

**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

João Matheus Acosta Dallmann

NAS FRONTEIRAS DA POBREZA

Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
Março de 2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Dallmann, João Matheus Acosta
Nas Fronteiras da Pobreza / João Matheus Acosta
Dallmann ; orientadora, Sandra Noemi Cucurullo
Caponi, 2018.
478 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política,
Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. sociologia da pobreza.
3. políticas sociais. 4. burocracia de nível de rua.
5. programa bolsa família. I. Caponi, Sandra
Noemi Cucurullo. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política. III. Título.

João Matheus Acosta Dallmann

NAS FRONTEIRAS DA POBREZA

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do grau de Doutor em Sociologia Política. Orientadora: Prof.^a Dra. Sandra Noemi C. de Caponi

Florianópolis
Março de 2018



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Campus Universitário - Trindade

Caixa Postal 476

Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil

E-mail: ppgsocpol@contato.ufsc.br

“Nas fronteiras da pobreza.”

João Matheus Acosta Dallmann

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Profª. Drª. Sandra Noemi Cueurullo de Caponi
(PPGSP/UFSC)
Presidente/Orientadora

Profª. Drª. Marcia da Silva Mazon
(PPGSP/UFSC)

Profª. Drª. Maria Fernanda Vásquez Valencia
(PPDICH/UFSC)

Profª. Drª. Myriam Raquel Mitjavila
(PPGDICH/UFSC)

Profª. Drª. Anete Brito Leal Ivo
(PPGCS/UFBA) – Via Skype

Prof. Dr. Ernesto Seidl
(Coordenador PPGSP/UFSC)

Ernesto Seidl
Coordenador PG em Sociologia Política
PPGSP/CFH/UFSC

FLORIANÓPOLIS, (SC), FEVEREIRO de 2018.

Dedicado aos 54 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos participantes desta pesquisa, aos agentes públicos das mais variadas esferas do Estado, que, ainda que a realidade cotidiana os faça agir à sua maneira, são eles e elas que põe em marcha a luta contra a pobreza.

Agradeço à minha companheira de vida, Bruna Avila da Silva, por seu apoio e paciência, por sua leitura atenta e crítica. Por dedicar, assim como eu, sua vida a compreender nossa sociedade. Preta, sem você não haveria nada.

Agradeço à minha orientadora de graduação, mestrado e doutorado, Sandra Caponi, um verdadeiro exemplo de dedicação acadêmica, sabedoria e humildade intelectual.

Agradeço à Albertina Volkmann, secretária do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, por sua dedicação e entrega à difícil tarefa de atender a todas as expectativas dos alunos e professores do PPGSP.

Agradeço aos professores e colegas do PPGSP, pelo intercâmbio de experiências e pelo convívio durante esses anos todos.

Um Agradecimento especial aos professores que marcaram minha trajetória acadêmica. Agradeço à Elizabeth Farias, Marisol, Ricardo Müller, Mara Lago, Rosana Martinelli, Remi Fontana, Jacques Mick, Nise Jinkings, Valcionir Correia, Myriam Mitjavila, Alexandre Vaz, Adir Garcia, Roselane Neckel, entre tantos outros que mesmo sem saber foram uma influência na minha vida profissional.

Agradeço aos membros e colegas do Núcleo de Estudos em Sociologia, Filosofia e História das Ciências da Saúde. Obrigado pelo carinho e coleguismo que pude desfrutar ao lado de vocês nos últimos anos. Especialmente aos membros, Mafe, Ana Lima, Denise, Fernanda Martinhago, Ana Welter, Guilherme Chiappa, Arthur e Karina.

Gostaria de fazer menção de agradecimentos aos grupos pelos quais já passei ao longo da minha trajetória na UFSC: ao MARGENS que me ensinou a “olhar, ouvir e escrever”, ao PIBID

de Ciências Sociais que me fez acreditar na docência, ao CALCS meu primeiro lugar de ação política, ao NESFHIS onde conheci pessoas maravilhosas, aos membros do NEPESC que sempre me acolheram em suas atividades, ao LEFIS, ao LASTRO, ao EIV-SC, todos estes espaços foram constituintes da minha identidade profissional.

Agradeço e dedico esta tese ao Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra, fazendo uma menção *in memoriam* à querida Gina, mulher lutadora até o fim de sua vida. O MST me ensinou o quão bonito pode ser o mundo quando as relações sociais não se pautam pela exploração humana.

Agradeço às funcionárias e funcionários da UFSC, aos trabalhadores da limpeza, manutenção e Restaurante Universitário, sem os quais não teríamos Universidade.

Agradeço, também, às pró-reitorias de graduação, assuntos estudantis, pós-graduação e a todos os membros da administração central da UFSC.

Agradeço a CAPES, por todos os recursos necessários ao desenvolvimento desta tese.

Agradeço aos membros da banca, Anete Ivo, Myriam Mitjavila, Marcia Mazon, Maria Fernanda Vásquez, Maria Soledad e Fernanda Martinhago, obrigado por aceitarem a tarefa de avaliar esta tese em pleno verão de fevereiro e março.

Agradeço aos meus amigos mais íntimos, pelo companheirismo e compreensão, Felipe Franke, Cristiano Ogasavara, Natália Rangel, Joana Calado, Marcelo Cigales, Mariana Leoni e Elton Bruno. Além daqueles que já mencionei e aqueles cujos caminhos nos separaram, mas que suas memórias continuam guardadas no coração.

Agradeço aos meus familiares, à minha mãe, Noris Acosta, obrigado por tudo, a meu pai, Marcio Dallmann (*in memoriam*), minha irmã Ijanaína, meu afilhado Lorenzo. À minha sogra, Astrid Baecker, que tanto me ajuda nas horas boas e más. Agradeço ao meu sogro, Sandro Nunes, à Fernanda Silva, ao Sandrinho, meu cunhado querido, vocês têm um lugar especial no meu coração. Aos avós de coração, Ingrid, Cleusa e Edeloí. Agradeço ao Tio Alemão, pelo amor paterno dedicado a mim e a Bruna. Agradeço

aos irmãos e irmãs da TEOI, especialmente à Mãe Milena, quem me ampara e guarda o segredo das nossas cabeças.

Por fim, agradeço a cada brasileiro e brasileira que todos os dias trabalham e sonham com uma vida nova, com um país melhor, com mais dignidade e justiça social. Agradeço a vocês que sem nunca terem tido a oportunidade de estudar numa Universidade pública, ainda assim, fazem possíveis os sonhos dos filhos deste país.

“Sou eu
Espelho da lendária criatura
Um mostro
Carente de amor e de ternura
O alvo na mira do desprezo e da
segregação
Do pai que renegou a criação
Refém da intolerância dessa gente
Retalhos do meu próprio criador
Julgado pela força da ambição
Sigo carregando a minha cruz
A procura de uma luz, a salvação!
Estenda a mão meu senhor
Pois não entendo tua fé
Se ofereces com amor
Me alimento de axé
Me chamas tanto de irmão
E me abandonas ao léu
Troca um pedaço de pão
Por um pedaço de céu”

Neguinho da Beija-Flor. **Monstro É
Aquele Que Não Sabe Amar** (Os Filhos
Abandonados da Pátria Que Os Pariu)

RESUMO

O objetivo da presente tese é o estudo configuracional dos discursos sobre pobreza, desigualdades sociais e o Programa Bolsa Família, de 435 agentes públicos do estado de Santa Catarina envolvidos direta e indiretamente com a implementação de políticas assistenciais. Através da sociologia da pobreza e da cultura, buscou-se compreender os fenômenos que se constituem nas esferas da assistência e da educação. Tais fenômenos foram denominados de fronteiras simbólicas e burocracias de nível de rua. O estudo conclui que há um enorme diapasão entre a formulação das políticas antipobreza e as percepções dos agentes públicos responsáveis pela implementação cotidiana das ações de Governo. Esse distanciamento entre quem formula, quem administra, quem implementa e quem se beneficia, constitui um ciclo que impede, no mais das vezes, o exercício pleno da cidadania das populações pobres, transformando a assistência em regulação da pobreza.

Palavras-chave: sociologia da pobreza; programas de transferência condicionada de renda; políticas sociais; Programa Bolsa Família

ABSTRACT

The objective of this thesis is the configurational study of the discourses on poverty, social inequalities and the Bolsa Família Program of 435 public agents of the state of Santa Catarina involved directly and indirectly with the implementation of assistance policies. Through sociology of poverty and culture, we've sought to understand the phenomena that are constituted in the spheres of assistance and education. Such phenomena were termed symbolic boundaries and street-level bureaucracies. The study concludes that there is an enormous gap between the formulation of anti-poverty policies and the perceptions of the

public agents responsible for the day-to-day implementation of government actions. This distance between those who formulate, those who manage, those who implement and those who benefit, constitutes a cycle that often prevents the full exercise of the citizenship of the poor, transforming assistance into the regulation of poverty.

Keywords: sociology of poverty; conditional transfer of income; social politics; Bolsa Família Program

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Frequência discursiva de agentes educacionais sobre a pobreza p. 266

Tabela 2. As causas da pobreza na percepção dos agentes educacionais p. 267

LISTA DE GRÁFICOS

1. Pobreza e suas causas por coordenadores municipais da assistência social p. 293

2. Causas da pobreza por coordenadores municipais da educação p. 293

3. Percepções de coordenadores sobre o PBF p. 307

4. Responsabilidades na percepção dos operadores do PBF p.313

5. Razões das desigualdades membros da equipe pedagógicas p. 334

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa do IDH de Santa Catarina p. 110

Figura 2. Distribuição discursiva em palavras-chave p. 264

Figura 3. Enquadramento discursivo sobre desigualdades sociais p. 271

Figura 4. Enquadramento discursivo sobre pobreza, gestores e membros de equipe pedagógica p. 331

Figura 5. Enquadramento discursivo de professores sobre o PBF p. 360

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Tipos ideais de desqualificação social p. 28

Quadro 2. Evolução orçamentária do PBF p. 73

Quadro 3. Valores referentes p. 81

- Quadro 4. Valores e benefícios pagos a famílias extremamente pobres p. 87
- Quadro 5. Valores e benefícios pagos a famílias pobres p.89
- Quadro 6. Condicionalidades do PBF p.95
- Quadro 7. Definições e índices p. 113
- Quadro 8. Série histórica de programas do Governo Federal p. 148
- Quadro 9. Perfil dos agentes públicos p. 241
- Quadro 10. Perfil geracional, sexo e cultura p. 242
- Quadro 11. Formação acadêmica p. 246
- Quadro 12. Especificidades da formação acadêmica p. 246
- Quadro 13. Atividades realizadas pelos coordenadores municipais do PBF p.288
- Quadro 14. Pobreza segundo os discursos dos coordenadores municipais de assistência social do PBF p. 322
- Quadro 15. Atribuições da equipe pedagógica p. 340
- Quadro 16. Frequência de termos, pobreza e causas p. 349
- Quadro 17. Tipificação da interação entre agentes públicos e beneficiários p. 349

LISTA DE ABREVIATURAS

- ACS** – Agente Comunitário de Saúde
- APS** – Agente de Proteção Social
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- 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
- CEPAL** – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
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
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
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
IPC – International Poverty Centre
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM – Índice de pobreza multidimensional
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
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
PGC – Perfil geral dos Cursistas
PIS – Programa de Integração Social
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
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
RENMAS – Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social
RMI – Renvu Minimum D’Insertion
RPF – Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família
RSA – Revenue de Solidarité Activé
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
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
UBS – Unidade Básica de Saúde
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação

SUMÁRIO

Introdução p. 1

Sociologia de uma política de transferência condicionada de renda no Brasil contemporâneo

- 1. Sobre o referencial teórico-conceitual p. 13**
- 2. Delimitando a questão p. 32**
- 3. O método p. 35**
- 4. Resumo dos capítulos da tese p. 40**
- 5. Alguns resultados preliminares p. 43**

Primeira Parte p. 51

Conceituando políticas públicas. Por que pesquisar seus agentes?

Capítulo 1 p. 67

Programa Bolsa Família: Um gigante político e social de nosso tempo

- 1. História e contexto de implementação p. 67**
- 2. O PBF em dados p. 75**
- 3. O PBF no estado de Santa Catarina p. 105**
- 4. Teorias de sustentação conceitual do PBF p. 111**

Capítulo 2 p. 120

Os (des)caminhos e rupturas da questão social no Brasil contemporâneo

- 1. “nunca antes na história desse país”: A viagem de um nordestino à Brasília p. 129**
- 2. Programas anteriores ao Bolsa Família p. 143**
- 3. É a pobreza um problema político? p. 152**
- 4. Diferentes concepções de pobreza no debate contemporâneo: aspectos críticos p. 159**
- 5. Conclusão p. 199**

Segunda parte p. 206

Sociologia de uma política de inserção

Capítulo 3 p. 210

A construção de um objeto de estudos: notas teóricas e caminho metodológico

1. **Por que Sociologia da pobreza e Sociologia da cultura?** p. 213
2. **A Sociologia da pobreza** p. 215
3. **A Sociologia da cultura** p. 225
4. **Analises de discurso na Sociologia da pobreza e da cultura** p. 231
5. **Universo da pesquisa** p. 237

Capítulo 4 p. 251

Nas fronteiras da assistência

1. **Os pobres, a pobreza, as desigualdades sociais e o Programa Bolsa Família** p. 256
2. **Os discursos dos agentes educacionais** p.257
 - 2.1 Pobreza p. 263
 - 2.2 Causas da pobreza p. 267
 - 2.3 Desigualdades sociais p. 270
 - 2.4 O Programa Bolsa Família p. 274
3. **Os Coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família** p. 280
 - 3.1 Pobreza, causas da pobreza, desigualdades sociais e o Bolsa Família p.282
4. **Os Coordenadores municipais do Programa Bolsa Família na assistência social e na educação** p.286
 - 4.1 Pobreza e suas causas p. 293
 - 4.2 Desigualdades sociais p. 301
 - 4.3 O Programa Bolsa Família p. 305
5. **Operador estadual auxiliar do Programa Bolsa Família** p. 312
 - 5.1 Pobreza e suas causas, desigualdades sociais e o Programa Bolsa Família p. 314
6. **Os pobres e o Bolsa Família no “chão da escola”** p. 317
7. **Os Gestores escolares e os membros da equipe pedagógica** p. 320
 - 7.1 Pobreza e suas causas p. 324
 - 7.2 Desigualdades sociais p. 333

- 7.3 O Programa Bolsa Família p. 337
- 8. Os professores da rede básica do Estado de Santa Catarina p. 346**
 - 8.1 Pobreza e suas causas p. 348
 - 8.2 Desigualdades sociais p. 356
 - 8.3 O Programa Bolsa Família p. 359
- 9. Conclusão p. 365**

Capítulo 5 p. 369

Fronteiras simbólicas e burocracias de nível de rua: um debate sociológico sobre a assistência

- 1. Fronteiras simbólicas p. 372**
- 2. A noção de burocracias de nível de rua e os agentes burocratas p.386**
- Conclusão p. 409**

Conclusão Geral p. 416

Referências p. 430

INTRODUÇÃO

SOCIOLOGIA DE UMA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Ao longo dos últimos anos refleti sobre o fenômeno da pobreza a partir de um referencial teórico bastante heterogêneo. Nos meus primeiros trabalhos, pobreza e questão social foram articuladas ao redor da ideia de interdisciplinaridade, pois, naquele momento me interessava compreender, através da etnografia, os modos de vida, as relações de gênero, bem como, as relações de raça/etnia entre beneficiárias do Programa Bolsa Família em Florianópolis. Foi nesse primeiro contato com as famílias pobres que escrevi meus primeiros trabalhos sobre a inserção de pessoas pobres no Brasil contemporâneo. Um período bastante profícuo de produção acadêmica em torno das questões que o Bolsa Família suscitava em todo ambiente intelectual do nosso país. Num segundo momento, resultado de um período de reflexão sobre epistemologia e sociologia da saúde, surge o interesse pela intersecção entre pobreza e medicalização. Aqui é preciso mencionar a importância da minha orientadora, Sandra Caponi, cujas reflexões sobre o tema foram condição *sine qua non* para que eu pudesse criar um caminho próprio de pesquisa. Naquele momento, que se estendeu do final da graduação em ciências sociais ao mestrado em sociologia

política, o meu interesse fora pela hipótese de que alguns programas sociais do Governo Federal, ao lutarem por combater a pobreza, por meio de transferência condicionada de renda, acabavam por inserir na vida dos beneficiários uma série de práticas medicalizantes, o que resultaria naquilo que chamei de “medicalização da pobreza” (DALLMANN, 2014, 2015). Tal fenômeno, que, de acordo com o que pude definir, emerge nas práticas de assistência, mas não só, desenvolve-se numa complexa articulação entre biopolítica, neoliberalismo, desqualificação social.

Meu interesse pelo tema da pobreza não é mero capricho intelectual. Me considero um sociólogo da pobreza, tal como existem sociólogos da cultura, da saúde, do mercado, etc. Portanto, penso a pobreza como a experiência central das relações humanas nos contextos capitalistas, como um fenômeno que se arrasta e se reconfigura desde a formação das primeiras sociedades do mundo moderno, sempre interpelando a todos sobre a impossibilidade de vivermos em justiça social¹, sobre a existência factual da exploração de uma classe sobre a outra. Assim, as linhas aqui escritas nessa tese, pretendem ser uma reflexão síntese, daquilo que vim pensando nos últimos anos, mas, também um avanço para uma sociologia da pobreza de caráter propositivo e analítico. Assim, neste extenso trabalho abordarei questões que constituem as condições de possibilidades para o aprimoramento e a concretização de

¹A essa questão François Dubet em seu livro *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités* procura uma resposta sociológica apropriada.

processos de justiça social numa sociedade marcadamente desigual como a nossa. Por meio da sociologia, desenvolvo uma forma de compreensão das práticas sociais dos agentes públicos², bem como, as elaborações discursivas que representam tais processos. Isto porque, acredito que a questão da pobreza e das desigualdades é, sem sombra de dúvidas, uma questão decisiva para a compreensão das sociedades contemporâneas.

Inicialmente é preciso falar um pouco sobre como surge esta pesquisa doutoral. Em 2015 e 2016 tive a oportunidade de trabalhar como tutor voluntário de um curso de especialização em Educação, Pobreza e Desigualdades Sociais promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), no final deste período, a convite do professor e sociólogo Adir Valdemar Garcia do departamento de Estudos Especializados de Educação, me estabeleci como pesquisador do grupo responsável por redigir um documento final de análise do curso. Ali tomei contato com uma análise que já estava em andamento sobre a questão social em Santa Catarina, bem como, pude redigir e organizar, com outros pesquisadores, os resultados hora publicados no livro *Perfil Geral dos Cursistas da Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social* (GARCIA, DALLMANN, AVERSA, 2017).

² Utilizarei o termo “agentes públicos” para designar os sujeitos desta pesquisa. Adiante, na secção de caracterização dos sujeitos irei expor de forma mais detalhada.

Neste perfil encontramos a caracterização socioeconômica e os discursos escritos de 435 agentes públicos envolvidos com o Programa Bolsa Família no estado de Santa Catarina, entre eles estão professores da rede estadual e municipal de ensino, técnicos do Bolsa Família, orientadores educacionais, coordenadores municipais do Bolsa Família, assistentes sociais da rede pública, entre outros. Portanto, são profissionais que estão em contato direto com os assistidos pelos programas do Governo Federal, seja nos espaços da assistência ou da educação pública. Como poderão ver nas linhas que seguem, meu interesse é **compreender os significados dos discursos, na intenção de compreender as formas como traduzem as políticas sociais em seu cotidiano**, bem como, os efeitos práticos e simbólicos das suas ações, sejam nas representações sobre os sujeitos pobres, seja na própria ideia de assistência que se constitui e que retroalimentam. Portanto, esse é um jogo social, que, como bem descreveu Bourdieu, resulta da “classificação coletiva obtida pela adição dos julgamentos classificadores e classificados pelos quais as pessoas classificam e se classificam” (BOURDIEU, 2007, p. 227). Assim, trata-se de um olhar sobre a ideia de interação, ou, melhor dizendo, sobre como os agentes públicos aqui pesquisados se classificam e classificam os pobres, a pobreza e as desigualdades sociais. Isto porque, ainda segundo Bourdieu, a percepção³ individual e coletiva, em outras palavras, a percepção

³ O uso do termo percepção não refere-se a ideia de representação social, embora utilize ao longo da tese tais termos.

individual orientada por representações coletivas, tende a engendrar representações contrastivas, termo também adotado por Oliveira (2000), para designar a postura individual acerca de valores compartilhados num grupo sociologicamente determinado. Essas percepções, ou representações que constroem a assistência como fronteira simbólica, posicionam os indivíduos classificáveis enquanto superiores ou inferiores. Assim, tais percepções, como veremos nos capítulos desta tese, estabelecem práticas sociais que acentuam e simplificam experiências de pobreza nos contextos de implementação dos programas sociais.

Ao apresentar o tema desta tese não posso furtar-me do dever de colocá-la em contexto com o atual momento brasileiro, melhor dizendo, em contexto com a atual conjuntura latino-americana. Após o longo período ditatorial e, com a queda dos generais, o recrudescimento dos projetos neoliberais, os países latino-americanos viveram períodos marcados por governos progressistas. A partir dos anos 2000, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolívia, Brasil, Ecuador, entre outros, tiveram avanços significativos na agenda do desenvolvimento social e econômico. Certamente, esses governos tiveram de enfrentar suas próprias contradições e colocar-se em intenso embate⁴ com as elites do dinheiro, segundo uma definição de Jessé Souza (2009; 2010), ou, como no final do século XX,

⁴ Sabemos que o chamado pacto com as elites, estabelecido pela Carta ao Povo Brasileiro, não durou muito, e foi caracterizado pelo desenvolvimentismo e pelo crescimento do capital financeiro no Brasil.

Raymundo Faoro caracterizou os chamados donos do poder (2001).

No caso brasileiro, em apenas 13 anos, o país saiu do mapa da fome segundo a Organização das Nações Unidas, atingindo assim, grande parte dos Objetivos do Milênio⁵, antes mesmo do fim do ciclo que se encerrou em 2015. Mas, lamentavelmente, este ciclo chega ao fim com o impedimento do mandato da presidenta eleita Dilma Vanna Rousseff, em abril de 2016. No intuito de enxugar o investimento público-estatal em educação, saúde, moradia e assistência social, o Governo, que se seguiu, acabou por frear todas as medidas progressistas que avançavam a passos lentos, mas avançavam⁶. Garantindo, assim, menos Estado para os pobres, mais Estado para as elites do dinheiro. É nesse contexto em que esta tese é redigida.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) são na atualidade a principal estratégia de combate a pobreza nos países da América Latina e em outros países em

⁵ Objetivos estabelecidos na Declaração do Milênio, da Organização das Nações Unidas - ONU, adotada pelos 191 estados membros em 08.09.2000. Os oito objetivos, com data limite para 2015, são assim definidos: objetivo 1 - erradicar a extrema pobreza e a fome; objetivo 2 - universalizar a educação primária; objetivo 3 - promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; objetivo 4 - reduzir a mortalidade na infância; objetivo 5 - melhorar a saúde materna; objetivo 6 - combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; objetivo 7 - garantir a sustentabilidade ambiental; e objetivo 8 - estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

⁶ O Governo de Michel Temer dá início ao desmonte do Estado Brasileiro propondo ao Congresso Nacional o congelamento dos investimentos em saúde e educação por 20 anos, por meio da Proposta de Emenda Constitucional 55 (247), aprovada e sancionada rapidamente num contexto extremamente conservador.

desenvolvimento no eixo Sul-Sul, tais como África do Sul, Índia e Moçambique. Sabe-se que em praticamente todos os países deste continente, existe algum tipo de proteção neste sentido. No Brasil o primeiro a ser implementado foi em 1995, seguido pelo México, em 1997, Nicarágua e Colômbia, em 2000, Ecuador e Jamaica, em 2001, Argentina e Chile, em 2002, entre outros países que seguiram, mais tarde, o modelo brasileiro, como é o caso do Urugway. Alguns deles foram interrompidos ao longo das últimas décadas, entretanto, outros, como o caso do Brasil, foram reconfigurados. Portanto, essas políticas de transferência direta de renda surgem por aqui, no final dos anos 90 do século XX, num contexto de reconfiguração do papel do Estado e, fortemente marcadas, pelas proposições do Consenso de Washington, conforme as recomendações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (UGÁ, 2004).

Nos países considerados centrais para o capitalismo, programas nestes moldes, surgem para enfrentar longos períodos de desemprego caracterizados pela ideia de “nova pobreza” (PAUGAM, 2005). Pode parecer uma antinomia, mas, na atualidade, são os organismos internacionais os principais promotores e financiadores das políticas de combate à pobreza e a fome em quase todos os países. Isto porque, no contexto da mundialização, os países estão frente aos problemas de redução dos postos de trabalho, diversificação dos tipos de emprego e flexibilização das relações contratuais, frequentemente acompanhada de redução dos direitos sociais e a exclusão dos sindicatos nas negociações sensíveis aos trabalhadores.

Diante disso, Filgueiras (2017, p.12), afirma que “a questão social adquiriu a forma de risco de extensão do precariado”. A super individualização das trajetórias laborais e das incertezas, influenciadas pela fragilização das famílias e das respostas institucionais, são outros componentes do núcleo da questão social contemporânea (FILGUEIRAS, 2017). É nesses contextos que surgem os *cash transfers programs*. Para o sociólogo Nicolas Duvoux (2013, 2015), que investiga os programas de transferência na França, o atual modelo de assistência social é o resultado, notavelmente, da regressão das proteções coletivas de caráter universalista, que deu lugar a políticas focalizadas, marcadamente norte americanizadas⁷. Desse modo, “a França evolui em direção a uma proteção social em duas velocidades, cindida entre a proteção pelo trabalho e o segundo mundo da assistência”. (DUVOUX, 2013, p. 10). É nestas fissuras, que se evidenciam entre a primazia do trabalho e o assistencialismo, que surgem elementos críticos de análise para a sociologia da pobreza.

Embora, esses programas sofram com as aventuras antidemocráticas de alguns governos, é consenso internacional que a transferência direta de renda⁸ é eficaz. Podemos perceber sua eficácia se pensarmos na pirâmide social brasileira, por exemplo. A partir de 2001 e, com mais força em 2003, temos um

⁷ Nicolas Duvoux, *Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*, Presses universitaires de France, coll. « le lien social », 2015, 310 p., ISBN : 978-2-13-065180-2.

⁸ Ao longo da tese aparecem sinônimos do termo, tais como, transferência condicionada, transferência direta de renda, PTCR's, entre outros.

aumento expressivo na renda dos estratos mais pobres da população, ainda que, paulatinamente, os estratos médios tenham perdido poder aquisitivo. Além disso, podemos perceber que há aumento expressivo na mobilidade social de grupos socialmente vulneráveis, como mulheres pobres e negras (IBGE, 2013, 2016). A redução do desemprego, aliado ao aumento do rendimento dos trabalhadores – em virtude, principalmente, da política de valorização do salário mínimo – reduziu o grau de desigualdade no mercado de trabalho neste período, cujos efeitos podem ser observados na melhora dos indicadores que medem as condições de vida da população, como, por exemplo, o índice de Gini da população ocupada, que sofreu redução progressiva neste período, passando de 0,543, em 2005, para 0,498 em 2012 (IBGE, SÍNTESE DOS INDICADORES..., 2013).

