTART, F. (Org.). **Mundialização das resistências: o estado das lutas** 2003. São Paulo: Cortez, 2003. p. 241 - 258.

MIGDAL, Joel S. **State in society**. Studying how states and societies transform and constitute one another. New York: Cambridge University Press, 2001.

MINAYO, Maria Cecília S. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. **Revista de Saúde Pública**. São Paulo, v. 25, n. 3, p. 233 - 238, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v25n3/12.pdf> Acesso dia 24/02/2006.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Press Universitaires de France, 1990. (Collection Que sais-je?)

MURILLO, Susana. Produção de pobreza e construção de subjetividade. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 39 – 78.

NARAYAN, Deepa (Org.). **La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?** Barcelona: Impresiones Mundi Prensa, 2000.

NERI, Marcelo. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. **Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo Real**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade de Renda na Década**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

PAUGAM, Serge. **La société française et ses pauvres**. Paris: Press Universitaires de France, 1993.

\_\_\_\_\_. **Desqualificação social**: ensaio sobre nova pobreza. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Les formes élémentaires de la pauvreté**. Paris: Press Universitaires de France, 2005.

\_\_\_\_\_.; DUVOUX, Nicolas. **La régulation des pauvres**. Du RMI au RSA. Paris: Press Universitaires de France, 2008.

PEREIRA, Maria de Fátima. **As representações da pobreza sob a ótica dos “pobres” do Programa Bolsa Família**. 2007. 135f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2007.

PERRET, Bernard. **L’Evaluation des Politiques Publiques**. Paris: La Découverte, 2008.

PERLMAN, Janice E. **O mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PINTO, Ana. Longe de casa. **Revista Isto É Gente**. São Paulo, nº 581, ano 12, 01. nov. 2010.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: As origens da nossa época, 9ª edição, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PRIETO, Mayra P. E. En el intrincado mundo de los conceptos. In: \_\_\_\_\_. **Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad**. Examinando el rol del Estado en la

experiencia cubana. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2008. p. 21 – 93. Disponível em:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/04Prieto.pdf>. Acesso dia 23/05/2007.

RABINOW, Paul. **Reflexiones sobre el trabajo de campo en Marruecos**. Madrid: Júcar Universidad, 1992.

RAGGIO, Liliana. El enfoque antropológico en el estudio de las políticas sociales: posibilidades y limitaciones. In: CONGRESSO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL, 5, La Plata, Buenos Aires: CD Equipo Naya, **Anais...**,1997. Disponível em: <http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/53.htm>. Acesso em: 24 jan. 2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência social**. Caminhos da construção democrática. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 2000.

REGO, Walquiria L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**. São Paulo, 73, p. 147-185, 2008.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n73/n73a07.pdf>. Acesso em 15 jan. 2011.

REZENDE, Claudia B.; COELHO, Maria C. **Antropologia das emoções**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. (Coleção FGV de bolso. Série Sociedade & Cultura).

ROCHA, Sônia M. Estimação de linhas de indigência e pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: BARROS, R.P; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio e Janeiro: IPEA, 2000, p. 100 – 127.

\_\_\_\_\_. Do consumo observado à linha da pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 27, nº 2, p. 313 - 351, ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003a.

\_\_\_\_\_. Pobreza e transferência de renda. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. L. (Org.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003b. p. 69 - 73.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica)

ROTHSTEIN, Bo. **Just institutions matter**: the moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Universal Press, 1998.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches: to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Policy Public**. Cambridge, nº6, p. 21 – 48, 1986.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21- 42.

SAUTU, Ruth; et al. **Manual de metodología**. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Colección Campus Virtual, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>  
Acesso dia 28/09/2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. OIT afirma que Bolsa Família ajuda País a reverter a crise. In: **Em Questão** - Boletim eletrônico, n. 780, Brasília: SECOM, 2009.

\_\_\_\_\_. População mantém poder de compra com reajuste do Bolsa Família. In: **Em Questão** – Boletim Eletrônico, n. 858, Brasília: SECOM, 31 de julho de 2009.

Disponível em

[http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/.questao/EQ858a/](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/EQ858a/) Acesso em: 18 ago. 2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cartilha Ação Família**- viver em comunidade. São Paulo: SMADS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Revista do Programa Ação Família**- viver em comunidade. São Paulo: SMADS, edição 1, jan., 2007.

\_\_\_\_\_. **Ação Família – viver em comunidade**: metodologia inovadora de trabalho com famílias, comunidades e redes. São Paulo: SMADS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo (2009 – 2012)**. São Paulo: SMADS, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **A desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SIMMEL, Georg. **Les pauvres**. Paris: Press Universitaires de France, 1998.

\_\_\_\_\_. **Filosofía del dinero**. Granada: Editorial Comares, 2003.