Esses programas, guardadas as suas singularidades, têm em comum o acesso preferencial as mulheres, o foco nas famílias pobres com crianças e adolescentes, o recebimento mediante contrapartidas e condicionalidades, bem como, não são caracterizados como direitos e sim, benefícios temporários. Baseados nas ideias do Prêmio Nobel de economia, Amartya Sen (2000), tais programas devem promover o desenvolvimento das capacidades para que o pobre participe ativamente na superação da sua condição social. Por isso, o papel da mulher é tão central na ideia de *empowerment* (empoderamento), razão pela qual os ciclos intergeracionais de pobreza devem ser quebrados através da busca por autonomia financeira. Sen, considera a multidimensionalidade da pobreza, que abarca

elementos que vão além da perspectiva monetária, como ter acesso a uma educação de qualidade, segurança alimentar, moradia digna, direito à participação política e social, acesso a tratamentos de saúde (preventivos, inclusive), liberdades, trabalho decente e lazer, entre tantos outros (SEN, 1987, 1992).

Essa tese, no entanto, não é sobre as mulheres, embora seu papel seja central na atual política de assistência social brasileira. Outros autores, já o fizeram⁹. Essa tese, entretanto, é sobre o papel daqueles cujo objetivo é aplicar a política social no cotidiano, na interação face a face. Aquilo que na literatura chamamos de burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010), os agentes públicos responsáveis por fazer o papel do Estado e das instituições na relação entre estes e as famílias pobres.

[Burocratas no nível da rua] socializam os cidadãos com as expectativas dos serviços governamentais e um lugar na comunidade política. Eles determinam a elegibilidade dos cidadãos para benefícios governamentais e sanções. Eles supervisionam o tratamento (o serviço) que os cidadãos recebem nesses programas. Assim, em certo sentido, os burocratas de nível de rua mediam implicitamente aspectos da relação constitucional dos cidadãos com o Estado. Em suma, eles mantêm as chaves para uma dimensão de cidadania. (LIPSKY, 2010, p.09)

Minha escolha por lançar-me ao exercício de compreensão dos discursos destes agentes sociais, tem muito a ver, com o poder de aproximar ou distanciar os pobres das políticas sociais que exercem tais agentes salvaguardados pelas instituições. Isto porque, o processo que origina essas atividades cotidianas “envolve a

⁹ Ver ÁVILA, 2013; REGO, PINZANI, 2013; entre outros.

construção social de usuários na mente de trabalhadores sociais, construção 'normalmente' dissociada de fatores objetivos e aberta às influências do preconceito, estereótipo e ignorância" (LIPSKY, 2010, p. 78).

No intuito de demonstrar, por outro lado, que a pobreza não é uma categoria que torna as pessoas uma massa uniforme, igual, violenta e sem instrução, tal como são as visões e rótulos que grassam no meio social, buscarei nos discursos dos agentes públicos sobre a pobreza, uma via de interpretação sobre o universo cotidiano dos pobres em Santa Catarina. Isso tem sido relegado às áreas afins à sociologia e pouco problematizado como um objeto da sociologia política, como um campo de estudos das políticas sociais. Sendo assim, é importante do ponto de vista sociológico? Investigar as pontas dos serviços públicos, aquelas em que o Estado pode ser uma instituição que humilha ou faz valer os direitos sociais das populações, é imbricar-se nas fronteiras, nos espaços de tensão entre mundos sociais distintos. Isto porque, a dimensão e o conteúdo que cada sociedade dá à proteção e aos direitos sociais indicam o modelo de bem-estar que as diferentes sociedades podem possibilitar. Cabe ressaltar, que a emergência de um sistema de proteção dos indivíduos, tal como definiu Esping-Andersen (1991), que guarde autonomia aos movimentos de mercado e as relações culturais familiares, constitui-se como paradigma exemplar da essencialidade de acesso aos bens e serviços nos diferentes modelos de *welfare state*. Entretanto, como todo serviço público é feito de gente de carne e osso, esses modelos e, sobretudo, nosso modelo brasileiro de proteção social, são fortemente influenciados por elementos culturais e simbólicos, tais como as noções

preponderantes de família, heteronormatividade, papel social da mulher, etc. (DRAIBE e RIESCO, 2006).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), sete em cada 10 beneficiários do Programa Bolsa Família estão ativos no mercado de trabalho (74%), embora este dado concreto seja de 2014, é bem provável que ele se mantenha com pouca oscilação. Isto porque, as pesquisas com beneficiários do Programa têm demonstrado que a renda familiar não é composta exclusivamente por benefícios sociais, mas, sobretudo, por rendimentos de trabalhos realizados nos setores de serviços, limpeza, alimentação, entre outros. É necessário chamar a atenção para o fato de que essa parte significativa das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família que tem pelo menos uma pessoa ativa no mercado de trabalho, estão na sua maioria compostas por trabalhadores com baixa escolaridade, em ocupações precárias e mal remuneradas. À vista disso, o vínculo com a assistência não ocorre por falta de vínculo com o trabalho, mas por necessidade de complementar a renda familiar precária. As características do trabalho, como nos exemplos acima, são em certa medida geradoras de desproteção social por não darem aos beneficiários os direitos sociais de outras ocupações e ofícios formais. Mas, onde se apoia uma família assistida e que ainda permanece em condição vulnerável? É pertinente assinalar que no Brasil a proteção aos indivíduos continua sendo assegurada em grande medida pelas famílias, por suas redes de solidariedade familiar que suprem, com frequência e na medida do possível, a ausência de serviços públicos em matéria de transportes, saúde, educação infantil, moradia e em alguns casos de alimentação.

1. Sobre o referencial teórico-conceitual

As instituições sociais no mundo contemporâneo poderiam ser compreendidas de duas maneiras: abstratamente, através das suas regras e leis, ou concretamente, pelo seu comportamento em relação ao todo social. Igualmente, pode-se falar em humilhação institucional pelas leis, como por exemplo, as Leis de Nuremberg ou do Apartheid, em consonância há os atos concretos de humilhação institucional, como o tratamento dos policiais brasileiros aos jovens negros das periferias. Meu interesse aqui está no aspecto concreto, não da humilhação, mas, das percepções que os agentes produzem sobre àqueles que são considerados pobres pelo Estado brasileiro. Estudos sobre o Programa Bolsa Família ajudam a problematizar as relações entre pobreza e humilhação. Segundo Rego e Pinzani, os pobres no Brasil vivem continuamente em uma tensão: “por um lado, são excluídos e humilhados por parte de um sistema econômico e legal que os prejudica; por outro, recebem o apelo a se considerarem parte do mesmo sistema, e assim, respeitarem suas regras e normas sociais e legais” (2013, p. 32).

Essa tensão concreta além de ser vivida pelos pobres é, sobretudo, evidente nos discursos dos agentes públicos. São sobre as dimensões relacionais entre instituições do Estado, agentes públicos e populações pobres que se trata esta tese. O caminho conceitual sobre o qual discorri neste texto é basicamente estruturado pelas noções de **pobreza**, como categoria relacional; **configurações**, como lente para a compreensão de espaços socialmente determinados; **fronteiras simbólicas**, como expressão

discursiva das configurações de nível microssociológico; **burocracias de nível de rua**, como fenômeno concreto da tradução dos dispositivos subjetivos do Estado; **desqualificação social**, como efeito e causa das disposições sociais nas relações nas fronteiras da assistência. Ao longo dos cinco capítulos esses conceitos teóricos serão articulados e discutidos junto ao campo empírico ao qual me debruçei.

Inicialmente é preciso ressaltar a importância do pensamento de Georg Simmel para esta tese, é a partir de sua obra e, principalmente, da noção de pobreza enquanto categoria relacional que fora possível costurar o objeto central deste trabalho. Simmel anuncia uma compreensão da cultura que privilegia o jogo dinâmico entre estruturas simbólicas identitárias e forças de alteridade, sua sociologia é eminentemente relacional. O autor trouxe aos estudos sociológicos de princípios do século XX objetos pouco comuns ao estudo da sociedade, entre eles o amor, o dinheiro, o estrangeiro, a mercantilização do corpo, a vida urbana, entre outros, por isso a sociologia simmeliana pode ser considerada uma sociologia da interação e da intersubjetividade. Não à toa seu reconhecimento tardio se dá, justamente, em razão da Escola Sociológica de Chicago, jogando luzes sobre seu olhar cosmopolita e microssociológico sobre as relações sociais. Para Simmel, a sociedade seria, portanto, um conjunto de formas de interação previamente padronizadas (COHN, 1998).

O que interessa para Simmel é a figura do estrangeiro, aquele que pode ser o indivíduo em ruptura com a comunidade, o fora do todo, combinação de proximidade e distancia. Analogamente, Simmel refere-se ao pobre como um estrangeiro na sociedade. No

entanto, sem certa aproximação interrelacional seria impossível descrever a pobreza, tal como fora feito estatisticamente, pois o pobre não é mero despossuído de renda monetária. É, sobretudo, pobre por assim ser reconhecido socialmente, definido substancialmente como tal, seja pelo Estado, seja pela comunidade a que pertence. Desse modo, a pobreza não é um fenômeno marginal delimitado por critérios limitantes, mas um problema central que concerne a toda sociedade.

Destarte, foi preciso ir além do pensamento de Simmel para então compreender de fato [sic] o fenômeno da pobreza no Brasil contemporâneo. Isto porque, em certa medida o pensamento de Simmel, que evidentemente estará melhor apresentado ao longo da tese, limita-se, seja por razões temporais e culturais, as formalidades e tipificações ideais da sociologia de sua época. Conforme ressaltou Gilberto Velho:

[...] a sociabilidade em Simmel tem um sentido muito preciso, mas, se você ficar preso exclusivamente à definição que o Simmel deu para sociabilidade no início do século XX, pode perder muita coisa interessante que também é chamada de sociabilidade, e que acho que está muito mais próxima de uma discussão sobre interação, cotidiano e costumes. [...] existe esse nível ou esse conjunto de níveis do dia-a-dia, do cotidiano, da sociabilidade, que são absolutamente fundamentais e, num certo nível, são a base da vida social. [...] Na verdade, o dia-a-dia, o cotidiano, o microsocial, a interação têm esse potencial enorme que tem sido confirmado na história das ciências sociais (VELHO, 2001, p. 207).

Portanto, interessou-me mais a preocupação de Simmel em demonstrar o lugar do pobre na sociedade, como indivíduo, mas, também, como fenômeno característico de sociedades desiguais, do

que sua filosofia mais alinhada ao formalismo. Em suma, com Simmel vou até o ponto das relações de interdependência em que os membros de uma mesma sociedade estão fadados a viver. A partir daí é preciso avançar em busca de uma sociologia da pobreza que faça cotejamento com os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos de um determinado tempo histórico.

Nesse sentido, Norbert Elias aparece como uma possibilidade concreta de análise temporal por meio da sua noção de figuração ou configuração como ficou mais conhecida. O termo/conceito configuração é bastante aceito atualmente na sociologia mundial. Ele, inclusive, tem sido muito utilizado para os estudos em sociologia das organizações, como conceito que torna mais evidente as características sócio-culturais de uma organização tipificada a partir de Max Weber. Em *A sociedade dos indivíduos* (1994), o conceito significa que a sociedade é uma rede de interdependências entre os indivíduos. A sociedade, desse modo, não é mais um conjunto de indivíduos atomizados, mas uma cadeia de interdependência e relações racionalizadas.

Falar de configuração permite lançar luz à dependência recíproca entre os indivíduos considerando assim que essa dependência é a matriz constitutiva da sociedade (CHARTIER, 1991). As ações individuais dependem umas das outras como num jogo de xadrez, por exemplo, ou numa brincadeira de bolas de gude, se me permitem um exemplo mais pessoal. Entretanto, cabe ressaltar que este conceito revela uma percepção fundamentalmente racional da sociedade. Embora o senso comum seja visto sempre como erro e rechaço, Elias explica-nos que nada mais é do que fruto de um processo civilizador de relações de

interdependência mais ou menos acabadas e, as práticas sociais tais como a conhecemos hoje, são substancias destes processos. Assim, para Elias os sociólogos tendem a converter seus trabalhos em erros analíticos quando descrevem realidades limpas, sem contextos, sem movimentos, pois os processos sociais são, mais uma vez, produtos de configurações específicas e não por isso irreais.

Nesta perspectiva, a rede de relações que tem construído a sociedade é como um jogo, isto é uma competição portadora de uma evolução. O jogo é um “dado elementar” da sociedade (ELIAS, 1981, p. 84). A metáfora do jogo mostra que a vida social é competitiva, assimétrica e que os parceiros estão em relações interdependentes que às vezes são “estabilizadas” em um “equilíbrio de poder”. A evolução das sociedades é explicada por alterações nesse equilíbrio através de ações individuais e os efeitos que elas causam como reações em cadeia. Essas reações em cadeia, por sua vez afetam o jogo e os jogadores. Essa noção, hora apresentada como fundamental no contexto dessa tese, é retomada para compreender como os discursos, as percepções e representações dos agentes públicos sobre os pobres, as desigualdades sociais e o Bolsa Família, são fruto e também fermento de um processo de distinções sociais no fenômeno da interrelação entre os pobres e o Estado como agente promotor de políticas públicas. Com base na metáfora do jogo, Elias define configuração como um processo “em constante mudança de figuras do jogo; que inclui não só o intelecto dos jogadores, mas toda a sua pessoa, as ações e relações de reciprocidade. [...] A configuração forma um conjunto de tensões” (ELIAS, 1981, p. 157). Assim, a

configuração pode ser compreendida em ao menos duas formas: como resultado móvel das relações de poder, nunca estanque; e, por outro lado, através dos efeitos e limitações da competição social, seja pelos enunciados dos indivíduos ou por suas percepções compartilhadas.

É importante ressaltar que Elias nos ensina que é preciso perceber algumas emboscadas no estudo das relações de interdependência, uma delas é a de adotarmos o “grito de guerra”, isto é, os enunciados mais fortes, como representantes daquilo que gostaríamos de ver e fazer ver na pesquisa. Em outras palavras, para Elias (1994), as questões fenomênicas às quais se vê o pesquisador defrontado, ao levantar a poeira das tensões de poder e de valores, “não podem ser formuladas em termos de construtos mentais empenhados em expressar tudo em termos de opostos diametrais e alternativas rígidas” (ELIAS, 1994, p. 122). Isso porque, é bem provável, e isso o leitor poderá observar nesta tese, que “o que vemos à nossa frente são questões referentes ao equilíbrio entre as exigências da organização social [nesse caso o Estado] formada pelos indivíduos e as exigências desses mesmos indivíduos enquanto indivíduos” (ELIAS, 1994, p. 122).

Nesse mesmo caminho, Simmel havia semeado interessantes proposições. A sociabilidade, entendida como arte da vida, não guarda toda a plenitude da vida das pessoas, autêntica e centralizada em si mesma. Simmel (2006), afirma que além da sociabilidade, como evento corriqueiro, as formas sociológicas de interação tornam-se problemas decisivos de expressão da experiência humana banalizada na conversação, no discurso escrito, na conversa, e são elementos essenciais da análise das

relações sociais, questões fundamentais da sociologia. Simmel (2006, p. 75), completa: “Para que esse jogo preserve sua suficiência na mera forma, o conteúdo não pode receber um peso próprio: logo que a discussão se torne objetiva, não é mais sociável.”. Resulta que, sem me estender demasiadamente numa perspectiva filosófica da interação, “os grandes problemas que se colocam para essas forças são: o fato de que o indivíduo tenha de se adequar a um contexto comum e viver para ele; mas também que os valores e aspectos relevantes devem fluir para o indivíduo justamente a partir desse contexto” (SIMMEL, 2006, p. 77). É fato sociológico que a vida dos indivíduos é um desvio com relação aos fins do conjunto, mas o é também o conjunto um desvio para os fins do indivíduo. É esse um dos matizes do problema que trato nesta tese.

De certo modo, entretanto, o “caráter superficial” da sociabilidade, ainda mais num campo gelatinoso como o do discurso, escrito no ambiente protegido de seu anonimato, é, sem sombra de dúvidas, um resíduo meticuloso de uma sociedade determinada por seu conteúdo. Explico-me melhor, esse conteúdo discursivo é fonte essencial de percepções compartilhadas, evento culminante daquilo que um conjunto pensa, sem que isso se efetive, e, oxalá fora assim. Por isso, embora pareça, nesta tese não tratarei daquilo que fazem os agentes públicos, mas do que afirmam mediante um discurso escrito. Com uma permissão sociológica, faço a mediação entre o discurso e sua essencialidade nas ações sociais necessárias para o desenvolvimento de suas atividades profissionais. Digas-me o que pensas e tentarei explicar como possivelmente trabalhas. Mais ou menos isso. Mas, não só.

Há nesses discursos escritos pelos agentes públicos uma posição clara, afetiva, mas também profissional. Essa economia dos sentimentos, onde a discricionariedade é fator relevante e de impacto direto na vida real dos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família, desvela elementos que na sociologia da pobreza me impeliram a pensar nos seguintes termos: burocracias de nível de rua, regulação da pobreza, desqualificação social e fronteiras simbólicas. Nenhuma dessas proposições teóricas será tratada como provas de acusação, pois serão e foram aqui mobilizadas como um convite à reflexão sociológica sobre os sentidos práticos, à *bourdiesiana*, das relações de interdependência entre os pobres e a sociedade como totalidade ontológica, com o perdão do filósofos. Portanto, meu enfoque é sobre o discurso que permeia as ações sociais voltadas a fins que se retroalimentam numa rede complexa de compartilhamento de ideias e valores.

É nesse ponto que me interessa analisar tais práticas discursivas como subsídio para um fenômeno muito bem demonstrado por Michael Lipsky (1980), as chamadas burocracias de nível de rua, cuja importância é fundamental não só para a sociologia das organizações, mas, sobretudo, para a sociologia das instituições sociais. A burocracia de nível de rua nada mais é do que o resultado prático da implementação das ações de uma organização social, como no caso das instituições do Estado, levadas a cabo por seus agentes autorizados. Segundo Lipsky (1980, p. 30), “o ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é estruturado porque dão origem a padrões comuns de prática e afetam a direção que esses modelos tomam”. Esse resultado é percebido como mais um empecilho para além dos tramites

burocráticos, já existentes como característica de todo processo de acesso às políticas públicas. A burocracia de nível de rua é uma barreira a mais no cotidiano de interação entre os agentes públicos e a população em geral. Ela é o desdobramento prático da tradução profana das responsabilidades profissionais, funciona como um limiar entre o que é o protocolo e o que é feito dele. É a burocracia dentro da burocracia. Mas, como é possível analisá-la, compreendê-la? Bem, a condição de possibilidade para compreensão deste fenômeno é, inicialmente, saber o que pensam os agentes públicos, como eles percebem suas práticas profissionais, como caracterizam a população para a qual trabalham, e, sobretudo, o que compreendem sobre as políticas que por dever profissional devem implementar. Este agente da burocracia de nível de rua é, portanto, o sujeito lá da ponta, aquele que media a relação entre Estado e cidadão, mas, lembremo-nos, ele também é um agente que se encontra deveras distante dos burocratas que planejam e formulam as ações do Estado. Desse modo, Lipsky sustenta que, “na medida em que as comunidades são indiferentes à natureza das políticas burocráticas ou não expressam suas opiniões de forma politicamente saliente, a burocracia do nível da rua produzirá metas geradas internamente” (1980, p. 51).

Obviamente, não é possível compreender este fenômeno somente através do estudo crítico dos discursos escritos por estes agentes públicos. Para uma análise em profundidade seria *mister* uma abordagem etnográfica de pequenos grupos configuracionais delimitados em esferas específicas da burocracia estatal, basicamente, uma descrição densa das práticas *in loco*. Isso, todavia, não fora possível para esta tese de doutorado, entretanto,

não diminuiu, ao menos assim acredito, a justa posição em que me encontro ao analisar este fenômeno. Isto porque, como explicitarei anteriormente, serviram de subsídio empírico para este trabalho, 435 questionários compostos por perguntas simples e objetivas a respeito do que pensam sobre os fenômenos que estão estes agentes públicos impelidos a lidar diariamente. Embora o resultado que irei apresentar não seja uma bela descrição densa, ao estilo “eu estive lá”, também não lhes será apresentada uma peça ficcional. O que veremos adiante são discursos escritos, refletidos, elaborados com base naquilo que pensam sobre o que fazem cotidianamente. Daí é que subtraí as dimensões possíveis para falar em burocracias de nível de rua, isto é, aquela burocracia invisível aos olhos do Estado e, muitas vezes, dos próprios cidadãos e, na maioria das vezes impensada pelos próprio agentes públicos.

No entanto, o fenômeno da burocracia de nível de rua não emerge sozinho, sua existência nos complexos espaços sociais de interação se dá acompanhada por outros fatores correlatos e interdependentes. É o caso da regulação da pobreza. Serge Paugam e Nicolas Duvoux (2013), afirmam que a regulação da pobreza é um fenômeno contemporâneo expresso na relação do Estado social com os “novos pobres”¹⁰, no interior de programas de transferência condicionada de renda. Os autores desenvolvem essa ideia a partir do cenário francês, mas me parece bastante relevante para problematizarmos no caso brasileiro também. A pergunta

¹⁰ Em realidade a nova pobreza não designa tanto o crescimento global do fenômeno, senão que serve para resignificar as expressões mais contemporâneas de empobrecimento posteriores à sociedade salarial, à industrialização e ao surgimento de novas urbes, isto é, ao surgimento de massas de trabalhadores pobres, integradas nos períodos precedentes. Cf. PAUGAM e DUVOUX (2013, p. 35).

central que Paugam e Duvoux fazem é para quem e que servem os pobres? Essa questão coloca-se para evidenciar os limites das políticas antipobreza, que por sua ineficiência em promover a integração social por meio do emprego e do aumento das capacidades produtivas (como propunha Sen), acabam por judicializar a vida dos beneficiários dos programas sociais. Esses limites encontram-se principalmente na característica focalizante desses programas, isto é, porque ao não ser universal, uma política, torna-se útil para promover tensões entre as próprias classes trabalhadoras.

Entretanto, o aspecto mais corriqueiro da regulação da pobreza pode ser visto nas normativas (obrigações) que devem ser cumpridas pelos pobres que recorrem aos programas sociais. Isso ocorre em praticamente todos os tipos de programas, no caso do Brasil não é diferente. Adiante, no primeiro capítulo, dediquei-me a descrever quais são essas condições (obrigatoriedades), elas são objetivas e restringem o recebimento da renda transferida àquelas famílias que conseguem cumpri-las. São condicionalidades relativas à educação, saúde e serviços sociais. Mas, a regulação da pobreza é mais do que isso, ela se expressa na linguagem, conforme ressalta Duvoux (2013, p. 57), “a pobreza é, sobretudo uma experiência dolorosa”, mesmo quando exista compaixão, ou, justamente pela compaixão é que a experiência torna-se dolorosa. Duvoux refere-se ao apelido “remiste” atribuído aos beneficiários do antigo programa de renda mínima francês, esse apelido, tido como uma forma carinhosa de nomear os trabalhadores pobres que recebiam assistência era a bem da verdade, uma forma de clara distinção entre aqueles que não dependiam do Estado e aqueles

que dependiam. No Brasil profundo, vemos muitos casos parecido, num Brasil nem tão profundo assim, os pobres que recebem renda do Bolsa Família são considerados em primeira mão como incapazes, é sempre essa a atribuição compartilhada entre os agentes públicos. Essa visão sobre os pobres apoia-se na ideia de que o Bolsa Família é uma “ajuda do governo” e não na ideia de que o Bolsa Família é um direito social legal. Essa sutil percepção compartilhada pelos agentes transforma-se numa cruzada para modificar a vida dos pobres, sempre, obviamente, a partir de parâmetros e juízos de valor estranhos aos indivíduos em questão.

Nesse mesmo caminho, a tese de Flávio Eiró (2017) nos agracia com uma reflexão sobre o familismo moral como forma de regulação da pobreza no contexto rural brasileiro. Isto é, a imposição de uma lógica familista moralizante à família e indivíduos que vivenciam ambiente de extrema pobreza e fortes desigualdades sociais. Isso tudo sob o manto da compaixão e da culpabilização dos indivíduos pobres, no seio do próprio Estado-social.

Na verdade, o acesso dos pobres aos direitos sociais e ao exercício dos seus direitos políticos estão sujeitos a um processo regulatório por valores familiares em um contexto de fortes desigualdades sociais. Além do fato de que o bem estar depende da organização familiar, a implementação do programa "Bolsa Família" é feita de acordo com regras informais, refletindo as representações sociais dominantes da pobreza no Brasil. (EIRÓ, 2017, p. iii [tradução minha¹¹]

¹¹ “En effet, l'accès des pauvres aux droits sociaux et l'exercice de leurs droits politiques sont l'objet d'un processus de régulation par les valeurs familiales dans un contexte de fortes inégalités sociales. Au-delà du fait que l'aide sociale dépende de l'organisation familiale, la mise en oeuvre du Programme «Bolsa Família» se fait selon des règles informelles, re-

O autor demonstra em sua tese que existe uma contradição no interior do Programa Bolsa Família que coloca a cidadania dos pobres como objeto de práticas de controle, não por parte do Governo Federal, mas, sobretudo, por meio do jogo político local. A regulação da pobreza a nível local é baseada nessa contradição “criada” pelo PBF entre o reconhecimento da cidadania (limitada) e a sua utilização para fins eleitorais, não necessariamente pelo partido que criou o programa, mas, principalmente pelos governos municipais. Esse, sem dúvidas, é um exemplo de regulação da pobreza, no entanto, eu aqui me interesso pela regulação que emerge na linguagem dos discursos dos agentes públicos, isso ficará explícito nos capítulos três e quatro desta tese.

Se a regulação da pobreza é um pilar estruturante das políticas antipobreza, a desqualificação social é um efeito colateral. “Bem-aventurados os pobres de espírito, porque deles é o reino dos céus”, essa passagem do evangelho de Mateus é bastante emblemática, porque dela se desprendem uma série de interpretações sobre o que é a pobreza e, é a partir dela, que as ações e políticas antipobreza tiveram sua gênese. Não é que as políticas sociais sejam tal como se estrutura hoje, um solo fértil da caridade cristã, entretanto, a passagem bíblica é um emblema ideológico mais ou menos compartilhado por agentes públicos. Não é á toa que o leitor verá no decurso da tese frases do tipo: “pobreza é falta de fé...”. Bom, esse tipo de percepção simbólica flétant les représentations sociales dominantes de la pauvreté au Brésil.”

sobre a pobreza, agregada ao imponderável regulador, agrava o perfil controlador e classificador da configuração dos agentes públicos, como *habitus* profissional. Sabe aquela história do agente social que vai à casa da família pobre para fiscalizar? O chamado “teste de meios”? Ou, aquele agente público que divide os beneficiários do Bolsa Família entre os que merecem um direito social e os que não merecem, porque ficam o dia todo sem fazer nada ou porque “fazem filho para receber o bolsa”? Essas histórias são o sumo da ideia de desqualificação social, que em síntese é a relação assimétrica entre os anseios de um determinado agente público e a cultura do indivíduo pobre em sua singularidade. Uma relação entre quem trabalha para implementar políticas sociais e quem experimenta as desigualdades e as várias facetas da pobreza em seu cotidiano.

Esses fenômenos aqui tratados virtualmente como conceitos fazem parte, ou ao menos se expressam, nas trajetórias individuais dos pobres e, por vezes culminam simplificadoramente como desqualificação social. Paugam (2003) faz uma clara distinção entre diferentes formas de desqualificação social – a depender dos vínculos estabelecidos nas esferas assistenciais. Nesse sentido, Paugam (2013), escreve que já é aceitável o fenômeno de que os serviços de proteção social estatais veem a demanda pela ajuda financeira crescer substancialmente, dos anos 1990 para cá. Agora, até que os trabalhadores sociais (nossos agentes públicos) considerem todas as famílias solicitantes merecedoras é outra história. Dessa discrepância entre oferta de serviços sociais e demanda por

direito à assistência surgem – num amplo processo de reacomodação da própria estrutura e configuração dos agentes públicos – os julgamentos não convencionais, tais como: famílias problemas (*familles lourdes*¹²), caso social (para designar famílias com histórico assistencial), inadaptados, casos perdidos, entre outros. Tal qual aparecerá no último capítulo, onde trato da ideia de burocracia de nível de rua, esses acontecimentos são, sobretudo, resultados práticos do imponderável real de ter que reinventar todos os dias o próprio trabalho, que é o que acontece com os agentes públicos aqui estudados.

Se por um lado a regulação da pobreza é o conjunto de ações e práticas, instituições e ideias que surgem a partir do repertório cultural mobilizado para justificar e naturalizar a pobreza e produzir coesão social, por outro, a desqualificação social é o movimento de pôr em marcha os estigmas e classificações sociais. Entretanto, esse movimento não é coeso e organizado, é, acima de tudo, um espectro que ronda até mesmo as mais bem pensadas ações nas políticas sociais. Não raro é possível vermos bons exemplos de políticas públicas que, por algum motivo, deslizam por um processo de estigmatização dos indivíduos assistidos. Não por falta de reflexão, mas por excesso de focalização. Desse modo, a desqualificação social é um processo gerado pela crescente divisão entre os cidadãos considerados pobres. Paugam (2013; 2003) esclarece que essa divisão se baseia nos tipos de vínculos que um indivíduo possui com a esfera assistencial. Eu atribuo não somente à esfera

¹² Ao pé da letra significa família pesada, ou família fardo.

assistencial, mas a todos os serviços e equipamentos públicos, conforme suas presenças nas vidas das famílias. Segundo o autor essa divisão ou classificação pode ser expressa da seguinte maneira:

Quadro 1. Tipos ideais de desqualificação social

<i>Tipologia da desqualificação social segundo Serge Paugam</i>		
<i>Tipologia da intervenção social</i>	<i>Tipos de beneficiários da ação social</i>	<i>Tipos ideais de experiências vividas</i>
A / Intervenção pontual	<i>Os frágeis (fragilidade)</i>	A1 <i>fragilidade interiorizada</i> A2 <i>fragilidade negociada</i>
B / Intervenção regular	<i>Os assistidos (dependentes)</i>	B1 <i>assistência indeferida</i> B2 <i>assistência instalada</i> B3 <i>assistência reivindicada</i>
C / Infra-intervenção	<i>Os marginalizados (ruptura dos laços sociais)</i>	C1 <i>marginalidade evitada</i> C2 <i>marginalidade de fato</i>

Extraído de: PAUGAM; DUVOUX, 2013, p. 38. Tradução do autor

Como se pode ver, os três tipos de intervenção social são perfeitamente compatíveis com as noções elaboradas por Simmel em 1907, e mostram que conforme o tipo de dependência existe uma modalidade específica de assistência,

um modelo ideal. Dessa maneira, os assistidos são definidos a partir de uma relação regular e contratual com os serviços de ação social. Alguns deles são considerados casos sociais, como descrevi anteriormente, justamente porque possuem um vínculo regular e de difícil ruptura, tendo em vista a fragilidade de sua situação social, são aqueles indivíduos e famílias considerados incapacitados de gerar renda por si mesmos de forma estável. Essa fase corresponde a um momento de “fragilidade”, na qual os indivíduos se encontram em uma situação de desemprego cíclico (contratos temporários, precariedade nas condições de trabalho, baixos salários e instabilidade). São situações de difícil solução, visto que perdem, inclusive, a esperança na melhoria financeira de médio e longo prazo. Nesse caminho, os indivíduos pobres vão paulatinamente perdendo os vínculos sociais contratuais, tornando-se cada vez mais fragilizados, isto é, vulneráveis.

É por esse motivo que a grande maioria das pessoas “chega” aos programas sociais. Uma trajetória marcada por um longo período de desfiliação social, causada pela baixa remuneração e instabilidade de renda, abandono escolar, barreiras no acesso à saúde pública, entre outros eventos traumáticos. Empiricamente nosso exemplo concreto é o Bolsa Família, nele ao tornar-se beneficiária, as mulheres, precisam mostrar-se frente aos agentes públicos como mães ou cuidadoras que já não conseguem mais sobreviver sem um auxílio monetário, estabelecendo assim uma relação que inicialmente está pautada na dependência. Isso porque um

programa como o PBF é focalizado na porcentagem mais pobre entre os pobres da população brasileira, diferentemente dos casos em que um direito social (mesmo o de ajuda monetária) é concedido para que não se chegue a situações de tamanha precariedade (característica dos programas universais). Assim, como disse, o vínculo mais comum com a assistência social é, inicialmente, marcado pela dependência. O que na linguagem da burocracia de nível de rua torna-se culpabilização dos indivíduos pobres, afinal foram “eles quem chegaram a essa situação”.

A ideia de culpabilização dos indivíduos pobres, principalmente de mães beneficiárias do PBF, irá aparecer algumas vezes nessas linhas, no entanto, ela será mobilizada no intuito de construir uma noção mais clara de desqualificação social. Isto porque tal noção envolve um conjunto de referências morais que em cada configuração específica são compartilhadas como discursos de verdade na linguagem dos agentes públicos. Isso é importante porque é por meio desses discursos, ao menos aqueles aqui estudados, que se pode afirmar que a assistência social brasileira existe num solo marcado por fronteiras simbólicas. Por isso, é fulcral que esta reflexão comece pela sociologia da pobreza de Simmel, que, de forma magistral soube evidenciar que os conflitos entre as elites e os pobres são, sobretudo, fenômenos de um processo relacional. Ainda no século XIX, a contribuição simmeliana colocava ao revés as abordagens de sua época, ao passo que estas pressupunham criminalização do pobre caracterizada inaptidão social e motivações e/ou de fraqueza moral e do espírito, Simmel

acreditava que a pobreza era um problema relacional de sociabilidade primária, de laços sociais.

É difícil apreender o processo social que constitui a percepção geral de uma sociedade sobre um fenômeno tão ambíguo como o da assistência. No entanto, em linhas gerais, posso afirmar que há um consenso (que pode ser cíclico) que surge nos anos 1990, após longo período de mobilização social entorno à Constituinte, sobre o qual se assentam as bases do Estado-social brasileiro, esse consenso só culmina em políticas abrangentes¹³ com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao executivo. Ao longo das duas primeiras décadas do presente século esse consenso vai corroendo-se até o anúncio de sua ruptura, representada pelo golpe parlamentar de 2016. Entretanto, essa configuração só chega ao ponto em que chegou porque, aí, já havia um discurso social bastante sedimentado que tornava nebuloso o futuro das políticas sociais no Brasil. Sistemáticamente inicia-se a invocação da responsabilidade individual na luta contra a pobreza, um dos vetores de estigmatização da questão social que torna o beneficiário um sujeito sem autonomia, um dependente da “ajuda” do Estado¹⁴. O Programa Bolsa Família passa a ser compreendido como uma política de esquerda, como uma forma de permanência no poder. Por outro lado, o governo que resulta do golpe realoca a questão transformando as possibilidades de autonomia em práticas efetivas de injunção sobre as individualidades e as

¹³ No entanto, focalizadas, setorializadas e descentralizadas.

¹⁴ O então ministro do desenvolvimento social, Osmar Terra, afirmaria nesse momento que o Bolsa Família não pode ser projeto de vida.

especificidades dos grupos sociais. Esse movimento acelerado no caminho de um Estado neoliberal acaba por semear uma ruptura brutal na solidariedade social, quase duas décadas de políticas sociais passam a ser vistas como razões da crise econômica. E isso, sem sombra de dúvidas, estava amparado no terreno fértil da opinião pública. Assim, do ponto de vista macro sociológico os discursos aqui estudados estão fundamentalmente enraizados nos dilemas políticos e sociais de nosso país. Estão impregnados pela miscelânea de percepções acerca dos vínculos sociais em nossa época, submergidos, ainda, pelo ranço coronelista que habita cada sujeito público nas mais variadas esferas desta pátria.

2. Delimitando a questão

Minha pretensão é compreender como os discursos dos agentes públicos constroem percepções acerca da pobreza, das desigualdades sociais e do Bolsa Família, e, a partir destas percepções e normalizações, tento interpretar suas ações, em primeiro lugar através da hipótese de que esses discursos constroem fronteiras simbólicas na esfera assistencial (sempre alargada), e, em segundo lugar como um fenômeno comum aos serviços burocráticos prestados a populações nas suas mais variadas configurações. Sendo assim, não poderia deixar de considerar a importância da construção de um marco teórico que possibilite a mediação da realidade discursiva com a interpretação que levo a cabo. Na conceituação clássica de Max

Weber (1992), a sociologia como ciência pretende compreender a ação social através do esforço interpretativo, para então explicá-la espontaneamente, considerando tanto o seu curso como os seus efeitos.

Desse modo, tomo a liberdade de considerar as respostas dos agentes públicos como ações sociais, cujos sentidos subjetivamente visados pelos agentes estão referidos ao comportamento de outros agentes - passados, presentes ou esperados. E é, assim, a inter-relação entre ideias que me interessa, e não diretamente a relação causal entre agente público e discurso ou entre discurso e cenário político¹⁵. Busco nos discursos aqui analisados “não a explicação do comportamento, mas um aspecto do comportamento a ser explicado” (BOURDIEU, 2004, p. 52). Afim de não causar nenhum equívoco interpretativo, reitero, o que pretendo aqui é compreender a política, os agentes e os discursos sobre a pobreza, como fenômenos sociológicos em relação de interdependência, como figurações do possível.

Minha **questão principal**, ou melhor, minha tese está na raiz do paradoxo brasileiro de vivenciar as desigualdades entre a compaixão e o autoritarismo, um *modus vivendi* institucional permeado por um vínculo estreito entre “ideias e práticas e instituições sociais, de tal modo que estas não podem ser concebidas sem a ação daquelas” (SOUZA, 2000, p.12). “É

¹⁵ Embora, como mencionei anteriormente, o cenário político e social sejam o chamado “caldo cultural” das ações práticas.

preciso manter isso, viu”, diria um de nossos presidentes na longa jornada do país das ideias fora do lugar.

Para os meus objetivos, desse modo, o fundamental é que essa questão ideológica explícita¹⁶ nos discursos escritos dos agentes se articula com o substrato implícito da “ideologia espontânea” das práticas institucionais importadas e muito vivas também na constituição do nosso Estado moderno brasileiro, sedimentando um extraordinário contexto de obscurecimento das causas da desigualdade e da pobreza e do racismo, seja para os privilegiados no processo civilizador, seja também, lamentavelmente, para as vítimas deste processo. Esse me parece, é o ponto central da questão da naturalização das desigualdades entre nós, sendo, portanto, a tese que aqui defendo. É nas fronteiras da assistência, neste espaço social ambivalente, que tais limiares da vida social conflituosa, regada ao sofrimento das populações, têm seu ponto culminante, sua experiência vivida.

3. O método

O discurso sobre a pobreza, seja ele escrito ou falado, é um destes fenômenos que englobam política, religião, moral e,

¹⁶ Refiro-me a assertiva de Pierre Bourdieu: “toda a ação histórica põe em presença dois estados da história (ou do social): a história no seu estado objetivado [...] e a história no seu estado incorporado, que se tornou *habitus* [...] Essa atualização da história é consequência do *habitus*, produto de uma aquisição histórica que permite a apropriação do adquirido histórico (BOURDIEU, 2000, p.82-3). O que não, necessariamente, é ideologia, mas, que, sobretudo, apresenta-se como tal.

sobretudo, falam de um determinado tipo de sociedade. Não foi uma tarefa fácil manter distanciamento crítico sobre as percepções dos agentes públicos, primeiro porque minha trajetória foi marcada pela experiência da pobreza, segundo porque minha entrada no campo de estudos sobre o Programa Bolsa Família foi por meio da etnografia com mulheres beneficiárias em 2011. Isso fez com que a cada frase que considerava ofensiva, eu precisasse tomar uma distância e vestisse o escafandro do pesquisador objetivo. Foi difícil, não se pode negar que o assunto do qual trato na tese é bastante angustiante, ainda mais nos dias em que vivemos. Portanto, foi preciso em algumas ocasiões suavizar a pena de escrever e pensar que o que falamos nem sempre é o que guardamos no âmago de nosso ser, que muitas vezes é o sentido prático que emerge numa entrevista, muito mais do que aquilo que realmente faz o agente. Foi nesse limiar entre discurso escrito e efeitos reais da fala, que elaborei essa tese, uma tese sobre fronteiras, sobre intersecções, sobre possibilidades e concreticidade do trabalho nos serviços públicos.

Para a realização da análise de conteúdo e discurso, as respostas foram interpretadas individualmente, utilizando-se a técnica definida como análise categorial, ou seja, a decodificação em diversos elementos, definidos como “unidades de registro”, os quais foram organizados formando agrupamentos (BARDIN, 1977), no caso específico, a partir do agrupamento em relação às potenciais formas de percepção sobre o PBF (educação, saúde, moradia, trabalho, moralidade, pobreza, etc.). Organizar

esses discursos foi importante por duas razões: fazer emergir os sentidos das percepções a respeito da experiência das desigualdades que atravessa de fio a pavio os serviços públicos brasileiros; e, segundo, porque se pode por meio dos discursos, remontar as experiências das desigualdades, não pela voz dos subalternos, mas através do universo simbólico dos agentes, o que possibilita a caracterização da interação, em última instância das relações de interdependência.

Procurei por meio de uma *teoria da ação social*, assim em itálico mesmo para ressaltar sua utilização heterodoxa, reconstruir os dilemas da interação entre os pobres e os agentes públicos. Num livro espetacular, Jessé Souza faz um alerta que eu endosso e ressalto aqui, esse alerta é sobre a “ingenuidade” dos sujeitos e das classes perante o fenômeno das desigualdades no Brasil. Segundo Jesse Souza (2006, p. 12):

A “ingenuidade” aqui é corolário de uma visão que imagina uma realidade social concreta como não sendo perpassada de ponta a ponta por relações de dominação e poder [...]. Como em condições modernas a dominação social se reproduz, necessariamente, dada a suposição de igualdade meritocrática de seus membros, sob forma opaca, pré-reflexiva e imperceptível à consciência cotidiana, o objetivo de uma teoria social crítica, na modernidade periférica, deve ser precisamente explicar *as razões* e o *porquê* os desclassificados e oprimidos sociais de toda espécie sentem a humilhação e a privação que efetivamente sentem. É a reconstrução dessa lógica profunda do funcionamento da sociedade brasileira, muito especialmente da forma singular como se reproduz a “concepção do valor diferencial

entre os seres humanos” entre nós e de como essa hierarquia valorativa logra se transformar em fundamento de práticas sociais e institucionais concretas [...].

Desse modo, minha tarefa como pesquisador fora a de fazer emergir expressões fundamentais das relações de dominação e poder no interior de serviços oferecidos à população pobre, serviços estes que possuem foco (*focused*), condicionalidades e, acima de tudo, um discurso social pesado como fardo do tempo. Isto porque, conforme enfatiza Rego (2008, p. 173), a história brasileira é marcada nas últimas décadas por um longo processo de desconstrução do conservadorismo e a chegada tardia de políticas sociais:

[...] os programas sociais do governo atual chegaram muito tarde. O sofrimento social e politicamente evitável de milhões de brasileiros faz parte de nossa paisagem como coletividade humana. Sua enormidade e iniquidade são constitutivas de nossa formação como Estado-Nação. Desde então permanece jogando sua sombria realidade sobre os desdobramentos futuros do país. A industrialização e consequente modernização no século XX foram realizadas sem nenhuma política, digna deste nome, de justiça distributiva.

Esta tese está caracterizada pela tentativa de elaborar uma compreensão ampla da assistência social brasileira. Embora os discursos aqui analisados provenham de um lugar específico, vale lembrar, dos municípios do Estado de Santa Catarina, ao todo 145, tais discursos, elaborados por sujeitos diversos entre si, é, sobretudo, um feixe de luz sobre o objeto, uma perspectiva de olhar. Com isso quero dizer que os discursos escolhidos para

esta tese, têm o papel imprescindível de iluminar as questões teórico-políticas apresentadas no decorrer deste trabalho. Essas questões encontrariam respostas com ou sem o aporte dos discursos, mas, considero que as percepções, em outras palavras, as representações sociais dos agentes públicos são infinitamente exemplificadoras dos processos sociais pelos quais nosso tempo atravessa.

Mas, o que é o discurso, tal como se apresenta aqui? Nada mais que o modo de falar sobre um assunto, o modo de estruturar uma compreensão, um olhar-dizer sobre o mundo social. A linguagem discursiva, por sua vez, é aquilo que denominou Michel Foucault (2012) como uma articulação quase que naturalizada entre conhecimento e poder. As disciplinas que orientam as perspectivas caminham numa tensão entre a busca pelo conhecimento objetivo e o resultado disso, a produção de relações de poder que influem sobre as relações sociais específicas. Para Foucault (1977), no caso exemplar de vigiar e punir, os diferentes discursos sobre o crime para além de descrever e tentar explicar os comportamentos considerados criminosos subsidia, isto é, dá forma a novas maneiras de definir e classificar os criminosos.

Por essa razão, enquanto sociólogo prefiro considerar que tais discursos sejam entendidos como “práticas discursivas”, elementos formadores de subjetividades, ingrediente fulcral de sociabilidade e busca de sentido na construção do **eu** e das **identidades**. Assim, os discursos não são meros conjuntos de sílabas, são, sobretudo, interessantes lembretes de que existem

limites para a ação humana, nem todos podem falar e pensar com total liberdade. Nesse sentido, esta tese estará permeada pelas noções de *habitus* e *estrutura*, um caminho sem o qual não seria possível pensar a relação dicotômica entre a influência da sociedade sobre os indivíduos (estrutura) e a liberdade de ação sobre a sociedade (ação) (ARCHER, 2003; ELIAS, 1990; GIDDENS, 2003; BOURDIEU, 2007).

Desse modo, compreender os discursos é essencial, pois, se aderirmos à definição de Bourdieu, o *habitus* é um conjunto de estruturas mentais internalizadas que permitem com que as pessoas lidem com seus mundos sociais e os compreendam a sua maneira. Essa estrutura é temporal, isto é, o resultado dela personificado no *habitus* é o produto de um longo processo de interações e de interdependências, a partir, é claro, das disposições em que se encontram seus agentes. Resulta, portanto, que o discurso, que emerge do *habitus*, é um fator fundamental para analisar qualquer fenômeno social.

Por fim, cabe introduzir que os discursos foram agrupados segundo suas aproximações, regularidades e divergências, por meio da análise do discurso, entendida como “[...] uma leitura cuidadosa, próxima, que caminha entre o texto e o contexto, para analisar o conteúdo, organizações e funções do discurso” (GILL, 2008, p. 266). A função desses enquadramentos, pensando especificamente nas contribuições de Goffman (1986), é constituir um conjunto de elementos significantes que deem o aporte necessário para a compreensão do fenômeno. Como escrevi no parágrafo acima, esse fenômeno, compreendido por

meio dos discursos, se assenta no terreno minado da estrutura/ação, das relações de interdependência e desqualificação social, é com ele e a partir dele que emerge a própria *questão social*.

4. Resumo dos capítulos da tese

Esta tese está dividida em duas partes, cada parte possui um pequeno preâmbulo que objetiva apresentar ao leitor a intenção que tive ao escrevê-los. Redigi ao final de cada capítulo uma conclusão crítica acerca dos limites que alcancei na compreensão do objeto a que me dediquei no intuito de colocar em tensão a, suposta, aclimatação das teorias ao nosso contexto de pesquisa. Não tratei de desconstruir minha própria argumentação, mas de suspeitar das suas verdades. Para mim, foi um esforço necessário, porque, por mais que não desejemos, pensamos sempre alguns resultados antecipadamente. Além disso, esses capítulos foram escritos num tempo turbulento, de muita angústia para quem dedica sua produção acadêmica na tentativa de compreender a sociedade brasileira. Desde o grande *sociologist* ao neófito em ciências sociais brasileiro, todos sabem que não tem sido nada simples escrever sobre nossa realidade. Essa é só mais uma tentativa.

Na primeira parte da tese eu escrevo sobre a história do Programa Bolsa Família referenciada ao contexto brasileiro de sua implementação. Descrevo criticamente o que constituía a proteção social no Brasil no final do século XX e nas décadas

que se seguiram. O que havia antes e o que havia depois do Bolsa Família. Dedico também algumas linhas a respeito das teorias que sustentam a transferência focalizada direta de renda mediante condicionalidades, os assim chamados, *conditional cash transfer programs* (CCT). Ao final da primeira parte coloco em perspectiva as diferentes concepções de pobreza que aparecem construídas socialmente ao longo do século XX e XXI, e penso o fenômeno atual como um resultante híbrido das concepções liberais, neoliberais e social-democratas, que assentaram bases no campo democrático-popular brasileiro.

Assim, o primeiro capítulo, intitulado “Programa Bolsa Família: um gigante político e social de nosso tempo”, eu descrevo e analiso o desenho institucional e teórico da maior política de assistência da nossa história. De forma complementar situo o Estado de Santa Catarina nesse contexto, a fim de evidenciar dados para a configuração que analiso. Embora seja uma tese em Santa Catarina, não será uma tese sobre o estado em questão.

No segundo capítulo, “Os (des)caminhos e rupturas da questão social no Brasil contemporâneo”, elaboro uma tentativa de genealogia da questão social no Brasil, buscando analisar da emergência de programas sociais setoriais à construção de uma política social robusta como o PBF. No entanto, procuro nas diferentes concepções teóricas acerca da pobreza, a construção desta enquanto fenômeno inerente as sociedades capitalistas. Numa tentativa um pouco extensa, de colocar em perspectivas algumas das várias formas de tornar a pobreza um problema de

estudos e de ação política, eu faço o esforço de mostrar como essas “formas” de pensar a pobreza habitam o imaginário político e cultural das esferas do estado brasileiro.

O cerne da tese, propriamente dito, está condensado na segunda parte. É nela que apresento o universo de pesquisa, os discursos dos agentes públicos, o seu perfil socioeconômico e cultural. No terceiro capítulo o nome escolhido explicita a intenção do texto: “A construção de um objeto de estudos: notas teóricas e caminho metodológico”. Nele percorro um caminho para construir o objeto de investigação em concomitância com seus aspectos teóricos dentro da sociologia da pobreza e da cultura. Além disso, apresento uma caracterização pormenorizada dos sujeitos pesquisados.

O quarto capítulo é o mais extenso. É o momento em que coloco a análise dos discursos e a reflexão sociológica em campo. Nele analiso a frequência, os sentidos e o conteúdo dos discursos escritos pelas várias categorias profissionais. Como fica explícito na seção dedicada ao método, neste capítulo elaboro quadros de distribuição discursiva, quadros de frequência de termos, bem como, exemplifico de maneira literal alguns discursos considerados exemplares, isto é, que condensam as percepções compartilhadas pelos agentes públicos.

Por fim, um quinto capítulo, nele percorro um caminho teórico para analisar o material de campo. Nesse sentido, como mencionei antes, procuro na ideia de fronteiras simbólicas e no conceito de burocracias de nível de rua, algumas vias de

explicação da persistência de um tipo de discurso sobre a pobreza.

5. Alguns resultados

Ao iniciar gostaria de destacar alguns elementos-respostas encontrados no decorrer da sua redação. Não tive a pretensão de dar respostas-finais e encerrar questões, entretanto, faço um esforço na direção de contribuir para o debate acerca da efetividade e dos desdobramentos possíveis das políticas públicas em nosso país.

É importante que o Estado escute seus agentes, veja como eles implementam as políticas, fiscalize. No entanto, fiscalização sem formação, somente tem o poder de gerar tensões nos serviços públicos. É importante que haja fiscalização por parte do Estado, mas os gestores precisam ter escuta ativa de seus agentes.

A participação democrática dos agentes públicos e da sociedade civil nos processos decisórios é um fator inexorável para o sucesso dos programas sociais de combate à pobreza e a fome. Nenhuma política pública terá impacto positivo se for construída de cima para baixo, sem a vivência, a experiência e os imponderáveis da realidade social de cada configuração. Os agentes públicos, bem como as populações-foco das políticas públicas, são a base social sob a qual se assentam as principais razões de existência do Estado. Por isso, é na relação de

interdependência que os esforços de um Governo devem encontrar eco.

É importante que o Estado tenha mais transparência e faça publicidade de qualidade de programas sociais como o Bolsa Família. Os preconceitos de raça/etnia, classe e gênero somente aumentam com a falta de transparência dos indicadores socioeconômicos e dos procedimentos de entrada e saída nos programas sociais. Pode-se afirmar que grande parte das falsas ideias sobre o Bolsa Família provém do desconhecimento e do distanciamento político gerado pela polarização direita/esquerda dos últimos anos. A ausência completa de propaganda sobre o Bolsa Família denota que a questão é bastante delicada e controversa para o campo político.

O neoliberalismo é um tipo de racionalidade incorporada à prática dos agentes públicos e que resulta na culpabilização dos sujeitos pobres e principalmente naqueles que acumulam vulnerabilidades (interseccionalidades). Isso significa que as condições de permanência como beneficiários do Bolsa Família são caracterizadas por um processo que empurra, literalmente, os sujeitos pobres para a porta de saída, já que o objetivo final do programa (dado que na ponta é assim que ocorre) é a solução rápida da condição de precariedade prevista nos marcos monetários. Desse modo, o que encontrei nos discursos dos agentes é, em linhas gerais, a necessidade de “incentivar” as famílias a caminhar por “conta própria”, um discurso que substitui direito social por “ajuda do Governo”.