SILVA, José M da; SILVEIRA, Emerson S. da. **Apresentação de trabalhos**



**acadêmicos.** Normas e técnicas. 3ª. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SILVA, Maria Ozanira S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas.** São Luís, v. 6, n. 2, p. 65 - 102, 2002.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

\_\_\_\_\_; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANI, Geraldo. **A política social no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Os programas de transferências de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação?. In: INTERNACIONAL CONFERENCE OF SOCIAL WELFARE, 32, 16 – 20 jul. p. 1 –27, Brasília, 2006. **Anais eletrônicos.** Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/165/1/OS%20PROGRAMAS%20E%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDAS%20E%20A%20POBREZA%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em 03 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155 - 163, jul/dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. (Coord.); LIMA, Valéria F. S. de A. **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. São Paulo: Editora Cortez, 2010b.

SILVA, Vagner G. da. **O Antropólogo e sua magia:** trabalho de campo e texto etnográfico nas pesquisas antropológicas sobre religiões afro-brasileiras. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.

p. 25 – 55. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf)

f. Acesso em: 28 abr. 2012.

SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

p. 27 – 52. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf)

f. Acesso em: 10 fev. 2012.

SOUZA, Celina. 'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, ° 51, p. 15 - 20, fev. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>. Acesso em 29 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11- 24, jul/dez. 2003b. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273>. Acesso em: 23 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20 – 45, jul/dez. 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 29 set. 2010.

SOUZA, André P. Por uma política de metas de redução da pobreza. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, vol.18, n°.4, p. 20-27, out./dez 2004. Disponível em:

<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/MetasReducaoPobreza.pdf> Acesso em: 24 abr. 2006.

SOUZA, Jessé (Org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **A vida urbana e a gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 6ª. edição. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, v. 2 Brasília: IPEA, 2010. p. 273 - 299. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf). Acesso em: 23 jan. 2012.

SPICKER, Paul; LEGUIZAMÓN, Sonia A.; GORDON, David. (Coords.) **Pobreza: un glosario internacional**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/> Acesso em: 15 jul. 2012.

SPRANDEL, Márcia A. **A pobreza no paraíso tropical**. Interpretações e discursos sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**. Vol.2 – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS/SAGI, 2007. p.119 – 160.

TELLES, Vera da S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

VOLLMANN, William T. **Por que vocês são pobres?** São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2010.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa-Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. Relativismo cultural na cidade? In: ZALUAR, A. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro, Revan, 1994.

## **Leis, Decretos, Portarias e Medidas Provisórias**

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Resolução nº 586, de 05 de abril de 2012**. Aprova o Regulamento do Acesso Individual Classe Especial AICE, do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral - STFC, prestado em regime público. Brasília: ANATEL, 2012.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**: Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1993.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.726**, de 03 de novembro de 1998. Insere dispositivos na Consolidação das Leis do Trabalho, para facultar a suspensão do contrato de trabalho para a participação do trabalhador em curso ou programa de qualificação profissional, altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para instituir a

bolsa de qualificação profissional e permitir o pagamento de benefício no desemprego de longa duração, altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.744**, de 08 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.102**, de 24 de janeiro de 2001. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Brasília: Senado Federal, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.219**, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.203**, de 08 de agosto de 2001. Institui o Programa Bolsa Renda para atendimento à população atingida pelos efeitos da estiagem, incluída na Região do Semi-Árido, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001c.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.206-1**, de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001d.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPAS/SEA nº 879**, de 03 de dezembro de 2001. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social Humano e do projeto Centro da Juventude. Brasília: SEA, 2001e.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.689**, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Brasília: Senado Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília: MDS, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.825**, de 08 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. Brasília: MDS, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.954**, de 29 de setembro de 2004. Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília: MDS, 2004c.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS nº246**, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Brasília: MDS, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS nº 551**, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 555**, de 11 de novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2005c.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 666**, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: MDS, 2005d.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2005e.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.749**, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 148**, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.157**, de 16 de junho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135**, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.392**, de 12 de março de 2008. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.491**, de 26 de junho de 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS nº376**, de 16 de outubro de 2008. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.917**, de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2009a.

\_\_\_\_\_. (Comissão Intergestores Tripartite). **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS** (Resolução n. 07, de 10 de setembro de 2009). Brasília, MDS: 2009b.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 256**, de 19 de março de 2010. Estabelece normas, critérios e procedimentos para apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.447**, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.494**, de 02 de junho de 2011. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº274**, de 10 de outubro de 2011. Altera a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, para prever a publicação de instruções normativas que fixem procedimentos a serem observados nos casos de exclusão de cadastros e mudança de domicílios pelas famílias beneficiárias. Brasília: MDS, 2011c.



\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 570**, de 14 de maio de 2012. Altera a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília: MDS, 2012.

“A ciência é a caça de um pássaro  
definido de antemão que,  
depois de apanhado, será preso  
numa gaiola de palavras.”

Rubem Alves, *Ostra feliz não faz pérola*.

“Eu sustento que a única finalidade da ciência  
está em aliviar a miséria da existência humana.”

Bertold Brecht