A estrutura que viabiliza estes discursos tem um pano de fundo sobre o qual estão assentadas as bases de uma sociedade que enfrenta a inflação dos direitos da sociedade “liberal” num contexto neoliberal. Nas palavras de Sant’Anna (2007, p. 07), “A grande referência de integração social continua sendo o trabalho e espera-se daqueles que não trabalham (por diversos motivos) que consigam responder à sociedade e ao mercado de trabalho como se vivessem o individualismo positivo”.¹⁷ Por isso, as variadas tentativas de enxugar os números do programa, tendo como respaldo a opinião pública ratificada pela opinião dos agentes.

Encontrei nos discursos escritos uma gama de respostas que aparentam a enorme resistência dos agentes à tendência universalista das políticas sociais. Se, conforme conta-nos a história de implementação do Bolsa Família, a principal política de transferência de renda do país tem o papel fundamental de tornar-se universal, tal como propunha Suplicy, é inexorável que exista na base social um trabalho efetivo de conscientização da importância e do papel do Bolsa Família no Brasil. Caso isso não ocorra, a tendência é que o estigma sobre as populações beneficiárias cresça a cada novo capítulo da nossa polarização.

O papel do não dito nesta tese é, também, um fator importante. Estou certo de que as respostas publicadas aqui e no *Perfil dos cursistas...* (GARCIA, DALLMANN, AVERSA, 2017), não representam a grande verdade sobre o Bolsa Família em

¹⁷ Reitero a citação no capítulo final, dada a sua pertinência ilustrativa para esta análise.

Santa Catarina. É bastante provável que no anonimato do lar e da internet os agentes tenham elaborado suas respostas de outras formas, distintas da própria prática cotidiana em seus postos de trabalho. Entretanto, o não dito orienta-nos a pensar a liberdade de ação dos sujeitos envolvidos nos processos de implementação de uma política pública. O que se poderia saber e não se sabe, por que os agentes silenciam? Esse silêncio, por outro lado, ecoa forte se darmos destaque as representações dos beneficiários, o que já foi feito por uma gama de pesquisadores.

Desse modo, é imprescindível dizer que essa investigação só estaria “quase pronta” se houvesse tempo hábil para analisar os anos 30 e 40 do século XX em nosso país, entre outras entradas de conhecimento do objeto. Considero, portanto, um trabalho em progressão. O *mainstream* da inteligência nacional tem focado nossa desgraça atual pelas lentes dos acontecimentos do período ditatorial e do surgimento do Partido dos Trabalhadores, esquecendo que a classe trabalhadora, tal como é convencional observar, em sua amplitude de categorias sociais, vem lutando desde o surgimento do primeiro sindicato, do primeiro partido político de esquerda, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1923. Em nossa história a representação política dos interesses do povo sofreu violências antidemocráticas, desrespeito aos direitos humanos, em suma, uma série de ataques. Se voltarmos ao período de Juscelino Kubitschek, as tentativas sólidas de criar um projeto nacional, veremos que na sua gênese, a luta de classes no Brasil, sempre

assimétrica em razão do poder de mobilizar a violência de Estado que as camadas dirigentes possuem, tem uma característica muito clara: quando um grupo político que represente os anseios ditos de esquerda de uma determinada época tenta a hegemonia, ainda que do ponto de vista simbólico, ele é atacado por outro grupo bem delimitado das elites capitalistas. Esse grupo é conformado pelos monopólios midiáticos, funcionários da esfera judicial que, via de regra, segue mais suas convicções pessoais no exercício do direito do que propriamente a carta constitucional vigente, elite financeira antinacional e anti-industrial, indivíduos que se identificam com o campo político conservador e neoliberal, por mandatários traidores das ideologias existentes dentro dos partidos políticos de esquerda (não vamos fingir que não existem), entre outros fatores. Essa elite, que se une em torno de uma pauta econômica, consegue aglutinar muita gente, e, quando não consegue, como em alguns casos que ao longo do século XX e XXI nosso país vivenciou, ela golpeia, se eleva com toda a força na defesa de seus interesses. Isso foi o populismo, o governo pela violência, a intolerância, que até hoje grassa nas camadas dirigentes da população brasileira, contra ele somente alguns suspiros de assistencialismo, nosso limite conceitual para tratarmos de Estado-social. Por isso, a sociologia brasileira deve urgentemente ser também, uma sociologia histórica, sobretudo da nossa história nacional e latino-americana, caso contrário, correremos o risco de estarmos sem perceber construindo uma torre de marfim.

Mas, por que essa tese só estaria “pronta” se eu tivesse abordado a história política e social do nosso país? Porque é por meio dela que as práticas sociais se constituem, é o nosso processo civilizador, como diria Darcy Ribeiro (2006), é a nossa contradição, afirmaria algumas vezes o professor Florestan Fernandes. Esse nosso jeito de ser, nossos conflitos, nossas vidas, nossa miséria e glória, não podem ser compreendidas somente por meio dos conceitos e modismos distantes da nossa realidade. Urge percebermos que existe sim uma realidade brasileira, sem a qual nenhum objeto pode ser observado à luz das ciências sociais. Isso não significa, entretanto, que abstenhamo-nos de nossas pesquisas, que sejamos militantes, isso só quer dizer que existe um Brasil fora da plataforma Lattes, ou da nossa vida de monge acadêmico. Nesse Brasil real existe um programa social, uma percepção sobre os pobres que tem sido compartilhada culturalmente, houve um golpe de Estado, uma série de reformas sem a mínima discussão política e democrática, aprovadas por meio de propinas e troca de favores. Tudo está documentado. Nossos objetos teóricos e empíricos bebem do povo brasileiro, este que nessa realidade vive. Esse é o nosso limite. O fardo pesado da história é a nossa herança, mas não pode ser o nosso destino.

PRIMEIRA PARTE

CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS. POR QUE PESQUISAR OS SEUS AGENTES?

De depois de alguns anos discutindo políticas públicas, transferência de renda, estado social na sua concreticidade, pergunto-me, como começar esta tese, isto é, por onde dar a largada daquilo que pretendo refletir nestas páginas. Escolhi um caminho simples, nem por isso fácil. Nesta primeira parte irei dedicar-me a exposição de uma breve discussão teórica, que fará às vezes de prolegômeno, para o entendimento daquilo que irei chamar de política pública, mas, mais importante ainda, porque entendo que o Programa Bolsa Família pode ser pensado a partir do processo social que dá origem a ações governamentais, ao problema do jogo entre os atores sociais que discutem, formulam, direcionam uma política focalizada. No primeiro capítulo, dedicar-me-ei a apresentação do Programa Bolsa Família em si, em outras palavras, pretendo discorrer sobre sua história, seu desenho institucional, que é parte da minha análise documental e bibliográfica, ressaltando, por fim, sua sustentação teórica, ou pelo menos, desbravar um campo de justificativas teórico-conceituais bastante difundidas nos primeiros anos do século XXI. Já, no segundo capítulo pretendo discorrer e refletir sobre o que antecede ao Programa Bolsa

Família, enquanto um fenômeno social originário de uma configuração histórica, que, a partir de 2014 tem de enfrentar resistências políticas e sociais, marcadamente após o impeachment de Dilma Rousseff¹⁸.

O que conhecemos hoje por políticas públicas são fruto de um processo que ocorre após a Segunda Guerra Mundial. Desse modo, os estudos sobre políticas públicas, enquanto um campo científico são, sobremaneira, recentes, datando dos anos 50 do século passado a sua emergência no campo das ciências sociais.

Há, portanto, duas linhas de investigação no surgimento dos estudos sobre políticas públicas. Uma, marcadamente europeia, investiga a ação do Estado, já, a segunda, que começa nos Estados Unidos, propõe a pesquisa das ações de Governo. Essas duas vertentes dão origem, hoje, a inúmeros trabalhos na, ainda, incipiente investigação sobre esse fenômeno, ao menos no Brasil.

Aqui e, na América Latina como um todo, é recente o interesse científico pelo fenômeno. Muitos trabalhos sobre políticas públicas em geral são, a bem da verdade, estudos sistemáticos sobre políticas específicas. Hoje, por exemplo, os pesquisadores em ciências humanas no Brasil estão mais interessados em analisar algum programa ou política específica, por isso, grassam estudos sobre o Sistema Único de Saúde, o Bolsa Família, a Previdência Social, entre outros.

¹⁸ Os enfrentamentos políticos no parlamento foram estudados por Ivo e Exaltação, 2006.

No entanto, na atualidade, inúmeros modelos de explicação estão surgindo e, alguns deles já estão solidificando-se na ciência política, por exemplo. Podemos falar nas teorias do Elitismo; Incrementismo; o Pluralismo; o Modelo de escolha pública; a Teoria da escolha racional; a Teoria dos jogos; entre outras que não serão aqui detalhados, mas que valem a menção dada a influência que exercem hoje no campo de estudos em políticas públicas (SOUZA, 2006; RODRIGUES, 2010; DYE, 2010).

A noção de políticas públicas no meio acadêmico é bastante abrangente. Entretanto, é comum encontrar a definição segundo a qual as políticas públicas são consideradas um processo, *police-making* em língua inglesa, isto é, um processo formado por etapas e atores diferentes entre si (ÁVILA, 2013; OLIVEIRA, 2015). “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).

Uma característica primordial na construção das políticas públicas é a variedade de atores sociais envolvidos. Essa diversidade de elementos políticos e sociais, sempre contextuais, atuam na formulação, na aprovação e na implementação de fato. Uma vez elaborada e formulada, uma política pública precisa ser colocada em funcionamento e avaliada constantemente. Isso exige uma estrutura institucional com técnicos das mais variadas funções, servidores administrativos, burocratas. Com a crescente

preocupação em torno da questão do acesso a direitos sociais e serviços públicos mediante políticas públicas, um campo de estudos que vem se desenvolvendo no Brasil é o estudo das “burocracias do nível da rua”, que tem origem na obra de Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980, 2010). No contexto brasileiro, o tema está diretamente relacionado ao exercício da cidadania dos pobres, que experimentam barreiras adicionais no acesso a direitos constitucionais, ou por ser a população-alvo de políticas públicas com tendências reguladoras que são especialmente sujeitas à intervenção de atores locais. A expansão dos estudos de implementação de políticas públicas é sinal do reconhecimento da importância de barreiras informais que condicionam e limitam o acesso de fato aos direitos sociais e políticas públicas formuladas especialmente visando à redução ou compensação de desigualdades sociais.

Antes de abordarmos o tema da burocracia e da regulação da pobreza mediante a ação de agentes públicos, é preciso fazer um breve percurso sobre os recentes estudos em políticas públicas, para, assim delimitar melhor o tema ao qual irei dedicar-me nesta tese.

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, temos a primeira definição de políticas públicas e, também, aparece 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” (ÁVILA, 2013, p. 17). A hegemonia no direcionamento dos recursos é quem melhor responde sobre os sentidos de uma determinada política, por isso, para Lasswell (1958), as políticas públicas são resultados das ações de grupos determinados sociologicamente em uma sociedade, podendo ser uma pequena elite ou um grupo de sujeitos oprimidos. Assim, pode-se perceber que os bens e a capacidade de intervenção estão distribuídos de forma desigual, isto por que os grupos possuem diferentes possibilidades de influência e capital político.

Outra vertente definidora da ideia de política pública a concebe como um importante definidor da ação política. É nesse sentido que Theodore J. Lowi (1964, p. 299) afirma que “Policies determines politics”, isto é, as políticas públicas determinam a política. Isso significa que uma política pública é definida no interior do jogo político. Hora pendendo para um lado, hora pendendo para outro.

Ainda assim, alguns autores consideram que mesmo influente sobre a *real politik*, as políticas públicas não podem sozinhas transformar ações governamentais. As políticas públicas, no entanto, dependem de como os fatos são vistos e interpretados. Nessa linha, argumenta Simon Schwartzman (2004), que as políticas dependem, também, da reação do público. Podemos afirmar, nesse sentido, que além da reação de uma camada social, precisamos adicionar a estes estudos a reação dos agentes públicos envolvidos em tirar as políticas

públicas do papel, seus discursos, suas práticas sociais, seu universo social.

O autor Thomas Dye (2010) define a política pública como aquilo que um governo faz ou deixa de fazer. “Note-se 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. Afirmamos que a inação do governo pode ter um grande impacto na sociedade, como a ação do governo” (DYE, 2010, p.8). Nesse sentido, a atuação dos governos é o eixo central de análise das políticas públicas, portanto, esses estudos se dedicariam a compreensão e explicação das causas e consequências das atividades de governo. Isso envolve, analisar as correlações de força no campo político, o impacto dos movimentos sociais e dos agentes econômicos, bem como, do efeito social dos arranjos político-institucionais e dos processos que dele se desprendem.

Nessa linha argumentativa, os governos regulam conflitos na sociedade; organizam a sociedade e os conflitos entre grupos (como nos casos em que uma política pública não é bem vista por todos os grupos sociais), eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade e extraem dinheiro de outros, na maioria das vezes sob a forma de impostos ou sanções. Assim, as políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos – ou todas essas coisas ao mesmo tempo.

Para Dye (2010), ao tratarmos de uma determinada política, devemos, pensá-la sob a ideia de quem ganha o quê, e porque ela faz diferença sobre a vida de determinado grupo. Nesse sentido, quando vamos estudar uma política pública, como é o caso do Programa Bolsa Família, precisamos antes descrever seu histórico e seu funcionamento, assim procedendo, evidencia-se o que o Governo faz ou deixa de fazer, nos mais variados âmbitos da vida social, claro, em se tratando de uma política de garantias mínimas como é a política de transferência direta de renda.

Ademais é necessário determinar quais são as causas e as consequências de uma determinada ação política, e, nesse sentido, irei, na segunda parte desta tese, dedicar fôlego e tinta para compreender os significados dos discursos dos agentes públicos ao referirem-se ao objeto central da transferência de renda, os pobres. 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. Para Marta Rodrigues, as políticas públicas, assim:

[...] 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)

Em outras palavras, as políticas públicas são de fato a presença mais sentida do Estado e da política no cotidiano dos cidadãos. Sua influencia é decisiva na vida de muitas pessoas, por isso, tais políticas são consideradas vitais para o funcionamento de uma sociedade democrática. Vale ressaltar que não é comum existirem políticas públicas totais, isto é, as políticas são setorializadas, focalizadas, direcionadas a determinados grupos sociais ou conflitos que cabem ao Governo a resolução.

Uma política pública surge num jogo político, ou, sociologicamente falando, numa configuração específica que obedece ao menos cinco etapas, de acordo com Dye (2010). A primeira etapa é a da identificação do problema, esta etapa não surge do nada, pois é preciso construir os fatos sociais enquanto problemas da política; a segunda etapa é a da formulação, neste aspecto o trabalho técnico e até mesmo acadêmico contribui na delimitação e focalização de um problema específico a ser resolvido; a terceira etapa é a da legitimação, aqui há o encontro de uma variedade de atores sociais que precisam entrar no embate político e midiático para a defesa ou a contraposição à

proposta apresentada em forma de política; a quarta etapa é a de implementação, nesta etapa é que a política ao sair do papel toma corpo e identidade concreta, visto que na maioria dos casos esta etapa está, inexoravelmente, dependente do contexto de aplicação; a última, não menos importante para o sucesso de uma política pública é a etapa da avaliação, momento fulcral para o redesenho daquilo que pode ser modificado ou incrementado numa política pública. Neste aspecto, e, isso veremos mais adiante, uma política de grande porte como é o Programa Bolsa Família, é redesenhada inúmeras vezes. Se acompanharmos a história de implementação e o atual desenho do programa, veremos que praticamente todos os pressupostos do Bolsa Família passaram por alguma modificação, justamente para atender, na maioria das vezes, a demandas sociais antes não formuladas no momento de criação.

Podemos dizer, que no interior de uma configuração entendida como um processo histórico de consolidação de ideias, a mediação entre a *real politik* e a política pública de fato é, segundo o pensamento de Simon Schwartzman (2004, p. 181) 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”. Além disso, a elaboração de uma política pública depende de fatores que exigem respostas rápidas, basta lembrarmos que historicamente as políticas públicas surgem como respostas às crises dos estados nacionais nos anos que se sucederam após a Segunda Guerra. Mas, não

precisamos ir muito longe, anteriormente ao Programa Bolsa Família, o Governo Federal havia feito uma força tarefa para o combate imediato à fome, o Programa Fome Zero, que durou pouco tempo e fora substituído.

Todas as etapas dependem de uma correlação de forças políticas e sociais, nenhuma política pública acontece sem que diferentes atores assumam suas posições na arena política, sem que sejam levados ao debate no mais das vezes influenciados por seus conflitos de interesse. Entretanto, a formação de uma política pública não se constitui apenas no poder legislativo com sua relativa autonomia. Van Meter e Van Horn (1975, p. 445 *apud* HILL, 2006, p. 63) definem que o processo de implementação de uma ação estatal constitucional é composto pelas “ações de indivíduos (ou grupos) privados ou públicos, direcionados à consecução de objetivos previamente estipulados por decisões políticas”. Esse momento, no entanto, ocorre num nível diferente, pois as ações práticas de uma política pública num país como o Brasil, são descentralizadas, o que gera um conjunto de reinterpretações da ação pública, podemos dizer que o momento de implementação é, também, uma momento de tradução. 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 distância, entre formulação, processo legislativo e implementação de uma política pública, gera o que Hill (2006) chama de “déficit de implementação”, que são discrepâncias entre aquilo que é pensado/formulado e aquilo que é executado

pelos agentes públicos. Temos então que considerar que uma política pública é um processo, sendo um processo ela é sempre um jogo de forças no campo heterônomo da política.

Após sair do papel, e este é um período que se estende por toda a vida de uma política pública, é que é possível avaliarmos os resultados efetivos. Ao ser aplicada, tal política, cumpre o seu papel com a população focalizada? Ela atende aos princípios básicos estipulados pelos formuladores? Aquilo que foi pensado como central em uma política é de fato importante? No caso específico desta tese, poderíamos perguntar: Estão os agentes públicos, atores sociais responsáveis pela implementação e interação cotidiana com os beneficiários, estão eles, de fato, na luta contra a pobreza? Se sim, quais práticas e quais discursos são adotados? Se não, o que dizem sobre a pobreza, os pobres e a desigualdade social? São eles favoráveis ao tipo de política que têm como dever aplicar? Esses são, portanto, os efeitos, no mais das vezes, imprevisíveis para quem formula uma política de assistência. Afinal, o poder dos agentes no processo de implementação e na eficácia da política é maior do que o próprio estatuto da política.

É certo que neste aspecto precisamos levar em consideração que há, também, certo agenciamento dos sujeitos que são beneficiados com uma política específica. O que quero dizer é que não podemos partir do pressuposto que a forma como os agentes públicos veem a política não é influenciada pela forma como os beneficiários dela vivenciam os seus direitos. Como sabemos, desde Simmel e Elias, essa é uma relação de

interdependência e constante interação, nem sempre harmoniosa, visto que de um lado estão aqueles que necessitam o socorro, e, do outro, aqueles cujo papel é representar o Estado, esse ente tão invisível para as camadas populares. É nesse imbróglio que se esconde meu objeto de investigação, essa relação confusa entre aquilo que penso e aquilo que devo fazer num determinado contexto, “a distância entre minhas experiências privadas, minhas paixões e meu trabalho institucional”. Um problema literalmente kafkaniano.

Faço essa pequena digressão, para dar vida e tinta ao processo de investigação dos resultados gerados pelas formas de “tirar do papel” uma determinada política. Isso não são descobertas novas, governos e organizações internacionais, tem se interessado por este processo, por isso considero a relevância deste tema. Nos últimos anos as pesquisas sobre políticas públicas tem tido a preferência pelo estudo das formulações e, paulatinamente, os estudos sobre implementação tem concentrado grande atenção.

Milene Peixoto Ávila (2013), em sua tese de doutorado em ciências sociais, realizou um estudo que servirá de aporte para a construção desta primeira parte da tese. A autora afirma que os estudos de políticas públicas dividem-se em dois blocos, os estudos *top-down* e os estudos *bottom-up*. Os primeiros buscam analisar as políticas públicas de cima para baixo, isto é, desde seu desenho institucional e, partindo dele, pensar seus resultados e, se os atores que implementam, seguem os pressupostos da política em si. Os de tipo *bottom-up* são aqueles

estudos que pretendem, a partir da vivência cotidiana de uma política pública, discutir e analisar seus resultados. Pretendo, nesta tese, abordar o fenômeno da implementação do Bolsa Família nestas duas frentes, em outras palavras, irei discutir e analisar o Programa Bolsa Família em seu desenho, bem como, irei, desde os discursos produzidos pelos atores sociais, problematizar as consequências (esperadas e inesperadas) desta política pública.

Os estudos de tipo *top-down* que surgem nos Estados Unidos, a partir dos anos 70 e 80, partem de certo pessimismo com as ações governamentais, eles tentam precisar aquilo que fora aplicado de forma correta ou incorreta, quais foram as falhas no sistema de implementação. Em geral os resultados alcançados versam sobre as possibilidades de maior controle do Estado sobre os agentes públicos e suas práticas. Assim, tais estudos priorizam as decisões governamentais para chegar a resultados que, via de regra, podem ser a contraposição daquilo que previamente havia sido formulado pelo Estado.

Já, os estudos de baixo para cima, como são os de tipo *botton-up*, analisam os atores executores e o contexto local de implementação, apresentando um olhar mais realista da implementação, justamente porque abandonam a ideia do “como deveria ser...” e questiona o “como está acontecendo...”. Entretanto, nesta perspectiva, ao questionar-se sobre o que está acontecendo, o fazemos de forma contextual, isto é, pensando sempre as configurações que emergem em cada campo. Neste caso, o campo da assistência social.

Por fim, volto à questão apresentada inicialmente: Por que pesquisar os agentes públicos? A resposta, novamente, vem de Hill (2006). 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)

Reconheço, portanto, os limites que minha análise encontrará ao tomar os discursos escritos pelos agentes públicos e contrapô-los aquilo que fora formulado pelo Estado, contudo, vejo que o discurso, isto é, a fala, o universo simbólico, aquilo que Bourdieu (1985) chamou de repertório cultural, é, sobremaneira, um quadro importante para pensarmos os sentidos da assistência, o cotidiano. Isso não significa, por outro lado, que ao tomar os discursos, mesmo que não estejam fora do contexto de trabalho, visto que eles foram elaborados dentro da instituição, eu os veja como ação concreta. Em outras palavras, esses discursos servir-me-ão como campos de exploração do universo múltiplo da assistência, irei buscar neles uma explicação para um fenômeno que é multidimensional¹⁹, e, por assim o ser, seu enfrentamento também. Por isso, para introduzir minha análise desta relação, a relação Estado – agentes públicos – beneficiários, e, entendendo que “[...] as instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação e é

¹⁹ Pobreza como fenômeno multidimensional.

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), é que irei dedicar esta primeira parte da tese para fazer um breve percurso pelos caminhos do Bolsa Família.

Por isso, após ter tido a experiência de buscar explicações pelos mais diversos níveis de análise do Bolsa Família, dedicarme-ei a fazer o cotejamento entre o Institucional e o cotidiano, entre o estatuto da política e o que pensam alguns de seus executores, lá na ponta. Sempre no intuito de ressaltar a importância da luta contra a pobreza, mas nunca contra os pobres. Ainda assim, essa pesquisa – que objetiva ler as instituições e as práticas dos agentes – de nenhuma maneira pode ser generalizada, sequer para todos os municípios aqui pesquisados, muito menos para um país tão grande quanto o nosso.

CAPÍTULO 1

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM GIGANTE POLÍTICO E SOCIAL DE NOSSO TEMPO

1. História e contexto de formulação e implementação

Em 1980 a pobreza extrema e a miséria foram definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como incompatíveis com sociedades desenvolvidas. Ainda hoje, o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os objetivos do milênio, adotados em 2015, é erradicar a pobreza extrema no mundo todo até 2030. A Constituição Federal brasileira de 1988, por sua vez, expressa um objetivo fundamental ainda mais exigente em seu artigo 3º "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". No entanto, os anos que se seguiram à Constituição foram de acirramento do projeto neoliberal. Somente, a partir do ano 2000, é que os pobres, enquanto atores sociais começam a lograr espaço nas políticas públicas.

Em 2017, o Programa Bolsa Família completou 14 anos de existência. Criado em 20 de outubro de 2003²⁰, em pouco menos

²⁰ Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertido em lei pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

de uma década o programa já era considerado o maior programa de proteção social da história brasileira. Hoje, o programa tem uma cobertura de mais de 1/3 da população brasileira, são cerca de 14 milhões de famílias atendidas, em todo o território nacional. Inicialmente o programa atendia, preferencialmente, as populações do norte e do nordeste brasileiro, cerca de 3,6 milhões de famílias. Com o final do Programa Fome Zero, e sua paulatina substituição pelo Bolsa Família, o programa foi crescendo e se tornou no que conhecemos hoje, um emblema da administração do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) (YAZBEK, 2004, 2003). A expansão veio acompanhada por aperfeiçoamentos no desenho do programa – sendo o mais importante a criação do Benefício Variável vinculado ao Adolescente, o BVJ, criado para que os impactos do Bolsa Família (especialmente na educação das crianças e adolescentes) fossem estendidos aos jovens beneficiários com idade de 16 e 17 anos.

Fruto da unificação dos programas até então existentes, o Programa Bolsa Família além de ser o principal instrumento de combate à fome do Governo Lula (Fome Zero) e do Governo Dilma (Plano Brasil sem Miséria), assume posição de destaque no Sistema de Proteção Social do país ao integrar as políticas de Assistência Social, Saúde, Segurança Alimentar e Educação. Apresenta como objetivos o combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais, a promoção da inclusão social mediante transferência monetária, o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, assistência social, segurança alimentar e educação, o

estímulo à emancipação das famílias e a promoção da intersetorialidade.

O Programa Bolsa Família, desse modo, transformou-se no carro chefe do sistema de proteção social brasileiro. Além disso, tornou-se um modelo internacional para países como Índia, Moçambique, Filipinas, Uruguay, entre outros, embora o México tenha tido a primeira experiência já nos anos 1990 com o programa “Progresa” que logo passou a chamar-se “Oportunidades” (LEVY e RODRÍGUEZ, 2005).

Em estudos anteriores sobre as políticas sociais, Ozanira Silva (2001, 2003, 2005; SILVA *et al.*, 2007), afirma que no desenvolvimento da política social brasileira tem-se um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente, de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população, isto porque a maioria dos programas e ações de Estado se desenvolveram de forma setorializada. Tais medidas de governo não são configuradas como estratégia de caráter universal para enfrentamento da pobreza no país (DRAIBE, 1995), embora esse quadro venha se modificando a partir, sobretudo, dos anos 2000, é só com o Programa Bolsa Família que o país dá à pobreza a centralidade necessária.

A nova configuração social, gerada com a era neoliberal²¹ levada a diante pelos dois governos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), resultava das consequências graves do encolhimento do Estado; da flexibilização das relações de trabalho estimulada pelos organismos internacionais e da

²¹ Chamo de era neoliberal o período marcado por políticas de ajuste fiscal e privatizações de estatais, um período da história brasileira muito similar ao que estamos vivenciando nesta década.

transformação dos direitos sociais em pacotes socioassistencialistas em nome da redistribuição equitativa de renda e direcionados a populações cada vez mais estritamente delimitadas, focalizadas.

A nova questão social²² remete, segundo Castel (1998), à desfiliação de uma parte importante da classe trabalhadora, ampliando o contingente dos “supranumerários”, e à gestão de um conjunto cada vez maior, segundo Bauman (2005), de pessoas declaradas “redundantes”, “descartáveis”, constituintes do que o autor chamou de “refugio humano”. O Bolsa Família surge num país marcado por uma população de “marginalizados”, isto é, essa diversidade humana, dita, “fracassada” e “naturalizada” que constitui a nebulosa dos indigentes, cada vez mais visíveis, em princípios dos anos 2000, pelos efeitos de discursos que lhes davam vida e os situavam ao alcance da norma do “socialmente administrável”. Não à toa, a história do Bolsa Família começa com o engajamento da sociedade civil no combate à fome e a miséria²³.

Portanto, dada a complexidade da nova questão social no Brasil, o Bolsa Família precisou desenvolver-se numa estratégia de governo, muito mais contundente do que mera ação social via política pública. De acordo com Castro e Modesto (2010), desde 2003, uma extensa agenda de aperfeiçoamento operacional foi desenvolvida, o programa não ficou estancado e se modificou ao

²² A de se distinguir questão social e pobreza, sendo a primeira um conjunto de fenômenos que correspondem ao todo da população de um país, já a pobreza caracteriza-se pela impossibilidade de inserir-se na vida social de forma digna (esta não é uma conceituação de pobreza).

²³ O célebre sociólogo Betinho deve sempre ser lembrado como ícone da luta contra a fome no Brasil.

longo dos 14 anos. O Bolsa Família foi criado com o foco na família²⁴. Por isso, permitiu superar a pulverização orçamentária e administrativa que caracterizava os diversos programas de transferência de renda então existentes, ao direcionar as ações para todo o grupo familiar e não mais para cada um de seus integrantes de forma isolada. Quando Lula tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda disperso, com diferentes listas de beneficiários e critérios de recebimento. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integraria ao denominado Programa Fome Zero. Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, “foi o Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de Programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios”. (WEISSHEIMER, 2006, p.32).

A partir de 2011, o PBF integra o Plano Brasil sem Miséria (PBM)²⁵, que agrega vários programas de combate à pobreza,

²⁴ Adiante a centralidade da família no programa será compreendida por meio do conceito de familismo.

²⁵ Criado pelo governo Dilma, por meio do Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011. Objetivo: retirar os brasileiros que ainda viviam na extrema pobreza. Meta: 16,2 milhões de brasileiros. Prazo: até 2014. Uma das estratégias para cumprir a meta foi o Busca Ativa (equipes de profissionais que saem em busca de famílias que se enquadram na população alvo para cadastrá-las e incluí-las nos programas).

organizados a partir de três eixos: 1) garantia de renda; 2) acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica); e 3) inclusão produtiva. O programa também tem seu orçamento ampliado e, com isso, o atendimento de mais famílias, passando de cerca de 12 milhões em 2010, para quase 15 milhões em 2015.

A consolidação do Bolsa Família contribuiu para a homogeneização dos critérios dos programas de transferência condicionada de renda; o acesso das famílias aos serviços da assistência social; a definição de um padrão de referência para concessão de benefícios, modelo de gestão e de pagamento, em política pública para outras áreas, como segurança, cultura e esportes; a criação de um paradigma para o cadastramento de público-alvo de políticas públicas, o Cadastro Único, e de veículo para recebimento de benefícios financeiros públicos, o Cartão Bolsa Família (PAES-SOUSA, 2013).

Quadro 2. Evolução orçamentária do PBF

ano	n° de famílias beneficiárias	valor total repassado em R\$
2004	6.571.839	3.791.785.038,00
2005	8.700.445	5.691.667.041,00
2006	10.965.810	7.524.661.322,00
2007	11.043.076	8.965.499.608,00
2008	10.557.996	10.606.500.193,00
2009	12.370.915	12.454.702.501,00
2010	12.778.220	14.372.702.865,00
2011	13.352.306	17.360.387.445,00
2012	13.902.155	21.156.744.695,00
2013	14.086.199	24.890.107.091,00
2014	14.003.441	27.185.773.070,00
2015	13.782.217	25.379.505.412,00

Extraído de: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil, [s.d]).

Como demonstra o quadro 2, a evolução orçamentária do PBF acompanha um número crescente de novas famílias beneficiárias. Uma das razões possíveis desse aumento, é que a partir de 2010 com o Programa Brasil Carinhoso, a busca ativa por mães e filhos em situação de extrema pobreza marcou uma nova etapa do PBF.

No ano de 2014, o Programa Bolsa Família foi considerado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como a principal estratégia adotada pelo Brasil para a superação da fome, retirando, assim, o país do mapa da fome mundial. Ainda em 2014, o Brasil ganhou o I Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social (*Award for Outstanding Achievement in Social Security*), concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), em resposta ao caráter resolutivo e de inovação na redução da pobreza.

Embora, tenha alcançado êxito na tarefa de enfrentar a pobreza e a extrema pobreza em praticamente todos os cantos do Brasil, o Programa Bolsa Família, ainda não logrou solidificar-se na opinião pública, talvez a sua maior rival. O Bolsa Família está muito longe de ser uma política pública consensual entre os mais diversificados segmentos da sociedade brasileira. Milena Ávila (2013), recuperou em fontes hemerográficas algumas falas bastante demonstrativas daquilo que, até hoje, o Bolsa Família suscita entre os “formadores de opinião”.

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”. 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” (ÁVILA, 2013, p. 34).

Assim, o Programa Bolsa Família chega a 2017, entre ranços e avanços, mais uma vez na berlinda. O seu maior desafio será o de transformar-se em uma política de Estado, no entanto, isso parece cada vez mais longe de ser logrado. É nesse caldo cultural que me lanço nesta tese, na compreensão de algumas expressões do *corpus* social que põe essa engrenagem em funcionamento.

A seguir, dedico-me ao estudo sistemático do desenho institucional do programa, para, por fim, lançar luz sobre alguns aspectos teóricos que o sustentam.

2. O Programa Bolsa Família em dados

Nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs), os extremamente pobres eram 17,5 milhões em 2001 e 9,6 milhões em 2009 (MARTIGNONI, 2012, p. 3). As pessoas extremamente pobres do Brasil em 2010 eram majoritariamente negras (71%), em sua maioria viviam no Nordeste (60%), e um

elevado percentual (40%) era composto por crianças de 0 a 14 anos. Enquanto 5% da população urbana brasileira eram extremamente pobres em 2010, 25% da população rural encontrava-se ainda nessa situação (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014, p. 39). Destarte, segundo os dados da PNAD divulgados em dezembro de 2015, a pobreza extrema havia sido reduzida para 2,8% da população em dezembro de 2014 (5,6 milhões de indivíduos numa população de 202,7 milhões). Ao mesmo tempo, considerando o conjunto dos rendimentos dos domicílios, o índice de Gini caiu abaixo de 0,5 pela primeira vez na história do Brasil.

A partir desses dados, é possível termos uma breve noção do tamanho da questão social brasileira, do complexo processo social de combate à fome e a pobreza em todo o território nacional. Neste capítulo, o objetivo será reconstruir o desenho de como funciona o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada (PTRC)²⁶ para famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00), com condicionalidades nas áreas de saúde e educação. O PBF foi criado pelo Governo Federal em 2003 com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e execução de várias ações de transferência de renda que atuavam de forma

²⁶ 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)

sobreposta, com baixa cobertura e muitas limitações administrativas. Os programas anteriores foram criados e implementados, em sua maioria, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), eram eles:

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;

Esse processo de unificação pode ser traduzido no esforço do Governo Federal em racionalizar os gastos com assistência social, no intuito de institucionalizar uma estratégia coerente e coesa de combate à pobreza no país. Essa unificação inicia-se em julho de 2003 e se estende até 2007, ao mesmo tempo em que o Brasil entrava para a era da gestão digital. Esse redirecionamento combatia pulverização de benefícios e recursos, colocando a família no centro da nova estratégia. Entretanto, isso não significa que o PBF deixa-se de ser um benefício complementado por outros benefícios.

De acordo com o Art. 4º, do Decreto nº 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.

Portanto, o Programa Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões consideradas essenciais à superação da fome e da pobreza (MDS, 2010a), são elas:

– 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 Programa Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

O Programa Bolsa Família depende, desse modo, de um conjunto interdependente de normas, atores sociais, organizações, regulações, capacidades e incentivos para funcionar, isto é, uma aparato burocrático-legal de milhares de funcionários. As principais instituições envolvidas na execução do Bolsa Família são o Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a Caixa Econômica Federal, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC) e as Secretarias de Assistência Social dos municípios, estados e do Distrito Federal.

Mas, como funciona o Programa Bolsa Família? Para expor de maneira detalhada e didática, escolhi dividir o seu funcionamento em nove partes, a saber: i) identificação dos beneficiários; ii) inscrição das famílias; iii) tipo e valores dos benefícios concedidos pelo programa; iv) pagamentos aos titulares do Cartão Bolsa Família; v) acompanhamento das condicionalidades; vi) relação com outros programas e benefícios sociais; vii) atualização cadastral; viii) critérios e regras de saída; ix) atendimento e relacionamento com as famílias beneficiárias.

i) A identificação dos beneficiários é basicamente feita através do cálculo de renda *per capita*, este cálculo é a soma e divisão dos rendimentos de todos os membros da família. Segundo a definição do programa, família é 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”. A renda é auto-declarada, sem a necessidade de comprovação, embora, haja verificação mediante o teste de meios.

Além disso, o Bolsa Família é um programa de transferência monetária focalizada, tal focalização é sobre as famílias em estado de pobreza e extrema pobreza, definidos

segundo as normas internacionais. Para o Cadastro Único, as famílias classificadas como de baixa renda são famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou famílias com três salários mínimos de renda mensal total.

A identificação se dá mediante duas formas, a mais comum é quando as famílias procuram os centros de referência e assistência social, a segunda, bastante usada a partir de 2011, é a chamada busca ativa. A busca ativa constitui uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, para encontrar populações extremamente pobres, que mesmo após 10 anos de Bolsa Família, ainda não tinham conseguido entrar para o conjunto de beneficiários.

No entanto, a entrada no programa é limitada, de acordo com a distribuição demográfica e os dados da PNAD. Assim, o programa estabeleceu uma ordem de prioridades: 1º famílias consideradas prioritárias, aquelas com membros em extrema pobreza, crianças, idosos, doentes crônicos, etc.; 2º as famílias com menor renda mensal por membro; 3º as famílias com maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.

São consideradas famílias prioritárias aquelas cujos membros sejam quilombolas (grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas), indígenas, famílias de catadores de material reciclável, famílias em situação de trabalho infantil e famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo. Essas famílias, desde que atendendo o critério da renda, receberão o benefício mesmo que

o número de bolsas estimado para o município já tenha sido atingido.

Como já havia escrito acima, a renda é autodeclarada, a verificação é aleatória e realizada periodicamente por agentes sociais responsáveis pelo controle de condicionalidades. Nos casos de informações desconstruídas, o responsável pela família, em geral a mulher beneficiária, é chamada para prestar contas.

Não há lei específica para o reajuste dos benefícios e, ou, ajustamento das linhas de pobreza. Ao longo dos últimos anos, as linhas de pobreza extrema e de pobreza vêm sendo reajustadas pelo índice geral de preços. Isso faz com que elas permaneçam como linhas de pobreza absoluta, isto é, como linhas que delimitam aquilo que é básico para a reprodução da vida de famílias pobres. Esbocei abaixo um pequeno quadro informativo com os últimos decretos de ajustes nas linhas de pobreza extrema e pobreza. O último decreto data de abril de 2014, após essa data não houve revisão das linhas, no entanto, houve revisão de valores pagos nos benefícios.

Quadro 3. Valores referentes

	Janeiro 2004	Abril 2006	Abril 2009	Julho 2009	Abril 2014
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto 5.749	Decreto 6.824	Decreto 6.917	Decreto 8.232
Pobreza extrema	até R\$ 50,00	até R\$ 60,00	até R\$ 69,00	até R\$ 70,00	até R\$ 77,00
Pobreza	de R\$ 50,00 a R\$	de R\$ 60,00 a R\$	de R\$ 69,00 a R\$	De R\$ 70,00 a R\$	De R\$ 77,00 a R\$

100,00	120,00	137,00	140,00	154,00
--------	--------	--------	--------	--------

Elaboração própria

A inscrição no Cadastro Único e a habilitação para o Bolsa Família (duas coisas diferentes), a seleção e a concessão de benefícios ocorrem de modo impessoal por meio do Sistema de Gestão de Benefícios (SGB), administrado pelo agente operador do Bolsa Família, a Caixa Econômica Federal (Caixa), com base nos critérios estabelecidos pelo MDS. Isso não exclui a pessoalidade no momento da autodeclaração e entrevista nos centros de referência.

ii) A inscrição das famílias é feita mediante uma entrevista pessoal com o representante responsável pela unidade familiar. O cadastramento é gratuito e de responsabilidade do município, dada a (des)centralidade das ações do programa. A inscrição das famílias que atendem aos requisitos de entrada se dá em três etapas.

A primeira etapa é a da solicitação do benefício pela pessoa pobre. Em geral, a mulher busca o Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) ou a Secretaria de Assistência Social do município para a realização do cadastro. Essa forma de inscrição constitui uma alternativa mais barata para o município. No entanto, os problemas que se relacionam aos custos de deslocamento e o limitado acesso à informação por parte dessas famílias podem fazer com que a população mais vulnerável não busque este tipo de atendimento, sobretudo se tais postos forem

instalados em locais distantes das áreas de concentração de pobreza.

A segunda etapa é a da entrevista. Assim, no momento da entrevista é realizada uma espécie de teste/confronto para saber se aquilo que a candidata fala é fiel as suas reais condições materiais de vida. As informações fornecidas pela candidata ao benefício são autodeclaratórias e cabe ao entrevistador aceitá-las. A beneficiária é alertada de que sua responsabilidade é dizer a verdade, sob a pena de perder o direito de acessar programas governamentais. O formulário é composto de duas partes. A primeira parte refere-se às características da família e de seu domicílio, tais como: composição familiar; endereço e características do domicílio; acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica; despesas mensais; pertencimento a grupos tradicionais e específicos; vinculação a programas sociais, entre outros. A segunda parte refere-se às características de cada um dos componentes da família: escolaridade; situação no mercado de trabalho; deficiência; documentação civil; rendimentos, entre outros.

De acordo com a página *web* do MDS, o Formulário Principal de Cadastramento, também conhecido como Caderno Verde, é o instrumento básico de coleta de informações sobre a família e cada um de seus componentes. Está estruturado em 10 blocos:

Bloco 1 Identificação e Controle;

Bloco 2 Características do Domicílio; Identificação do

}

Domicílio e Família

Bloco 3 Família;

Bloco 4 Identificação da Pessoa;

Bloco 5 Documentos;

Bloco 6 Pessoas com Deficiência;
Pessoa

Bloco 7 Escolaridade;

Bloco 8 Trabalho e Remuneração;

Bloco 9 Responsável pela Unidade Familiar;

Bloco 10 Marcação livre para o município.

} Identificação da
Pessoa

Há nesse sentido, também, a chamada Busca Ativa (BA), iniciada nos últimos anos, ela é constituída de mutirões de cadastramento em bairros prioritários: essa estratégia é indicada como alternativa à visita domiciliar, especialmente para o caso de grupos específicos, tais quais, assentados, quilombolas, indígenas, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Neste caso, os locais e horários em que será realizado o cadastramento devem ser divulgados com antecedência, de modo a garantir que as famílias tenham acesso a essas informações. Embora na maioria dos municípios o cadastramento no CadÚnico seja feito via postos de atendimento, “a Portaria nº 177 de 2011 define que se o cadastramento for realizado somente em postos de atendimento, ao menos 20% das famílias devem passar por uma checagem

dos dados por meio de visita domiciliar, sendo uma maneira de avaliar a qualidade das informações coletadas” (MDS, 2011, p. 18).

A terceira etapa é constituída pela inserção dos dados da unidade familiar no sistema digital do Programa Bolsa Família. No momento da inclusão do cadastro no sistema, cada membro da família recebe um Número de Identificação Social (NIS), gerado automaticamente, este número dá direito de acessar, também, a alguns benefícios sociais, incluindo isenção em inscrições de concursos, vestibulares, entre outros. Cabe ao município atualizar periodicamente (a cada dois anos) os dados das famílias cadastradas, bem como verificar inconsistências cadastrais, pois o recadastramento é condição para a continuidade do pagamento do benefício.

Como já mencionado, a família cadastrada no CadÚnico ainda não é beneficiária do Programa Bolsa Família, sendo necessário outro teste de meios. De acordo com informações de campo, o tempo de espera entre o CadÚnico e o Programa Bolsa Família pode ser de até dois anos. No entanto, vale ressaltar, o CadÚnico não é um Programa apêndice do Bolsa Família, o Cadastro Único é utilizado como mecanismo de seleção de público-alvo para diversos outros Programas e benefícios sociais²⁷, tais como: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); b) Tarifa Social de Energia Elétrica; c) Carteira do Idoso; d) ProJovem Adolescente; e) Isenção de taxas para

²⁷ A especificação de cada programa ou benefício social pode ser encontrada na página de internet do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

concursos públicos; f) Programas Habitacionais do Ministério das Cidades; g) Programa Cisternas; h) Bolsa Verde; i) AICE – Acesso Individual Classe Especial; j) Passe Livre; l) Aposentadoria para segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; m) Carta Social.

iii) No que diz respeito aos **tipos e valores dos benefícios do Programa Bolsa Família**, o Governo Federal, desde a formulação do programa, sempre priorizou a ideia de mínimos sociais para calcular o valor dos benefícios.

Básico: Conhecido como Bolsa Família Básico por ser o benefício mais básico entre todos oferecidos pelo programa. Somente famílias em condições de extrema carência e pobreza têm acesso a esse. Em outras palavras, isso significa que somente aquelas que possuem renda per capita mensal de até R\$ 85,00 tem o direito a esse benefício. O valor mensal das parcelas oferecidas pelo benefício Bolsa Família Básico é de R\$ 85,00.

Variável à gestante: Como o próprio nome revela o benefício Bolsa Família Variável a Gestante é destinado para famílias que tenham gestantes em sua composição. Durante os nove meses de gestação, o benefício é fornecido à família da grávida. É contado a partir da data de início do pagamento, não da gravidez. O valor mensal das parcelas oferecidas pelo benefício Bolsa Família Variável a Gestante é de R\$ 39,00.

Variável de 0 a 15 anos: Somente famílias que tenham crianças ou adolescentes entre 0 e 15 anos tem o direito desse

benefício. O valor mensal das parcelas oferecidas pelo benefício Bolsa Família Variável de 0 a 15 Anos é de R\$ 39,00 por criança ou adolescente. É importante ter em mente de que o limite é de cinco adolescentes ou crianças por família.

Variável Nutriz: Esse é um auxílio oferecido pelo governo a famílias que tenham em sua composição crianças de 0 a 6 anos de idade. Refere-se ao pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a partir da data de início do pagamento do mesmo. O valor das parcelas oferecidas pelo benefício Bolsa Família Variável Nutriz é de R\$ 39,00 por criança. Do mesmo modo que o benefício Variável de 0 a 15 Anos, esse também tem o limite de cinco crianças por família.

Variável vinculado ao adolescente (BVJ): Fornecido exclusivamente para famílias que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos de idade. O valor mensal das parcelas oferecidas por esse benefício é de R\$ 46,00 por adolescente. Lembrando que o limite é de dois adolescentes por família.

Superação da extrema pobreza: Esse benefício é destinado somente a famílias que mesmo após receberem benefícios como, por exemplo, o básico, permanecem em caso de extrema carência e pobreza. Isso significa que, após receberem parcelas de benefícios como os citados acima, continuam com renda per capita de até R\$ 85,00. O valor das parcelas oferecidas por esse benefício varia conforme o valor que cada família necessita para ultrapassar o limite de renda de extrema carência e pobreza.

Quadro 4. Valores e benefícios pagos a famílias extremamente pobres

Número de beneficiários (gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos.	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefícios	Valor total por família, em reais
0	0	Básico	85,00
1	0	Básico + variável	124,00
2	0	Básico + 2 variáveis	163,00
3	0	Básico + 3 variáveis	202,00
4	0	Básico + 4 variáveis	241,00
5	0	Básico + 5 variáveis	280,00
0	1	Básico + 1 BVJ	131,00
1	1	Básico + variável + 1 BVJ	170,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	209,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	248,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	287,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	326,00

		variáveis + 1	
		BVJ	
0	2	Básico + 2 BVJ	177,00
1	2	Básico + 1	216,00
		variável + 2	
		BVJ	
2	2	Básico + 2	255,00
		variáveis + 2	
		BVJ	
3	2	Básico + 3	294,00
		variáveis + 2	
		BVJ	
4	2	Básico + 4	333,00
		variáveis + 2	
		BVJ	
5	2	Básico + 5	372,00
		variáveis + 2	
		BVJ	

Extraído de: MDS, 2017.

Quadro 5. Valores e benefícios pagos a famílias pobres

Número de beneficiários (gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos.	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefícios	Valor total por família, em reais
0	0	Não recebe benefício	-
1	0	1 variável	39,00
2	0	2 variáveis	78,00
3	0	3 variáveis	117,00
4	0	4 variáveis	156,00

5	0	5 variáveis	195,00
0	1	1 BVJ	46,00
1	1	1 variável + 1	85,00
		BVJ	
2	1	2 variáveis + 1	124,00
		BVJ	
3	1	3 variáveis + 1	163,00
		BVJ	
4	1	4 variáveis + 1	202,00
		BVJ	
5	1	5 variáveis + 1	241,00
		BVJ	
0	2	2 BVJ	92,00
1	2	1 variável + 2	131,00
		BVJ	
2	2	2 variáveis + 2	170,00
		BVJ	
3	2	3 variáveis + 2	209,00
		BVJ	
4	2	4 variáveis + 2	248,00
		BVJ	
5	2	5 variáveis + 2	287,00
		BVJ	

Extraído de: MDS, 2017.

Vale ressaltar, que o aumento do benefício em 2016, fez com que o recebimento médio seja de R\$ 176,00/família (MDS, 2016).

iv) O pagamento aos titulares é realizado mensalmente e mediante um cartão magnético. Os beneficiários têm livre arbítrio para a utilização do dinheiro da forma que acharem melhor. Em geral, e no Bolsa Família isso chega a quase 95% dos

benefícios, são as mulheres quem recebem o dinheiro e, portanto, são as titulares do Cartão do Bolsa Família. Vale notar, que até 2003, muitas dessas pessoas nunca haviam tido um cartão magnético, além de outras mulheres que nunca tinham pegado uma nota de real em suas mãos. Assim, estamos falando de um efeito simbólico e prático na luta contra as opressões de gênero. Rego e Pinzani (2013) argumentam que em muitos locais do Vale do Jequitinhonha essa novidade transformou a vida de muitas mulheres.

v) O acompanhamento das condicionalidades. A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que, sanciona a criação do Programa Bolsa Família no governo Lula, destaca que o Programa é uma concessão de benefício monetário via condicionalidades.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004)

Este artigo tem o intuito de estabelecer metas de curto e longo prazo. Tais metas aparecem de forma mais clara em decretos e leis posteriores.

Para o MDS (2015) a proposta de condicionalidades pensadas para o Programa Bolsa Família vem no sentido de fortalecer o acesso aos direitos sociais básicos. De acordo com a publicação “Capacitação para a implementação do Sistema

Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família” (BARATTA, 2008), dirigida aos municípios e estados, 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 redução da pobreza na próxima geração” (BARATTA, 2008, p. 188).

A aproximação dos beneficiários aos serviços já existentes se dá via obrigatoriedade, sendo assim, uma aproximação condicional à continuidade do recebimento do benefício. No entanto, foi somente a partir de 2006 que o governo federal criou uma instituição responsável pelo controle do cumprimento e descumprimento das condicionalidades. Até 2006, portanto, não houve uma cobrança efetiva de condicionalidades, somente a partir da criação do Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), que, é operado pela Secretaria Nacional de renda e Cidadania (SENARC) e tem como base de dados todas as famílias inseridas no CadÚnico. Entretanto, atualmente, o Sicon acompanha somente as famílias que estão em descumprimento das condicionalidades, servindo como órgão responsável pelo trancamento e cancelamento dos benefícios.

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, p.123).

Em cada município a cobrança e verificação das condicionalidades educacionais são de responsabilidade das secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. As condicionalidades de saúde estão a cargo do Ministério da Saúde, através das Unidades Básicas de Saúde (UBS). O controle das condicionalidades envolve três ministérios: o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, mas é responsabilidade dos municípios recolherem os dados sobre o cumprimento das condicionalidades e enviá-los aos Ministérios competentes. Através de um sistema informatizado de acesso restrito.

O Gestor Municipal do Bolsa Família tem poder de decisão sobre onde e como será o cadastramento; poder de inclusão e exclusão no Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família; poder de interrupção, temporária ou permanente do benefício, além de ter acesso às informações do

Cadastro Único das famílias beneficiadas. Ficando a critério da gestão municipal a configuração municipal do Programa. Obviamente que respeitando alguns padrões de funcionamento.

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 diferentes do poder público. Como exposto, o monitoramento das condicionalidades e o controle social são de responsabilidade do gestor municipal. O controle social ocorre através da formalização, por parte do município no ato de adesão ao Programa Bolsa Família, das Instâncias de Controle Social do Bolsa Família (ICS), que devem atuar no acompanhamento de todos os componentes do Programa 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. Tem caráter permanente, paritário, representativo, intersetorial e autônomo é composto 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. Abaixo podemos ver o conjunto de condicionalidades conforme descritas no Programa Bolsa Família.

Quadro 6. Condicionalidades do Bolsa Família

Área	Condicionalidades	Público
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	Crianças menores de 7 anos.
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes.	Gestantes e nutrizes.
Educação	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%.	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.
	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%.	Adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiados pelo BVJ.

Extraído de: MDS, 2017.

O descumprimento de quaisquer condicionalidades/obrigatoriedade é o principal motivo para o cancelamento dos benefícios. Ao ter conhecimento de algum descumprimento, o MDS, inicia a Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades (RDC). A repercussão trata da aplicação de efeitos gradativos que podem chegar ao cancelamento do benefício. Ocorre nos meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e ou de saúde.

Isso se dá em quatro etapas: 1) advertência; 2) bloqueio; 3) suspensão; 4) cancelamento (HELLMANN, 2015). Na prática, mais recentemente, o MDS passou a reforçar a necessidade do

Acompanhamento Familiar (ou Acompanhamento Socioassistencial ou apenas Acompanhamento) antes que aconteça o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento dos benefícios.

Ainda que, através de uma leitura rápida as condicionalidades pareçam objetivas, elas dão brecha para algumas relações de poder indesejadas para uma política pública de cidadania. À medida que vamos percorrendo os textos oficiais do programa, vemos que existe diferença naquilo que está exposto aos beneficiários daquilo que é pedido aos agentes públicos. Desse modo, algumas práticas ficam a critério dos agentes de saúde, que, em última instância são os credenciados para fazer visitas domiciliares. De certo modo, tal como foi observado em pesquisas anteriores (LAGO et al, 2012; DALLMANN, 2014), as condicionalidades podem ser vistas como visíveis, aquelas explicitadas na cartilha da família (MDS, 2010), e, condicionalidades (in)visíveis relacionadas à práticas não profissionais daqueles cuja função é o monitoramento. Marc Bessin (1999) chama essas práticas, no contexto francês, de profanação do profissional. Tudo parece indicar que no momento do *tête-à-tête* as pulsões morais, falam mais alto (burocracias de nível de rua).

Por outro lado, ao exigir das mulheres uma série de condicionalidades, a política acaba por reforçar barreiras sociais, por sobrecarregar o papel das mulheres numa sociedade já bastante machista. Essa crítica pode ser encontrada numa série

de autoras que ao ressaltarem a importância do benefício, fazem a crítica da forma de concessão.

Lucas e Hoff (2008) chamam atenção para o fato de as condicionalidades agirem como um processo político de desqualificação social, de violência simbólica, de feminização da pobreza (centrando na figura materna as responsabilidades), através de intervenções sobre a vida e os corpos dos indivíduos.

Por outro lado, Norbert Schady e Araujo (2006), do Banco Mundial, defendem a existência de condicionalidades que obriguem as populações a utilizar saberes especializados, para os autores, as populações pobres podem ter crenças “errôneas” sobre muitas questões da vida, é papel do Estado canalizar via políticas sociais, o cuidado de saúde e educação para as instituições responsáveis. Nesse sentido, é preciso forçar as famílias ao cumprimento de condicionantes.

É importante frisar que a exigência de condicionalidades baseia-se numa concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, tendo por objetivo “[...] a [quebra dos ciclos de] reprodução intergeracional da pobreza que se deve à falta de incentivos necessários para mantê-lo e incrementá-lo para o uso da rede estatal de serviços, no âmbito da educação, saúde e nutrição” (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 120).

Por meio de um discurso aparentemente inovador, centrado na possibilidade de “cidadania ativa” do indivíduo em assumir as suas escolhas com liberdade, essa perspectiva defende que as políticas sociais públicas devem dotar os indivíduos carentes de habilidades, consideradas as

“ferramentas” para ultrapassar a linha de pobreza e a realização das individualidades. Entretanto, tal concepção de pobreza baseia-se na noção de carências individuais, ou seja, por meio da qual se atualiza o antigo e conservador formato das políticas sociais (MAGRO, 2012, p. 190).

Nessa direção, Medeiros *et al* (2007) e Bastagli (2009), levantam o argumento de que as condicionalidades atendem a uma demanda social que legitima a existência do Programa. Através deste argumento, os programas sociais com condicionalidades são mais aceitáveis por eleitores e contribuintes. Pinto (2010), neste mesmo raciocínio, argumenta que o fato de os beneficiários mostrarem a sociedade que estão comprometidos em sair da pobreza via estudo, primordialmente, e outras condicionalidades, ajuda na aceitação e desenvolvimento do programa. No entanto, isso aponta para o quanto a população brasileira acredita que Assistência Social não é um direito e sim um “empréstimo” do Estado.

Bastagli (2009) aponta que a presença de condicionalidades influencia relações familiares, sendo esse um dos aspectos positivos delas. De acordo com o autor as crianças podem permanecer na escola sem que seja necessário o trabalho infantil para complementar renda. Isso implica na promoção de bons comportamentos para a sociedade em geral. Obrigando a família a manter todas as crianças na escola, os indivíduos se beneficiam das benesses de uma educação pública e gratuita.

Hanlon e Barrientos (2010) escrevem que as condicionalidades podem aumentar a autoestima das mulheres, como é o caso do Progresá do México. Neste programa as mulheres são obrigadas a participar de ações comunitárias e reuniões de gestão, colocando-as num papel de agentes gestoras do bairro.

Suárez e Libardoni (2007) identificaram no Brasil que muitas mulheres acreditam que o Bolsa Família é uma compensação do Estado para o fato delas serem cuidadoras e exercerem o papel de mães. Isso traria impactos importantes sobre a vida dessas mulheres que teriam reforçado seus papéis sociais dentro e fora da família. Ao contrário, Trevisani (2012), afirma que as beneficiárias reconhecem a importância das condicionalidades de saúde, no entanto, o acesso ainda é restrito e sem qualidade, muito focado na saúde das mães enquanto reprodutoras.

Alberini (2010) ressalta a importância social do benefício, mas, adverte que a questão principal ainda deve ser o acesso ao emprego. O Programa é essencial, mas, não plenamente satisfatório. Além do mais, existe certa cobrança moral por parte dos gestores para que os beneficiários encontrem emprego e se desliguem do Programa.

vi) Pactuação, a relação com outros programas e benefícios sociais. No âmbito do Plano Brasil sem Miséria foram criadas a Ação Brasil Carinhoso e a Bolsa Verde; ambos são programas de transferência de renda que se relacionam com

o PBF, após assumir a presidência em 2016, Michel Temer, retomando a tradição do primeiro-damismo, cria o Programa Criança Feliz, gerido por sua esposa, Marcela Temer.

A Ação Brasil Carinhoso refere-se ao pagamento do Benefício de Superação da Extrema Pobreza a famílias beneficiárias do PBF. Inicialmente era necessário haver crianças de 0 a 6 anos para que as famílias recebessem o benefício; no entanto, desde 2013, o benefício é pago também a famílias sem crianças, mas que, mesmo recebendo o Bolsa Família, não ultrapassaram a linha da extrema pobreza. Como já foi mencionado nos tópicos anteriores, o valor do benefício é calculado levando em consideração caso por caso.

O Bolsa Verde é destinado àquelas famílias que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária. Territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais podem ser incluídos no programa. A Bolsa Verde concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza, que, vivem nas áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. Beneficiários do PBF têm preferência para o recebimento do benefício. O pagamento da Bolsa Verde é feito pelo cartão do PBF.

O Programa Criança Feliz, é uma iniciativa complementar que busca apoio no voluntariado para o acompanhamento da

primeira infância. A ideia é que instituições filantrópicas da sociedade civil possam junto ao Governo Federal estabelecer metas de superação da pobreza e proteção à infância. Na prática, ainda não sabemos muito sobre a efetivação do programa, o Criança Feliz busca reforçar o papel das mães no cumprimento das condicionalidades, isso só será possível com o acompanhamento e engajamento de voluntários. Não haverá neste programa, valores repassados às famílias, mas às instituições filantrópicas e grupos de caridade.

A integração de programas de transferência de renda, chamada de pactuação, compreende a celebração de acordos de cooperação para complementação financeira às famílias já beneficiárias do PBF. O principal modelo de pactuação adotado a partir do lançamento do Brasil sem Miséria é o modelo de complementação financeira para zerar o hiato de extrema pobreza, ainda persistente no Brasil profundo. Nesse modelo, o Estado complementa o valor pago pelo Governo Federal de forma a zerar a diferença entre a renda mensal *per capita* da família – calculada após o recebimento do benefício PBF – e o piso que o Estado definir como limite da extrema pobreza em seu território. O Estado pode adotar o piso definido pelo PBF, que é de R\$ 85,00, ou qualquer outro piso que seja superior a esse valor.

Esses são só alguns dos programas sociais com os quais o Bolsa Família tem uma relação direta de complementaridade. Ainda poderíamos mencionar, ProJovem, PRONATEC, entre outros.

vii) Atualização cadastral. Este é um aspecto importante do Bolsa Família, muitas vezes deixado de lado pelos estudiosos do programa. A atualização cadastral é bianual e deve ser feita presencialmente pela beneficiária. A notificação é enviada pelo correio, por isso, ao transferir-se de residência, os titulares devem informar ao CRAS o local de destino. No caso de não contarem com acesso ao sistema de Correios, a situação fica mais complicada. Para terem acesso à chegada do Cartão, à atualização cadastral, os beneficiários precisam, desse modo, ficar atentos ao calendário de atividades do Bolsa Família, podendo, caso descumpram algum prazo, perder o benefício.

viii) Critérios e regras de saída; Não há um prazo estabelecido para a saída das famílias do Programa. Os motivos mais comuns de desligamento são o descumprimento de condicionalidades, o não comparecimento para a atualização cadastral, e o aumento da renda *per capita*. Também não há impedimento dos beneficiários possuírem emprego formal com carteira assinada, no entanto, a renda obtida com o salário deve estar entre os parâmetros de focalização do programa. Em muitos casos o desligamento não ocorre, o que ocorre é a mudança nos valores do benefício, como vimos na tabela de valores, o benefício muda conforme muda a composição da unidade familiar.

A Portaria GM/MDS nº 617/2010 criou o mecanismo de validade do benefício. Após a informação de incremento na renda

per capita da família, a beneficiária continua a receber o valor da transferência por mais dois anos, isso no intuito de garantir que o incremento na renda familiar se dê de forma estável, garantindo assim, segurança alimentar e proteção social básica.

ix) Atendimento e relacionamento com as famílias beneficiárias.

O principal canal de contato para a beneficiária do Bolsa Família esclarecer dúvidas e obter informações sobre o funcionamento do programa é a Central de Relacionamento do MDS. O atendimento da Central ocorre por telefone, por *e-mail* ou pelo formulário Fale com o MDS, disponível no site do Ministério. A Central de Relacionamento conta com 261 atendentes. O atendimento telefônico funciona de segunda a sexta-feira, das 7 h às 19 h, (exceto em feriados nacionais) e durante os finais de semana, das 10 h às 16 h. Além do atendimento humano, conta com o atendimento eletrônico, disponível 24 horas, que possibilita ao cidadão saber, entre outras informações, as datas de pagamento do Bolsa Família. A ligação é gratuita.

O atendimento acontece por meio físico, também. As beneficiárias do programa podem recorrer aos Centros de Referência e Assistência Social, bem como às Secretarias de Assistência Social dos seus municípios. O atendimento é realizado por profissionais da assistência social, psicologia, entre outras áreas.

Evans (2010, p. 3), diz que, “[...] tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento”. Nesse aspecto, o Programa Bolsa Família tem superado as expectativas num país onde as instituições estão cada vez mais desacreditadas. Embora, haja casos isolados de corrupção e falsidade ideológica, principalmente entre funcionários públicos que se utilizam dos benefícios do programa, essa é só uma pequena parcela do complexo sistema de proteção criado a partir de 2003, que hoje atende cerca de 80 milhões de pessoas. O ecossistema institucional do Bolsa Família, envolvendo não apenas diversas organizações do poder executivo federal, mas também governos estaduais, municipais e grupos na sociedade civil, depende de um ciclo operacional abrangente, que vai desde a identificação de beneficiários até a definição de regras e políticas de saída quando do descumprimento das condicionalidades ou da não necessidade de continuidade do benefício. Um programa cujo sucesso depende dos mais diversos atores sociais envolvidos.

3. O Bolsa família no Estado de Santa Catarina

O estado de Santa Catarina está entre as unidades da federação com os melhores indicadores de desenvolvimento social, entretanto, parcela da população permanece em situação de pobreza segundo dados do IBGE de 2010. Como só temos

acesso aos dados de 2010, pois ainda não saíram novas estatísticas, ficamos com a sensação errada de que a pobreza no estado permaneceu a mesma. O Programa Bolsa Família, que objetiva transferir dinheiro a famílias pobres e extremamente pobres, está presente na totalidade dos municípios do estado, variando o número de famílias beneficiadas conforme dados de cada localidade. Assim que criado, em outubro de 2003, mesmo, a Secretaria de Assistência Social de Florianópolis já instala o seu primeiro posto de atendimento.

De acordo com os registros de fevereiro de 2016 do Cadastro Único e com a folha de pagamento de abril de 2016 do Programa Bolsa Família²⁸, **o estado tem 422.880 famílias registradas no Cadastro Único** (como famílias pobres ou extremamente pobres) e **124.629 famílias beneficiárias do Bolsa Família** (6,61% da população do estado). Assim, o percentual de cobertura do Bolsa Família era de 72,70% do público potencial no mês de abril de 2016. Com a Busca Ativa, de junho de 2011 a janeiro de 2016, 25.388 famílias em situação de extrema pobreza foram incluídas no Cadastro Único e no Bolsa Família no estado.

O **valor total** de repasses às famílias do Bolsa Família teve um aumento de 66,45% no estado entre 2010 e 2015, comparado à média nacional de 71,9% de crescimento. O valor das transferências para os beneficiários do estado em 2015 foi de R\$ 244.021.067,00.

²⁸ Todos os dados a seguir são do Relatório Brasil Sem Miséria no Estado de Santa Catarina. Disponível em: WWW.mds.gov.br.

Acompanhamento de **condicionalidades**: no estado, 88,40% das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm registro de acompanhamento de frequência escolar. Na área da saúde, o acompanhamento chega a 77,92% das famílias com perfil, ou seja, aquelas com crianças de até 7 anos e/ou com gestantes.

O **investimento** total do eixo de garantia de renda do Brasil sem Miséria no estado em 2015 foi de R\$ 876.666.229,18 incluídos o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Até abril de 2016 já foram investidos R\$ 73.770.211,00 no Bolsa Família. E até janeiro de 2016 foram investidos R\$ 59.571.671,35 no BPC.

Infraestrutura. Em abril de 2016 o estado tinha em seu território: 337 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cofinanciados pelo MDS; 84 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) cofinanciados pelo MDS; 10 Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População em Situação de Rua (Centros POP) cofinanciados pelo MDS; 825 vagas em Serviços de Acolhimento para População em Situação de Rua cofinanciadas pelo MDS.

Em todos os 145 municípios pesquisados o Bolsa Família está situado em secretarias ou fundação que operacionaliza a política de assistência social, envolvendo funcionários como os técnicos que alimentam e atualizam a base de dados do programa e os assistentes sociais responsáveis pelo acompanhamento às famílias beneficiárias. Conforme

informações do Bolsa Família, para que a gestão da base de dados seja feita adequadamente, é necessário que o município mantenha uma infra-estrutura mínima satisfatória, com equipamentos que suportem a base de dados e com pessoal qualificado para executar as atividades inerentes ao Cadastro Único de forma permanente e contínua.

O estado de Santa Catarina possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da região Sul e o quarto maior do país, ocupa apenas 1,2% do território nacional; o PIB do estado atingiu, em 2013, mais de R\$ 214 bilhões, aparecendo como o sexto maior entre os estados brasileiros, é composto por 293 municípios (IBGE, 2013). O estado apresenta uma distribuição relativamente equilibrada, tanto da população como da atividade econômica, quando comparado aos outros estados brasileiros. Destarte, Santa Catarina tem um perfil diferente de outras regiões, sobretudo do Norte e Nordeste, aqui o desenvolvimento da pequena produção mercantil, da qual, originaram-se excedentes que possibilitaram a criação de polos industriais, que permitiram ao estado catarinense dinamizar o processo de desenvolvimento socioeconômico, foi base de construção de uma economia estável (VIEIRA; SILVA; REDIVO, 2011).

As mudanças ocorridas na economia e na sociedade catarinense aconteceram ao mesmo tempo em que se observaram mudanças na distribuição da população no território. Na medida em que a atividade econômica de uma região entra em decadência ou sofre um contínuo processo de modernização produtiva, são criadas as circunstâncias que fazem com que

parte dos habitantes tenham sua base de existência prejudicada, não lhes restando outra alternativa senão migrar para outras regiões economicamente mais dinâmicas em busca de novas oportunidades (NEVES *et al*, 2014; SINGER, 1990).

Esse processo pôde ser observado nas constantes migrações dos anos 1980, um êxodo dos municípios do planalto serrado e do meio-oeste para as cidades litorâneas. Tudo isso fruto das constantes crises da agroindústria e da pecuária catarinense, no mesmo contexto de crises institucionais e econômicas do Brasil dos anos 1990. Ainda assim, é comum escutar dos catarinenses, e isso veremos em muitos discursos de agentes públicos, que não existe pobreza por essas terras, ainda que, quase 300 mil famílias vivam em condições de pobreza.

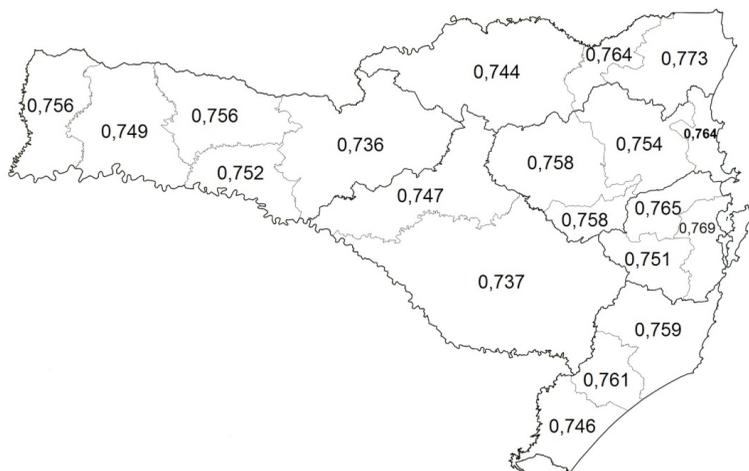
Para enfrentar este problema, o Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação - SST, que é corresponsável na implementação, gestão e fiscalização do Programa Bolsa Família, criou em 2011 o Programa Santa Renda. Este programa garante um complemento para o Bolsa Família, no intuito de aumentar a renda das pessoas consideradas extremamente pobres, cerca de 50% dos beneficiários do Bolsa Família em Santa Catarina.

O IDH do estado é 0,840 (2° colocado no país) e a expectativa de vida é de 77,7 anos. Em 2011 a mortalidade infantil no estado era de 10,5 e no Brasil de 15,3 p/1.000 nascidos vivos. Possui taxa de frequência escolar (6 a 14 anos) de 99,2% e taxa de analfabetismo 3,1%. O menor percentual de

pobreza extrema (domicílios com renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) e a menor taxa de homicídios do Brasil (11,3 por 100 mil habitantes) estão em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2014).

Abaixo podemos observar o IDH por microrregiões.

Figura 1. Mapa do IDH de Santa Catarina



Elaboração própria

A Microrregião de Joinville lidera com o maior IDH do estado com 0,773 alto. Seguido da Microrregião de Florianópolis, 0,769 alto, e a Microrregião de Tijucas, 0,765. Com menos IDH está na frente a microrregião de Joaçaba com 0,736 alto. Embora Joaçaba seja uma das cidades com maior IDH do estado sua microrregião está com baixo IDH devido ao baixo valor das cidades vizinhas. Em seguida vem a Microrregião de Campos de Lages, 0,737 alto e a Microrregião de Canoinhas com 0,744 alto.

O relatório nacional de acompanhamento do Programa Objetivos de Desenvolvimento do Milênio evidencia que os indicadores catarinenses mostram avanços em diferentes áreas entre o período de 1990 e 2015. O índice de pobreza extrema no Brasil, por exemplo, passou de 25,5% em 1990 para 3,5% em 2012. Em Santa Catarina, o mesmo indicador caiu de 15,4% para 1,1% no período. (SANTA CATARINA, 2015).

Embora a distribuição de renda em Santa Catarina seja uma das mais equitativas do país, não se deve desconsiderar o fato de que persistem problemas sociais e ecológicos graves ao lado de um aparente sucesso econômico e bons indicadores sociais (NIEDERLE e GUILARDI, 2013). Nesse sentido, a persistência e a intensidade crescentes da pobreza neste estado, devem ser analisadas e problematizadas, visto que nos últimos anos, Santa Catarina, tem recebido milhares de migrantes e imigrantes de muitas partes do mundo, todos eles buscando uma colocação no mercado de trabalho, já bastante saturado.

4. Teorias de sustentação conceitual do Programa Bolsa Família

No último item deste capítulo inicial, pretendo abordar brevemente alguns elementos sobre o desenho conceitual do Programa Bolsa Família. Para tanto, buscarei discorrer sobre o que considero o pilar de sustentação do programa, as ideias do economista e prêmio Nobel, Amartya Sen.

Nas sociedades em que o trabalho é base da ordem social, iniciativas de redistribuição de renda a indivíduos por meio de políticas assistenciais, sejam de transferência de renda ou de outra natureza, são profundamente permeadas por tensos debates, no âmbito acadêmico e político, bem como na opinião pública, orientados por perspectivas políticas e ideológicas antagonistas, por se debaterem basicamente com o primado do trabalho (BOSCHETTI, 2003). Isso porque, as sociedades ao longo da história vivenciam a pobreza de seus membros de

distintos modos, significados e formas de expressão, dependendo do local, do tempo histórico e do entendimento de cada grupo humano sobre o assunto (CHAMBERS, 2008).

Serge Paugam (2014) demonstra que a percepção sobre as causas da pobreza na Europa se modifica, constantemente, ao embalo das sucessivas crises do capitalismo e do Estado de bem-estar social. Nos países centrais europeus, a explicação para a pobreza como injustiça social em 2009, momento posterior ao início da crise financeira dos EUA, chega a 68,9% na Alemanha, e, 58,3% na França, subsequentemente. No ano de 2001, 19% dos habitantes dos Países Baixos acreditava que a causa da pobreza era advinda da falta de justiça social, em menos de oito anos o percentual aumenta para 39% (PAUGAM, 2014, pp. 26-28).

Entretanto, a pobreza, via de regra, é compreendida como falta de acesso à renda e ao consumo de itens básicos para a sobrevivência (TESTA *et al*, 2013). Uma situação de condições precárias, que dificulta as mudanças que possibilitariam atingir outros padrões de vida, entendidos como “as condições objetivas de viver com um nível de dignidade ou de acesso a serviços públicos e privados” (SPOSATI, 1997, p. 22). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 1997) entende a pobreza como multidimensional, por estar relacionada a múltiplas formas de privações e não apenas à renda (considerada unidimensional). São pobres aqueles sujeitos que, além de não possuírem renda suficiente para satisfação de suas

necessidades e nem acesso a alternativas para satisfazê-las, não são valorizados e respeitados como cidadãos.

Seguindo nessa linha, o Programa Bolsa Família, foi em seu nascimento e desenvolvimento, influenciado pela discussão mais contemporânea sobre a pobreza, sendo sua principal medida a transferência direta de dinheiro por meio do cumprimento de obrigações/condicionalidades. Essa forma, portanto, de superar a pobreza por meio do acesso ao consumo e a obrigação de comparecimento aos serviços de saúde e frequência escolar, que vai desde o nível básico ao médio, ajuda a quebrar os ciclos geracionais de pobreza numa mesma família e até mesmo numa comunidade.

Quadro 7. Definições e índices

Concepções de pobreza	Indicador predominante	São pobres	Principais índices
Renda (Income)	Meio	Os que têm uma renda pessoal ou familiar abaixo de um determinado nível.	Renda per capita; derivados de uma linha de pobreza: incidência de pobreza (Headcount index); Poverty gap; Squared poverty gap.
Necessidades básicas (Basic needs)	Meio	Os que não têm condições, em especial materiais, de atingir as necessidades humanas básicas.	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza

Capacitação Humana (Human capability)	Fim	Os que não possuem habilidades e oportunidades mínimas para viver em um nível aceitável dentro de uma sociedade (ênfase nas capacidades e oportunidades).	Humana (IPH). Capability poverty measure; IPH.
Acesso ao meio (ativos, equidade, governança) (Empowerment)	Meio	Os sem acesso aos ativos (produtivos, infraestrutura física e social etc.) Equidade; Governança	Coefficiente de Gini; circulação de informações; regulamentações; descentralização.

Extraído de: ROLIN *et al*, 2006 *apud* TESTA, 2013.

Como vemos no quadro 7, na visão do Pnud (2000), a pobreza pela negação da possibilidade de escolhas e oportunidades submete a uma condição de vida com possibilidades reduzidíssimas. Esta visão de pobreza das Nações Unidas está alinhada com a concepção de Amartya Sen (2000) de pobreza como privação das capacidades básicas dos indivíduos. Capacidades, nesse sentido, significam a possibilidade de escolher por uma vida considerada digna, em criar oportunidades reais para as pessoas promoverem seus objetivos. É uma abordagem multidimensional, que não reduz a pobreza à falta de renda, porém que reconhece sua importância,

“uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades” (SEN, 2000, p. 112).

Pode-se afirmar que o PBF parte dessa premissa, vindo na falta de renda a principal barreira para o desenvolvimento das capacidades, mas não só. Isso porque, ao menos do ponto de vista institucional, o Bolsa Família pretende-se uma política social que acolhe a pobreza em suas mais variadas facetas, sejam de classe, gênero, raça/etnia e gerações. Nessa mesma linha, explica Sen (2000, p. 110):

a relação entre renda e capacidade seria acentuadamente afetada pela idade da pessoa (por exemplo, pelas necessidades específicas dos idosos e dos mais jovens), pelos papéis sexuais e sociais (por exemplo, as responsabilidades especiais da maternidade e também as obrigações familiares determinadas pelo costume), pela localização (por exemplo, pela propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos), pelas condições epidemiológicas (por exemplo, doenças endêmicas em uma região) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou apenas um controle limitado.

As possibilidades de um indivíduo, socialmente desqualificado (PAUGAM, 2014), converter renda em capacidades, também são apontadas por Sen (2000) e pelo Bolsa Família, como objetos da política de transferência de renda. Isso quer dizer, que o Estado reconhece as barreira materiais e simbólicas na superação da pobreza, por isso precisa além de distribuir renda, promover o acesso à educação e à saúde, mesmo que de forma condicional/obrigatória. Os longos

períodos de desemprego, de trabalhos precários, de falta de acesso a recursos básicos podem causar “dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez [...], perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação e acentuação de tensões raciais e de assimetrias entre os sexos” (SEN, 2000, p. 117).

Em virtude da complexidade da pobreza, programas de transferência de renda pelo mundo todo, e o Bolsa Família é um exemplo disso, adotaram um leque de outros pequenos programas como complementaridade à distribuição de renda. No Brasil nós encontramos o PRONATEC, o PROUNI, FIES, Minha Casa, Minha Vida, entre outros. Programas que estimulam a superação da pobreza mediante a educação, ao planejamento de vida, a superação de barreiras historicamente erguidas em nossas sociedades.

Por isso, Sen (2000) evidencia a importância de que a distribuição de renda não pode ser vista como a principal motivação das políticas públicas de combate à pobreza. Investir, somente, em educação, saúde e consumo para reduzir a pobreza de renda seria confundir os fins com os meios. “O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção dos meios [...] para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar estes fins” (SEN, 2000, p.112).

Por fim, considero que a capacidade, tal como discute Sen (2000) e, de certa forma, constitui a teoria de respaldo do Programa Bolsa Família, é resultado da liberdade e dela se retroalimenta, em outras palavras, ou melhor, nas palavras de Sen,

a “capacidade” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). (SEN, 2000, p. 95)

A abordagem de Sen (2000) é sobre a ideia de liberdade positiva, relacionada com a real habilidade da pessoa de ser ou realizar algo, isto é, liberdade + capacidade = habilidades. O autor coteja essa liberdade com o conceito de desenvolvimento (desenvolvimento como liberdade), destacando que o crescimento econômico não pode ser um fim em si mesmo, devendo estar de lado “com a qualidade de vida que levamos e com a liberdade que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29). Além disso, para o autor, as formas de privação da liberdade, derivada da fome, da falta de acesso aos serviços de saúde, acesso a água, desemprego, educação, segurança etc., afetam um número significativo de seres humanos (SEN, 2000).

O Bolsa Família, portanto, é um programa de superação das barreiras da capacidade e, conseqüentemente, um aporte para a liberdade dos sujeitos, liberdade de construir o tipo de vida digna que tenham vontade, seja ela no quilombo, na aldeia,

na cidade ou no campo. Como nem tudo são flores, e, esta tese não trata somente do desenho institucional do Bolsa Família, o que me interessa como fenômeno sociológico, é a baixa adesão dos agentes públicos, envolvidos diretamente com o programa, aos pressupostos epistemológicos que o constituem. As explicações que tentarei expor, nesse sentido, vão percorrer além da história do programa, a história da proteção social no Brasil, isto para compreender, a configuração de uma sociedade baseada na lógica da cordialidade²⁹ (lembramos de Sérgio Buarque de Holanda), mas avessa à solidariedade com os pobres.

²⁹ Principalmente porque, como na obra de Holanda, o homem cordial tem aversão à institucionalidade e as regras.

CAPÍTULO 2

OS (DES) CAMINHOS E RUPTURAS DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Durante muitos séculos, uma parte considerável das preocupações dos responsáveis pela gestão dos riscos da dissociação social cristalizou-se em dois grupos-alvo representados, então, pelos mendigos e pelos vagabundos. Nessa perspectiva, desdobrou-se uma série extraordinariamente variada de medidas, frequentemente de inspiração repressiva. Mas, ao restituir a realidade sociológica do mendigo válido ou do vagabundo, percebe-se que eles não representam, na maioria dos casos, senão o ponto extremo de uma vulnerabilidade de massa que afeta grandes camadas populares.

Robert Castel. **As armadilhas da exclusão**. São Paulo: Educ, 2013, p.27.

No momento em que redijo este capítulo mais um militante social é preso no Brasil pós-golpe de 2016. Guilherme Boulos, dirigente do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, acaba de ser preso sob a acusação de “desobediência civil”, Boulos, estava mediando um conflito pela desocupação de um assentamento urbano, chamado “Colonial”, em São Paulo. “Cometem a violência de despejar 700 famílias e eu que sou preso por incitação à violência?”, questionou Boulos (VALOR ECONÔMICO, 2017).

A ideia de pobreza entendida como ausência de alguma coisa, ou de tudo, é secular. Mas, é no processo de desenvolvimento do capitalismo e, no posterior movimento de mundialização do capital, que a pobreza se intensifica e persiste se incrustando em todas as relações sociais. Ela é secular, mas nunca é a mesma, sendo sempre relativa ao tempo histórico e ao modelo societal. Entretanto, conforme explica Castel (2013), a reação da sociedade aos pobres é sempre carregada de repressão e medo, quando encarceram um representante dos pobres, estão encarcerando não só um indivíduo, mas vários que através dele, pela voz dele, podiam falar. Por isso, a retórica da pobreza é sempre um ponto fulcral na linha sinuosa da história. Neste capítulo, analiso os (des)caminhos da ideia de pobreza no Brasil pós-ditadura civil-militar, aos dias atuais.

Da Lei dos pobres de 1597 aos programas contemporâneos de alívio à pobreza, muita coisa mudou, mas, também, muita coisa permaneceu. Nesse sentido, alguns dos pilares básicos do socorro aos pobres persistem, a saber: a responsabilidade local, a menor elegibilidade, e a fixação territorial da assistência. Ainda assim, de lá para cá, muitas tentativas de intervenção foram realizadas, com maior ou menor êxito. O movimento teórico, também, foi se transformando. De estudos que culpabilizavam os pobres por suas condições de vida, separando a sociedade entre bons e maus pobres, a estudos que viam no papel do Estado e da sociedade civil a principal forma de intervir e socorrer os pobres (IVO, 2006).

Mais recentemente, surgem análises e políticas públicas que pretendem, com a focalização de grupos sociais, um combate cirúrgico da pobreza (IVO, 2006, p. 67). Isso acontece nos casos de focalização dos benefícios sociais em mulheres, mães, crianças na primeira infância, etc. Nessa lógica, como vimos no final do capítulo anterior, as mulheres e crianças são sujeitos da transformação social, fato que se concretizaria com a transferência direta de renda, incremento de capital social, promoção da saúde e empoderamento, visando à quebra dos ciclos inter-geracionais de pobreza. Nas palavras de IVO (2006, p. 68), “a ideia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza”.

Essa mudança pode ser percebida em nossa história recente. No Brasil, até os anos 1990 e princípio dos anos 2000, a forma como o Estado lidava com a questão da fome e da pobreza, passava pela distribuição de bens em espécie – cestas básicas, leite, gás, roupa, vale-transporte, entre outros. Isso foi, paulatinamente, sendo substituído pela transferência monetária, via programas sociais, com a cobrança de obrigatoriedades/condicionalidades.

Já, na Europa, podemos acompanhar um fenômeno crescente nas últimas décadas chamado por alguns sociólogos de “nova pobreza”³⁰ (CASTEL, 1998; BAUMAN, 2000; PAUGAM, 2003). No Brasil, entretanto, vimos o contrário, o fenômeno que se desenvolveu fértilmente foi o do neoliberalismo, um pouco diferente da ideia de “nova pobreza”. Nas duas últimas décadas,

³⁰ Também efeito da adesão neoliberal de alguns governos europeus.

ainda no final do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a pobreza, enquanto questão social inicia sua peregrinação para transformar-se em um problema público, um objeto de gestão do Estado. Mas, é só a partir de 2003/2004 que podemos observar uma gradativa queda dos índices de desigualdade social no país.

Segundo o documento *Transferências de Renda Programas de Transferências de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade* (2006), escrito por Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros, Rafael Osório e Sergei Soares, os programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Coeficiente de Gini³¹ (período 1995 a 2004), sendo o BPC responsável por 7% e o Bolsa Família por 21%.

Para Soares *et al.* (2006), o programa responde pela redução do hiato de pobreza em 18% e por cerca de um quarto da redução na severidade da pobreza (de 5,9% para 4,6%). De acordo com o *Perfil das Famílias Beneficiárias do PBF* em 2009, de 12,4 milhões de famílias então beneficiárias, cerca de 4,3 milhões superaram a linha da extrema pobreza (R\$ 70,00 *per capita*/mês, naquela época) graças à participação no programa. Os benefícios do Bolsa Família provocaram um aumento médio de 48,7% na renda familiar mensal *per capita* da população

³¹ 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 e 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.

atendida (de R\$ 48,69 para R\$ 72,42). Nas regiões Norte e Nordeste, o aumento da renda familiar devido ao benefício chega a 60% (MDS, 2010). A regularidade das transferências auxilia ainda o planejamento financeiro das famílias de baixa renda.

Desse modo, ao menos se concordamos com as medições estatísticas da pobreza, podemos afirmar que o Brasil ao mesmo tempo em que tem enfrentado o problema da pobreza, também o fez, enfrentando as desigualdades sociais. Em dados, isso significa que em 2003 o Gini era de 0,58 e em 2014 passou para 0,49. Uma queda representativa nas desigualdades de rendimento por domicílio no Brasil, isso também significa que a renda dos 20% mais pobres, quadruplicou nos últimos 10 anos (IPEA, 2010).

Isso só foi possível – visto que estamos falando de uma queda das desigualdades de mais de 1,2% ao ano, a maior do mundo – pela expansão do crédito, pela criação dos programas sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e, de forma contundente, pela política de valorização real do salário mínimo e todo o efeito cascata que teve nas aposentadorias e pensões. De qualquer forma, ficará nas páginas da história, pois estamos fazendo a viagem redonda de volta aos anos 1980.

Embora, nos anos 1980, os debates políticos sobre a pobreza no Brasil já ocorressem, a pobreza como questão social, passa a ser enfrentada somente com a promulgação da Constituição de 1988 (SPRANDEL, 2004). Antes, disso, a pobreza não era reconhecida como um problema a ser resolvido

pelo Estado, nem mesmo figurava como uma questão de direitos humanos. Estava como veremos adiante, relegada à benevolência, à caridade, à compaixão (CAPONI, 2000).

No Brasil, até fins do século XX, a preocupação central era delimitar as contradições internas do país, a impossibilidade de uma nação homogênea, a dependência do capitalismo externo. Em outras palavras, a “pobreza no paraíso tropical” (SPRANDEL, 2004, p. 08) ocupou o espaço de objeto cenográfico, teve um papel coadjuvante até o período de redemocratização. Ainda no século XX, o país debateria os “problemas da mestiçagem”, a ausência da categoria povo, a organização social e política, etc. Nesse sentido o pensamento de Caio Prado Junior (1972) influenciou os estudos de classe no país pelo viés do que o autor chamou de “interpretação pelos dados e substratos materiais”, e formou desse modo, uma escola de outros teóricos, que perceberam o pesado fardo histórico da dominação colonial.

Foi com a Carta Magna da Constituição de 1988 que o debate teve lugar e, que, de fato a pobreza “adentrou” na pauta da política social brasileira. No final dos anos 1990, quando já se falava muito em pobreza, o ambiente político brasileiro era quase unívoco quanto à percepção sobre a temporalidade da pobreza. Anita Sprandel (2004) escreve que o “problema da pobreza” para o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, era tratado como algo tão antigo quanto à história do nosso país, ou nas palavras de Antônio Carlos Magalhães, “a miséria do povo é secular”.

Pode-se dizer que a naturalização da pobreza foi uma constante em grande parte das interpretações sobre o Brasil. “Embora detalhadamente escrita em muitos textos, a pobreza aparece no mais das vezes como uma consequência do clima, da mestiçagem, da doença, da organização social ou mesmo da falta de condições objetivas para uma revolução popular em nosso país” (SPRANDEL, 2004, p. 12).

Embora a naturalização da pobreza provenha da hipótese de que existem pobres desde a invasão do país em 1500, “o problema da pobreza ou a pobreza como problema, é uma preocupação historicamente bem mais recente” (SPRANDEL, 2004, p. 11). É no Brasil dos anos 1990 que o tema se consagra através de um saber acadêmico. A ideia de focalização da pobreza aparece relacionada ao campo estatístico. Essa operação que só será possível tendo em vista o conjunto de dados e indicadores sociais, disponibilizados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (Pnud). A focalização no pobre e na pobreza terá como objetivo a racionalização dos gastos sociais do governo, no intuito de direcioná-los aos sítios onde os índices estejam abaixo do patamar de pobreza pré-estabelecido.

Ainda na década de 1980, no Brasil, a cidadania, entendida como acesso a serviços públicos e seguridade social, ficava efetivamente restrita à classe trabalhadora, em seu sentido tradicional³². Um período marcado pela, assim chamada,

³² Operária-industrial.

cidadania regulada, conforme a análise de Wanderley Guilherme dos Santos, no livro “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira” (1994).

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal (SANTOS, 1994, p. 68).

A cidadania, portanto, não resultava de uma configuração política baseada em valores, desse modo, o fortalecimento de laços sociais de cidadania e igualdade estava submetido à ocupação profissional com registro em carteira de trabalho. Nesse caminho, a formação de uma sociedade cidadã estaria fundamentada na regulamentação legal das profissões e ocupações mais do que no reconhecimento do indivíduo enquanto membro de uma comunidade.

A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal, assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei. (SANTOS, 1994, p. 68).

A Constituição Federal de 1988³³ institui o conceito de Seguridade Social, um primeiro passo à ideia de cidadania universal. Passo que, lamentavelmente foi barrado pela crise fiscal do Estado nos anos 1980 e pela adoção do projeto neoliberal, nos anos 1990. Esse período é marcado pelo descenso do anseio de participação “como condição de controle social das políticas públicas, passando a se constituir forma de controle do Estado sobre os gastos sociais” (SILVA, 2005, p.06).

Sprandel (2004) analisou esse longo processo de reconhecimento social da importância da pobreza no cenário político do Brasil. Uma tarefa que percorre quase 100 anos de história, e, demandou um esforço no sentido de compreender de que forma a pobreza e suas variantes (pobres e miseráveis) vêm sendo apresentadas e reelaboradas na esfera política.

No Brasil, como vimos até aqui, o passado colonial e escravagista produziu uma sociedade agrária fortemente polarizada e desigual, “não apenas quando comparada às sociedades camponesas europeias, mas também a áreas de

³³ Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto. São objetivos da Seguridade Social: “a universalidade de cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados” (Parágrafo Único do artigo 194 da Constituição Federal).

colonização na África, no Oriente Médio e na Ásia” (COMIN, 2010, p. 392). A trajetória de modernização brasileira, em meio a uma ditadura, não rompeu com a estrutura agrária preexistente, nem com o regime de exploração do trabalho. O aparato de regulação do mercado de trabalho e de provimento de serviços sociais (particularmente a educação e a saúde) discriminou e excluiu massivamente a população rural. A extensão dos direitos trabalhistas e sociais para os trabalhadores rurais (prevista pela Constituição de 1988) segue, ainda, em marcha muito lenta. A principal inovação das últimas décadas é a introdução no meio rural de políticas de transferência condicional de renda, nomeadamente o PBF e o BPC. Não obstante, a relevância desse tipo de política para a redução da pobreza, seu impacto sobre as condições de inserção ocupacional da força de trabalho adulta é muito limitado, mas de toda forma avança.

Neste capítulo proponho a avançar em algumas reflexões sobre o papel do PBF e seu objetivo de combate à pobreza. Pretendo abordar duas questões específicas: em que medida o tema da pobreza representa a emergência de uma nova matriz analítica sobre a questão social nas sociedades modernas e, como as políticas por ele inspiradas representam uma efetiva alteração do estado social no Brasil.

Segundo Yazbek (2012), Sposati (2011) e Ivo (2004), para melhor situar esse debate, cabe lembrar que o cenário de progressiva centralidade dada ao tema da pobreza na agenda das políticas públicas não representa uma excepcionalidade do caso brasileiro. Essa é uma estratégia que vem sendo

largamente adotada em países latino-americanos e também nos países de capitalismo central. Nestes últimos, a pobreza emergiu desde os anos 1980 como um efetivo problema social, impondo-se como questão central, mobilizando o debate e a ação do Estado. Novas políticas públicas vêm sendo implementadas e o antigo Estado Social, modificado, visando atender não apenas novas situações de desproteção como também novas demandas referentes a seus próprios objetivos. Assim, “a centralidade da agenda social em favor da erradicação da pobreza [...] não se restringe a América Latina, mas se constitui desafio de governos e sociedades de todos os países” (IVO, 2006, p. 61).

1. “nunca antes na história desse país...”. A viagem de um nordestino à Brasília

O processo civilizador com o qual, ao menos sociologicamente, temos de nos confrontar é marcado pela permanência de práticas sociais naturalizadas, que mais parecem administração de bens privados no seio do Estado. Isso quem diz não sou eu, mas, Darcy Ribeiro (2000). Sob essa configuração, o Brasil fora construído com uma Igreja oficial, associada a um Estado salvacionista, que exercia um rigoroso controle sobre a vida intelectual da colônia, para impedir a difusão de qualquer outra ideologia e até mesmo do saber científico. Isso, claro, nos idos de 1600.

Desde a chegada ao Palácio do Planalto de um metalúrgico nordestino eleito pelo Partido dos Trabalhadores, os mais necessitados, os pobres e negros tornaram-se o centro das políticas sociais dos governos que se sucederam entre 2003 e o golpe de 2016. Os Governos de Lula e Dilma tiveram a questão social na centralidade de suas ações. À maneira do PT, certamente, mas, sem sombra de dúvidas, fora o primeiro Governo popular na longa história deste país³⁴.

Antes mesmo de assumir a presidência, Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), ajudou a formular e colocar em marcha junto a outros intelectuais, como Betinho e Frei Beto, o Programa Fome Zero, sua maior bandeira na área social. Após Lula assumir a presidência da república, o Fome Zero, vai perdendo espaço para um gigante que nascia, o Bolsa Família, que não tardou em roubar a cena. O problema da fome foi, paulatinamente, dando espaço e o Brasil assumiu a pobreza como um problema político e estrutural, passível de intervenção. Um passo maior ainda foi dado por Dilma Rousseff (2011-2016), tendo na sua administração o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, que assentava, por fim, as bases da Assistência Social de Estado. A pobreza, desse modo, se transforma em uma questão política de fato.

Ainda no meio do seu primeiro mandato, Dilma, criou a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, bem como criou mais um benefício complementar ao Bolsa

³⁴ Mesmo avanços pequenos são tomados como políticas “comunistas” numa maré de ódio cotidiano.

Família, o Benefício Variável de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, sendo este o carro chefe da campanha Brasil Carinhoso. Esse direcionamento do Estado para as necessidades da população pobre acabou. No lugar da referida secretária, está o gabinete da primeira-dama, que agora coordena o Programa Criança Feliz, que reaviva o voluntariado e a noção de filantropia no seio do Estado.

Entretanto, nem tudo foram flores, ainda em 2016, muita coisa estava por se fazer. Com tristeza constatávamos que – mesmo num regime democrático consolidado – há direitos sociais ainda não cumpridos, principalmente no que diz respeito à cobertura ampla dos programas sociais. A desigualdade no acesso qualitativo a bens e serviços sociais ainda é grande. A luta pelo reconhecimento dos grupos populacionais é diária. Ainda assim, é factual que, mesmo aos trancos e barrancos, as questões relacionadas à diferenciação social, à raça/etnia, classe, gênero e orientação sexual, estavam no debate público como questões centrais da política e do Estado.

Apesar de tudo isso, desse processo civilizador que fazia um Brasil novo nascer dos escombros do passado, vive-se um momento de inflexão. Em que pese todos os avanços, experienciados especialmente pelos mais pobres e pela nova classe média, o Governo Federal teve de enfrentar uma cultura política bastante arcaica e conservadora. Mesmo os mais tímidos programas sociais, e o Bolsa Família é um exemplo, ao menos do ponto de vista orçamentário o programa precisa investir pouco mais de 1% do PIB, encontraram barreiras quase que

intransponíveis. Talvez essas barreiras estejam relacionadas à falta de vontade e apoio político, mas, sobretudo, a uma cultura que relaciona os direitos sociais à ideia de privilégio.

O que de forma geral vemos nos discursos políticos e do senso comum, é uma noção bastante peculiar sobre os direitos sociais, eles são vivenciados como “um favor” do Estado. A isso Vera Telles (2001, p. 59) chamou de lógica da “patronagem”.

[...] 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.

Essa configuração, na qual está baseada toda a nossa lógica de vivenciar a cidadania, é o caldo cultural onde nascem e morrem milhares de crianças todos os anos, onde os números de violência contra a mulher crescem de forma galopante, onde o racismo à brasileira grassa. Essas práticas sociais, não reconhecem na igualdade a possibilidade de fazer emergir um país com justiça social. Isto porque, a nossa típica noção de justiça “[...] 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).

Para ilustrar essa configuração, podemos utilizar o conceito de ralé do sociólogo Jesse Souza (2009), totalmente desprovidos da solidariedade social, os trabalhadores do precariado, os batalhadores, vivem na pele tais diferenciações. Assim, essa noção de justiça social, e novamente Vera Telles parece ter razão, “obstrui a dinâmica igualitária, operando uma espécie de curto-circuito na dimensão simbólica implicada na universalidade da lei” (TELLES, 2001, p. 29). Aos batalhadores, sistematicamente é negado o acesso aos bens materiais e imateriais da sociedade brasileira.

O processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse é o aspecto fundamental, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos neste livro de “ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”,

“segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate à fome” etc. (SOUZA, 2009, pp. 21)

Essa noção de justiça social que emerge no paraíso tropical, está enraizada no nascimento da ideia de proteção social brasileira. Fora Getúlio Vargas, o pai dos pobres, quem, entre outras coisas, criou a Consolidação das Leis do Trabalho, assegurando direito ao sindicalismo, 13º salário, férias, etc. Entendida 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), a proteção social que emerge entre 1930 e 1940, se quer universal, capaz de atingir a todos os brasileiros. Claro, porque naturalmente, todos os brasileiros querem trabalhar, vender sua força de trabalho, numa sociedade em que há emprego para todos. Assim, os benefícios do Estado estavam restritos aos que fossem socialmente úteis, àqueles que estivessem formalmente empregados.

A cidadania, relembro, configurou-se como sendo regulada (SANTOS, 1994, 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”. A proteção social não foi erigida sob a concepção de igualdade política e social, mas criada como proteção do Estado, sendo os direitos sociais entendidos como “uma recompensa ao cumprimento do

dever de trabalho” (TELLES, 2001, p. 23). Assim, nos anos 30 do século passado,

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).

Assim, neste sistema desigual, baseado na supremacia do trabalho, como liberdade e dignidade, velha ideologia fascista, que “outrora” passeava por estas bandas, a população começava a ser dividida entre os bons pobres e os maus pobres³⁵. Aqueles cuja vida estivesse limitada ao trabalho precário e informal, desprovidos de qualquer proteção social, eram tratados como a ralé brasileira. O resultado dessa perversa constituição da cidadania no Brasil é a existência de uma configuração em que

³⁵ Acredito que uma análise bastante pertinente da formação das populações no Brasil deva recorrer à plêiade de autores do chamado “pensamento social brasileiro”, são alguns deles: Oliveira Vianna, Joaquim Nabuco, Silvio Romero, Paulo Prado, Oswald Andrade, Gilberto Freyre, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Caio Prado jr., Celso Furtado, Sergio Buarque de Holanda, Gilda de Mello e Souza, Vitor Nunes Leal, Kátia de Queirós Mattoso, entre outros.

[...] 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 Spotsati 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 evidência 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. (TELLES, 2001, p. 26)

Assim, nunca antes na história desse país, para jogar com a expressão famosa de Lula, os pobres tiveram respaldo do Estado. Somente aqueles que conseguiram ingressar no mundo do trabalho é que, mediante o passaporte para os direitos sociais – a tão sonhada carteira de trabalho³⁶ – puderam desfrutar de alguma sorte de benefícios sociais. Isso fica mais evidente se admitirmos que ao menos na historiografia, o pobre no Brasil não aparece como um sujeito de direitos, mas está à disposição dos servi-

³⁶ A Carteira de Trabalho é um emblema dessa transformação no Brasil do século XX, baseada na “Carta del lavoro” criada por Mussolini em 1927, fora adaptada ao país e não à toa, a primeira carteira expedida seria a do então presidente da República Getúlio Dornelles Vargas, em 21 de março de 1932.

ços residuais do Estado, como a prisão, o manicômio, a benevolência, a compaixão e a caridade. Desse modo, na esfera pública, são apenas os “pobres”, expressão que sugere uma categoria espontânea da realidade porque denota homogeneização que é a forma mais radical da destituição: são aqueles que não têm nome, não têm rosto, não têm identidade, não têm interioridade, não têm vontade e são desprovidos de razão. São vítimas da ação do destino. “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).

Se, compreendermos que essa dinâmica perdura em nossos tempos e retroalimenta-se nas práticas cotidianas dos agentes públicos, podemos perceber as razões pelas quais este problema ressurgue, sempre com força destruidora, nos períodos de retração de governos progressistas, sejam no Brasil, na Argentina, nos EUA, na França. A pobreza, mesmo sendo objeto da governamentalidade, é transformada em paisagem, o pobre é visto como ser externo à configuração da sociedade. Essa relação é naturalizada, 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).

Portanto, esse horizonte simbólico que projeta a pobreza na paisagem, incômoda, mas naturalizada, transfigura a questão da pobreza (excluindo seu aspecto político), colocando-a as margens da sociedade, como um problema a ser resolvido, em algum momento, como promessa. Assim, como elemento externo, como objeto cenográfico das novelas, a pobreza desperta sentimentos de dó, benevolência, medo, caridade, angústia, indignação, mas nunca forte o suficiente para que as classes subalternas deixem de ser paisagem para se tornarem sujeito político de fato. Nesse contexto, a pobreza é digna somente de pena, pois é sinal de atraso, resquício do passado, podendo ser resquício do passado da gente mesmo, ainda assim, distante. Um elemento secundário, porém, imutável e permanente, uma que se compreende a pobreza como algo secular: “sempre houve pobres”.

Partindo dessa reflexão, que melhor dizendo é um manifesto da ausência do Estado na superação da pobreza, fica mais evidente que até o final do século XX, no Brasil, não havia nenhum tipo de proteção ao pobre. Situação diferente do que ocorreu na Inglaterra. Com a *Speenhamland Law*, criada em 1795 e em vigor até 1834, instituiu-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). A despeito disso, hoje as famílias beneficiadas pelos programas sociais implementados pelo governo petista, têm a certeza de um auxílio mensal, que, embora pouco, dá a segurança monetária que “nunca na história desse país” existiu.

Nos anos 1960, 1970, em plena ditadura civil-militar, vivenciamos uma tentativa de socorro aos pobres, numa perspectiva meritocrático-particularista. Esse processo transformava “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” (RAICHELIS, 2000, p. 95). Draibe (1990), por sua vez, chamou esse período de *Welfare State* à brasileira. Um fenômeno que combinava autoritarismo, mandonismo e assistencialismo, a promoção da assistência azeitada pela benevolência primeiro-damista.

Até meados da década de 1980, a chamada seguridade social era composta em sua maior parte pela ação caritativa de instituições beneficentes. A seguridade social, desse modo, coexistia com práticas coercitivas, assistencialistas e tutelares. Ainda que na Era Vargas tivéssemos algum gérmen de proteção social, o que o então presidente realizou foi reestruturar a caridade privada das instituições filantrópicas, reconhecendo-as como parceiras. O pobre era entendido como descapacitado, desqualificado socialmente, objeto da assistência. O que nada mudou no período autoritário de 1964 a 1985.

Muito distinto do modelo de cidadania do *Welfare State* europeu, o caso brasileiro não se consolidou mediante a distribuição dos bens socialmente produzidos pelo país. Mesmo num dos períodos de maior crescimento econômico da nossa história, o período autoritário, a tão sonhada divisão do bolo ficou na ilusão. No devaneio daqueles que acreditavam que o crescimento da economia traria riqueza para todos. Ledo engano, pois trouxe ri-

queza para uma parcela bem pequena da pirâmide social, concentrando renda nos extrato superiores. Essa estratégia do Estado, de acumular para depois distribuir, fez com que grande contingente de pessoas e grupos sociais permanecesse excluído das benesses do desenvolvimento. Isso só agravou o quadro das desigualdades no Brasil.

É nesta paisagem que se constituíram nossas variadas configurações sociais, ainda que em 1988, um suspiro democrático tenha representado um fio de esperança sob o chão deste país. A Constituição Cidadã, assim chamada pelo deputado Ulysses Guimarães, traria em seu 2º capítulo uma nova visão sobre a seguridade social, afirmando que ela “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, art.194). Assim, a nova visão sobre a seguridade social estava atravessada pelas mais variadas tendências de pensamento da época. No caso da área da saúde, por exemplo, o caráter universalista teve grande êxito.

Mesmo neste prospecto ruim para as políticas sociais, com um cenário de desemprego e acentuação das desigualdades, surge no parlamento nacional a proposta do então senador Eduardo Suplicy, como ressaltávamos em linhas anteriores, de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Desse modo, foi em 1991 que o debate sobre renda mínima tomou consistência no país. Em 1993 o sociólogo Betinho criou a Ação de Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, colocando em pri-

meiro plano a questão da fome. É neste mesmo período que surgem os programas sociais nas cidades de São Paulo e no Distrito Federal.

Certamente que as novas leis constitucionais levaram tempo para entrarem de fato na cultura política da sociedade brasileira. Ainda que tenha tido grande importância, o artigo 194 da Constituição Federal, só iniciaria sua efetiva ação sobre as obras sociais com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que, estabelecia as bases para a Assistência Social, criaria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e as conferências participativas de Assistência Social no Brasil (BRASIL, 1993). Vale lembrar, que, a LOAS foi sancionada somente em 2014, pela presidente Dilma Rousseff. Até este ano ela ficara em tramitação e sofreu constantes transformações na redação original. A LOAS também implementou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo público alvo são idosos acima de 65 anos ou portadores de deficiência, de qualquer idade, que sejam impedidos por razões fisiológicas de ingressar no mercado de trabalho.

No ano de 1996 entra em vigor no Brasil o primeiro Programa de Transferência Condicionada de Renda, é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O objetivo principal deste Programa é oferecer um benefício monetário com a condicionalidade educativa. Para receber a bolsa PETI o responsável pela criança em idade escolar deve mantê-la estudando sem que esta venha a praticar algum tipo de trabalho infantil. A forma institucio-

nal de fiscalização é o controle de frequência escolar, que, tal como no Bolsa Família, deve ser de um 85%.

Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, marcada pela privatização das empresas estatais, foram criados os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Ambos, também Programas de transferência condicionada de renda. As condicionalidades eram nas áreas de educação e saúde. Somente no ano de 2004, já na administração do PT, é que se cria 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.

2. Programas sociais anteriores ao Bolsa Família

Destarte, as críticas necessárias à fragmentação e a falta de foco da assistência no período que antecede a criação do Bolsa Família, é preciso refletir sobre o conjunto de políticas que surgiram após a Constituição de 1988.

Os anos 1990 representam o triunfo do neoliberalismo e do mercado como agente e regente das economias mundiais. O Consenso de Washington, falseado num suposto pacto democrático, orientou para a necessidade de amplas reformas sociais que garantiriam a implementação de um Estado mínimo. Sendo assim, o investimento público deveria ser direcionado à

áreas de interesse econômico. O instrumento legal para esse direcionamento seriam as leis de responsabilidade fiscal, que “orientavam” o orçamento dos países. Fundamentalmente, um direcionamento condicionado pelos economistas e ideólogos do Consenso de Washington (IVO, 2006).

Com vistas a estabelecer um Estado eficiente (mínimo), os gastos e investimentos deveriam ser efetuados somente se estritamente necessário, sendo isso imprescindível para que o Estado não “atrapalhasse” a economia e o mercado. Nesse sentido, as políticas que já existiam na América Latina, de forma bastante limitada, como vimos até o momento, foram ainda mais penalizadas, passando a atender somente os grupos populacionais que não tivessem acesso aos mínimos sociais. O atendimento às necessidade básica de sobrevivência, buscava atenuar os efeitos deletérios das políticas de ajuste e corte social.

É neste contexto, que as políticas compensatórias e de focalização ganham espaço. Buscando nada além de manter a ordem social vigente, garantindo um exército de trabalhadores às margens da sociedade de consumo. Contexto, também, de surgimento da categoria de “novos pobres” (PAUGAM, 2005), que como escrevi anteriormente, refere-se à massa de indivíduos sem emprego por longos períodos, dependentes da ação caridosa e de políticas sociais pouco abrangentes.

Podemos dizer que o discurso reformista e o direcionamento neoliberal encontraram ecos no Brasil dos anos 1990 (COBO, 2012). Nesse sentido, os primeiros governos deste

período democrático, buscaram o alinhamento das estratégias de desenvolvimento do país aos campos ideológicos, político, financeiro e de mercado que marcaram a época. Desse modo, os eixos que passariam a marcar a agenda de governo no Brasil, seriam segundo Costa (2002, p.18): a) o incentivo à centralização e insulamento das políticas macroeconômicas, em especial da política monetária; b) imposição de austeridade nas despesas não financeiras do Governo Federal; c) reformas administrativas e redução do aparato estatal; d) privatização dos serviços públicos; e) liberalização do comércio externo junto a reformas orientadas à abertura do comércio interno; f) adoção de políticas de focalização e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste e cortes sociais.

O início de 1990, no Brasil, é marcado pela crise social causada pelo impeachment de Fernando Collor e a posse de Itamar Franco. A partir de 1994, na onda de sucessos do Plano Real que possibilitou um freio à inflação, seguem-se dois mandatos consecutivos de Fernando H. Cardoso (1994-2002). “Foram anos que presenciaram, ao mesmo tempo, a consolidação de algumas das proposições da Constituição de 1988 e muitas reformas de cunho liberalizante, como reflexo de uma tendência a nível mundial” (COBO, 2012, p. 146).

A curta gestão Collor teve por objetivo “a obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se, para tanto, da necessária tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, p.31). Como

ocorrera no caso exemplar de obstrução da lei que criava o Conselho de Seguridade Social, entre outros. Sem mencionarmos o escândalo da LBA, extinta após sucessivos casos de corrupção.

Já, no período de governo interino de Itamar Franco, importantes reformas legislativas foram alcançadas. A primeira foi sobre a previdência dos trabalhadores rurais, que passara a exigir somente a comprovação das atividades no campo, mesmo que de maneira descontínua. Assim, logrou-se um salto quantitativo no número de trabalhadores e trabalhadoras beneficiados pela reforma. A Regulação da LOAS, como vimos anteriormente, teve também grande impacto na proteção social de idosos e deficientes físicos pobres. É a partir dela que o processo de descentralização das ações do Estado passa a vigorar, ficando a cargo dos municípios a gestão e a fiscalização das políticas públicas de transferência de renda. Isso possibilitou certa autonomia na formulação de planos municipais de assistência social, no período de apenas um ano, de 1997 a 1998, já na era FHC, o Brasil vivenciou uma explosão de programas de transferência de renda municipais. 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 (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 Jose dos Campos (SP), São Luís (MA) e Vitória (ES).

Nesse contexto, FHC entra no Palácio da Alvorada em meio ao sucesso e a estabilidade do Plano Real. Embora, o Partido da Social-democracia brasileira, tenha feito uma campanha com forte apelo à questão social, é o liberalismo quem vai dar a linha das sucessivas reforma no Estado brasileiro. Em 1998, FHC assina um acordo com o FMI, tomando como premissas as orientações do Consenso de Washington, adotando regimes de meta inflacionária, equilíbrio orçamentário, além, é claro, reformas amplas como a reforma da previdência. Entretanto, é nesse mesmo período que observamos avanços significativos, até mesmo contraditórios, nas áreas de saúde e educação. Na saúde, o fortalecimento do SUS, mediante o estabelecimento da CPMF como forma de financiamento por meio de imposto de transações financeira.

No que diz respeito à proteção social, as gestões de FHC – 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 na criação e implantação de programas de transferência de renda focalizada: em 2002, final do mandato de FHC, havia sete programas de transferência de renda de nível federal em funcionamento no Brasil. Esta configuração da assistência ficou marcada pela quantidade de programas e pela fragmentação e desconexão entre eles. No quadro abaixo podemos entender melhor esses programas.

Quadro 8. Série histórica de programas do Governo

Federal

Pro-grama ³⁷	Ano de início	Ges-tor	objetivos	púb-lico-alvo	Condi-cio-nalidades	va-lor	Cober-tura (maio de 2002)	Situação atual
Bol-sa Es-cola	2001 (lei n. 10.219)	MEC	Comple-mentar programas municipais de renda mínima e promover ações educativas	Família com crianças de 6 a 15 anos.	Frequên-cia esco-lar de 85%	R\$ 15,00/cri-an-ça (at é 3 anos)	5.106.509	Integrado ao Bolsa Família em 2003
Bol-sa ali-men-ta-ção	2001 (MP. n. 2.206-1)	Ministério da saúde	Promoção a saúde e nutrição de gestan-tes e cri-anças me-nores de 7 anos.	Família com crianças <7 e ges-tan-tes, nutrizes.	-	R\$ 15,00/cri-an-ça (at é 3 anos)	966.553	Integrado ao Bolsa Família em 2003
Au-xílio gás	2001 (de-cre-to n. 4.102)	Ministério de Minas e Energia	Subsidiar o preço do gás as famílias pobres	Família com crianças e beneficiários de outros programas	-	R\$ 7,00 / mês por família	8.556.785	Integrado ao Bolsa Família

³⁷ Tabela não apresenta o PRONATEC.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PET I)	1996 (portaria n. 458)	Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	Erradicação do trabalho infantil	Crianças de 7 a 15 em situação de trabalho infantil, pobreza, exploração sexual, extremo risco.	Frequência escolar (85%) e participação na Jornada Ampliada, além de seu total afastamento de atividades laborais	R\$ 25/mês crianças casamento de R\$ 25 a R\$ 40/mês para crianças no meio urbano	809.228	Em vigor, em processo de integração ao Bolsa Família
Agente Jovem	2001	MPAS	Capacitação teórico-prática em temas de saúde, cidadania, meio ambiente.	Jovens de 15 a 17 anos. Prioridade para aqueles egressos de programas sociais ou fora da	Frequência mínima de 75% nas atividades comunitárias	R\$ 65/mês até 1 ano	104.746	Reestruturado para o ProJovem – Adolescente e integrado em 2008 ao PBF

				escola ou cumprido medidas sócio-educativas				
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	1996 (Lei n. 8742/93 e decreto n. 1.744/95)	MPAS	Auxílio a idosos e deficientes físicos pobres	Idosos maiores de 65 anos e pessoas com deficiência	-	1 salário mínimo mensais	1.560,85	Em vigor, processo de modificações em 2017. Alterando a idade mínima para 70 anos.
Renda Mensal Vitalícia	1974 (Lei n. 6.179/74)	INPS	Auxílio a idosos e deficientes físicos pobres	Auxílio a idosos e deficientes físicos pobres	-	1 salário mínimo mensais	294,059	Instinto em 1993 com o BPC

Extraído de: COBO, 2012, pp. 156-158

Em suma, são esses os (des) caminhos das políticas sociais ao longo de nossa trajetória democrática. Além de unificar essas outras iniciativas, ele tem o objetivo de atender, mais e mais, brasileiros e brasileiras que ainda permanecem abaixo das linhas de pobreza e extrema pobreza. O programa traz do passado uma herança de focalização e garantia de mínimos

sociais. Essa dependência de trajetória (COTTA e PAIVA, 2010) é um peso insuperável, visto que é ela quem assenta as bases para o redirecionamento da questão social. Mudá-la faz parte da nova configuração social, que por hora, parece insipiente seu processo de ascensão.

Desse modo, e fazendo um balanço de toda a discussão que apresento até aqui, é possível perceber, o quão sedimentado a política de transferência condicionada e focalizada de renda está. Um novo paradigma da assistência social se estabeleceu nos países latino-americanos. No entanto, os mecanismos de superação da pobreza, alicerçados sob a lógica da renda, “não se tratam de programas de renda mínima universais e de valores compatíveis com o atendimento das necessidades básicas” (ROCHA, 2003b, p. 70). Tratam-se, portanto, de políticas residuais e focalizadas em mães, crianças e idosos.

Até agora vimos que a centralidade destas ações, sejam elas anteriores ou posteriores ao Bolsa Família, está no combate a pobreza por meio da transferência direta de renda. Isso quer dizer, em linhas gerais, que a noção de pobreza implícita nestas ações é aquela que vê na insuficiência de renda a principal causa da pobreza. A justificativa para esse tipo de intervenção 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 e ROCHA, 2002 *apud* ROCHA, 2003, p. 70).

Será que não estaríamos passando de uma “cidadania regulada”, aquela dos idos dos anos 1930 até 1980, para uma

“cidadania de consumo”, onde mais vale o número de beneficiários do que a participação efetiva na vida pública? Pode até ser, mas precisamos sempre recordar que a transferência de renda não é para qualquer cidadão, a principal beneficiada com tais políticas é a mulher. Isso, por si só, poderia garantir a quebra de ciclos de pobreza e dependência, violências e constrangimentos, que, no século XXI, são abomináveis.

3. É a pobreza um problema político?

Apesar de todo o investimento público dos últimos 14 anos, apesar de ter figurado como 6ª economia do mundo, formar parte dos chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ter tirado da linha de miséria 25 milhões de brasileiros, a pobreza no Brasil ainda persiste. O Brasil tem um dos mais injustos sistemas tributários do mundo e uma das mais altas desigualdades socioeconômicas entre todos os países, onde os mais ricos pagam proporcionalmente menos impostos do que os mais pobres, criando uma das maiores concentrações de renda e patrimônio do planeta. Essa relação direta entre tributação injusta e desigualdade e concentração de renda e patrimônio pode ser considerada uma das causas da pobreza, ou melhor, dizendo, pode denunciar a tão difícil jornada em transformar a pobreza num problema político público. De acordo com o relatório de 2017 da OXFAM, intitulado “A distância que nos une”, “o Brasil é um dos piores países do mundo em matéria de desigualdade de

renda. Mais de 16 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza” (2017, p. 12).

Os dados, da Receita Federal brasileira, analisados para o estudo da OXFAM (este em 2016) revelam, por exemplo, que do total de R\$ 5,8 trilhões de patrimônio informados ao Fisco em 2013 (não se considera aqui a sonegação), 41,56% pertenciam a apenas 726.725 pessoas, com rendimentos acima de 40 salários mínimos. Isto é, 0,36% da população brasileira detém um patrimônio equivalente a 45,54% do PIB do Brasil e com baixíssima tributação. Considera-se, ainda, que essa concentração de renda e patrimônio está praticamente em cinco estados da federação: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, agravando ainda mais as desigualdades regionais do país.

No entanto, é impossível não levar em consideração que o problema da pobreza tem sido a ordem do dia nos governos brasileiros de 2000 a 2016. Com isso, a pobreza deixa de ser um drama vivido individualmente para transformar-se em pauta pública. Vimos até o momento que essa pauta, iniciada nos anos 2000, ganha força e se transforma no carro-chefe dos governos do PT. Mas, de que forma a pobreza é reconhecida enquanto um problema público? Quais as noções de pobreza permeiam o debate contemporâneo e acabam por respingar nas noções adotadas cá nestas terras?

Pode-se dizer que, a formulação de uma política pública é complexa, demanda tempo e passa por algumas etapas. A formulação de tais políticas é um processo no qual estão

envolvidos vários atores e instituições sociais, além da sociedade civil, da mídia, etc. Há uma predominância, no entanto, da participação de representantes do Estado e consultores de políticas públicas nas etapas de escolha da melhor alternativa ao problema posto e na elaboração do desenho da política. Entretanto, no processo de tomada de decisão, ainda que a sociedade civil, mediante conferências estaduais, municipais e nacionais, esteja presente, com suas pautas, demandas e reivindicações, quem define o quê, como e quando, ainda são os políticos, especialistas e o poder legislativo. Uma fragilidade recorrente em nossa democracia.

O ponto de partida para transformar uma questão social em uma política pública, ou, melhor dizendo, um problema da política (*issue*) e merecedora de solução por parte da administração central, é o debate amplo na sociedade. Para isso há muitos exemplos recentes no Brasil, o caso dos presídios, o aborto, a descriminalização do uso recreativo de *cannabis*, entre outros. Essas são questões que envolvem a sociedade, mas que ao transformarem-se em questões políticas, sua formulação e legislação serão feitas pelos especialistas e pelos políticos. Isso envolve, também, questões orçamentárias, morais, religiosas, ideológicas, etc. Num país tão complexo como o nosso, é praticamente impossível uma legislação entrar em vigor agradando a todos.

Assim, o Governo ou o Congresso, escolhem incluir na agenda política uma determinada questão que envolva determinados atores. Saravia (2006), explica que isso é feito de

maneira criteriosa, mas, nem sempre, explícita. A primeira etapa é a da “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).

Isso não ocorre sem que haja “quebras” nas discussões. Se olharmos em perspectiva histórica, visualizaremos um longo caminho percorrido entre 1988 e 2000, para que, enfim, uma política social saísse do livro Constitucional. Isso significa que houve um largo percurso até que o Estado reconhecesse o problema da pobreza como uma questão própria da política, que fazendo isso, despenalizava os sujeitos pobres que viviam ao “Deus dará”, tratando a pobreza não como um problema daqueles que a sofrem.

Nesse sentido, foi necessária a criação de um banco de dados para que o país soubesse quem são os pobres, onde vivem, como vivem, etc. A criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é atualmente a mais importante base de informações para a seleção e o acompanhamento de beneficiários de programas sociais no Brasil, permitindo a convergência de políticas públicas para a parcela mais pobre da população. Ainda que, este objetivo esteja posto desde a instituição normativa do Cadastro Único, em 2001, ele começa a se concretizar somente com a criação do

Programa Bolsa Família, em 2003, e passa a ser amplamente alcançado a partir da criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. O Cadastro Único contém o perfil socioeconômico das famílias, levando-se em consideração o nível de acesso a serviços e algumas das principais vulnerabilidades das famílias pobres do país. Das mais de 23 milhões de famílias cadastradas, totalizando quase 80 milhões de pessoas³⁸, a maioria situa-se na faixa de extrema pobreza (55%), por ser o público prioritário das políticas e dos programas governamentais que se utilizam do Cadastro Único. As famílias com renda per capita acima de meio salário-mínimo perfazem apenas 9% dos registros. O Cadastro Único também identifica 15 grupos tradicionais, como as famílias indígenas, quilombolas, ciganas, extrativistas, entre outros, bem como grupos familiares em situações específicas, como catadores de material reciclável, população em situação de rua, acampados, etc.

Esse mapeamento estratégico é primordial para a construção de uma política pública eficaz. Para 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

³⁸ Dados coletados no site do MDS. Disponível, também, no relatório de perfil dos cadastrados, in: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/perfil_cadastrounico2013.pdf

problema”. Também, nesse contexto, são escolhidos os grupos que serão focalizados, no caso de uma política social não ter uma perspectiva universal, são desenvolvidas as regras de acesso, permanência e saída. É o momento em que a política vai para o papel, é escrita, debatida, apresentada ao Congresso, às comissões, à população.

Após ser escrita a lei, debatido, votado e sancionado pelo Governo Federal, o Bolsa Família, nosso objeto de reflexão, é executado, sai do papel. Isso se dá, de forma mais concreta nos municípios, visto que a contrapartida de gestão é da prefeitura, ficando o financiamento a cargo do Estado brasileiro.

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 (AVILA, 2013, p. 87).

Para o Governo Federal, pobreza é um estado de carência de renda, impossibilidade de acesso a bens e serviços; já, pobreza extrema é insuficiência de renda para aquisição de bens alimentares básicos (ver MDS/SAGI, 2013; 2015). Essa noção parte de certo consenso dos estudos de pobreza, estes estudos,

em grande medida desenvolvidos em países latino-americanos, países da Ásia e África, vêem na transferência de renda a possibilidade mais concreta de estimular o consumo nos grupos populacionais pobres e extremamente pobres, bem como, impedir que tais grupos morram por desnutrição e fome crônica.

Ainda que, muito valorizado pelos Governos e especialistas em políticas públicas, os métodos de mensuração da pobreza, como todos os outros, não são suficientes para o conhecimento profundo da pobreza e da questão social. Nesse aspecto, existem críticas e proposições necessárias para melhor compreensão destes fenômenos. Salama e Destremau (1999, p. 48) escrevem que a reprodução dos indivíduos não passa, necessariamente, pela posse de dinheiro, já que “a renda é um fluxo monetário”. As teorias que conceitualizam a pobreza apenas pela posse (ou não) de dinheiro, desconsideram 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 consumo de mercadorias. Não se leva em conta os efeitos (positivos e negativos) externos produzidos pelo sistema social vigente.

Desse modo, a explicação da pobreza pela falta de renda é só uma das possibilidades explicativas. Dentre as diferentes concepções, procuro apresentar, nesta tese, algumas delas, na tentativa de compreender como se justificam, como influenciam o campo político e as políticas públicas, mas, mais importante

ainda, como elas se assentam ideologicamente no senso comum e nas práticas profissionais do sistema de proteção brasileiro.

4. Diferentes concepções de pobreza no debate contemporâneo: aspectos críticos

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 conseguinte, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo. (Simmel,[1907], 1998, p.96-97)

Os movimentos de combate à fome e a pobreza que emergem no último quartil do século XX e princípios do século XXI no Brasil e América Latina foram marcados por um processo político e social, profundamente influenciados pelo neoliberalismo. Tal influência, seja ela ideológica ou programática, pode ser compreendida a partir de um fenômeno bastante comum à nossa região, a profusão nas últimas décadas de programas de transferência condicionada de renda. Desse modo, as contradições inerentes a esse fenômeno serão aqui indagadas e críticas nos seus mais variados aspectos.

Nesse sentido, apresentarei e discutirei sete noções de pobreza que emergem ou, ao mesmo tempo, retroalimentam-se nas mais variadas configurações políticas e sociais de nossa época. A primeira variação conceitual diz respeito ao **aspecto**

naturalizante da pobreza em algumas ações de Governo e da sociedade civil. Essa concepção é marcada pelo enfrentamento à pobreza através da filantropia/caridade, bem como, do controle de natalidade. A segunda concepção apresenta a **pobreza como “disfunção” do indivíduo**. Nessa perspectiva se desdobram três aspectos fenomênicos, a saber: i) a pobreza como opção, ii) pobreza como desajuste, patologia e iii) pobreza como deficit educacional. Adiante, apresento a **pobreza por meio da lente reducionista**, que busca nos indicadores de pobreza absoluta a aparência imediata do fenômeno. Uma quarta vertente, que chamarei de **visão paternalista**, adota a ideia de que o comportamento dos indivíduos pobres resulta do tipo de assistência social à qual estão submetidos, isto é, a pobreza aparece como resultado da assistência social. Há, também, um olhar macrossocial sobre o fenômeno, que vê a pobreza como fase do desenvolvimento capitalista, e, portanto, passível de resolução. A partir da ideia de globalização a quinta concepção de pobreza aqui apresentada fora chamada de a **nova pobreza**, fenômeno que, segundo seus formuladores, resulta de novos aspectos e causas. Veremos, também, a **concepção territorial/grupal de pobreza**, em outras palavras, a noção de pobreza como risco e exclusão social, característica central de variadas ações políticas deste século. Por último, discutirei o que considero a visão mais avançada no debate contemporâneo, o conceito de **pobreza multidimensional**. Uma compreensão da pobreza enquanto um processo multifacetado (não apenas econômico, mas cultural, moral, ético).

A reprodução da pobreza, uma visão naturalista

Datada de um período anterior à Lei dos pobres da Inglaterra (1601), a visão naturalista de pobreza concebe suas causas em torno de dois principais aspectos: a pobreza como um fenômeno natural e inevitável e a pobreza como um problema de aumento de natalidade. Historicamente, quando assim vista a pobreza, as formas de enfrentamento a essas questões são delimitadas pela ação caridosa e filantrópica, bem como, no caso da natalidade, através do seu controle. Embora, antiga, tal concepção ainda é bastante presente no debate contemporâneo, inclusive reemerge com força em momentos de cortes sociais.

A pobreza como fenômeno inevitável e natural é concebida por meio de um conjunto de ideias que podemos chamar de “darwinismo social” (SIQUEIRA, 2013). Esta concepção compreende a pobreza como parte da seleção natural nas relações sociais. Nela os mais capacitados têm em seu horizonte a possibilidade de superar sua situação de pobreza. O meio social é visto como um espaço de disputa por sobrevivência, em que os mais fortes têm melhor desempenho. Essa visão, algo anacrônica, comparada sempre a sociedades pré-capitalistas, coloca o indivíduo no vórtice das paixões humanas naturalizadas, isto é, nessa compreensão fazem parte da natureza humana os sentimentos de competição, de conquista, inveja, crueldade, etc.

Nesse sentido, as pessoas seriam incapazes de superar as diferenças sociais e, por essa razão, estariam condenadas a

viver em apatia, aceitando a exploração e sua situação de classe, ou, em constantes conflitos sociais. Um excelente exemplo histórico é a *Encíclica Rerum Novarum* (Sobre a condição dos Operários), publicada em 1891 pelo Papa Leão XIII. Nesta carta, o Papa repudia veementemente as posições socialistas, as quais chama de falácias que criam a desordem social, para firmar o lugar da Igreja no processo de harmonização das classes. Essa perspectiva não exclui a naturalização da pobreza, senão, que, a retroalimenta sob uma perspectiva histórica. Nesse caso, além de naturalizada a pobreza é um fenômeno histórico evolutivo. Portanto, a existência de pobres, em todas as formas sociais de interação, justificaria sua condição natural e inevitável.

De um ponto de vista sociológico, a contradição analítica que encontramos nessa perspectiva de pobreza, como condição natural e inevitável, diz respeito à própria natureza da questão. A pobreza, desse modo, não pode ser considerada um “dado da natureza”, mas, por outro lado, uma expressão das formas de organização social que, dependendo do contexto, assume particularidades multifacetadas. Além disso, não se pode dissociar do fato que vincula economicamente as pessoas, a produção e distribuição da riqueza historicamente determinadas. Assim, falar em naturalização da pobreza sem mencionar o aspecto econômico de produção social da vida, torna-se uma antinomia. Um crítico feroz dessa posição sobre a ideia de pobreza fora Marx, principalmente no *Capital*. Nele, o autor afirma: “[...] a lei da acumulação capitalista, mistificada em lei

natural, [...] só significa que sua natureza exclui todo decréscimo do grau de exploração do trabalho [...] que possam comprometer seriamente a reprodução contínua da relação capitalista e sua reprodução em escala sempre ampliada” (MARX, 1980, I, p. 722).

Um segundo aspecto, da noção de pobreza como “darwinismo social”, diz respeito às formas práticas de controle de natalidade. Em grande parte dos programas sociais de combate intergeracional da pobreza, vemos a recorrência dessa intervenção sob o corpo da mulher. Aqui, a reprodução da pobreza, é vista desde uma perspectiva biológica, isto é, ao controlar o nascimento de indivíduos pobres, também, se está controlando a pobreza e os investimentos para a sua superação. Malthus, no *Ensaio sobre o princípio da população* de 1798 (1982), tenta demonstrar que o bem-estar de uma população está intimamente relacionado com o controle do crescimento populacional. Sua principal tese era a de que a pobreza e, conseqüentemente a fome, eram resultantes de um crescimento demográfico desordenado. Por meio de um cálculo econômico, Malthus, desenvolveu uma teoria de progressão aritmética que media a proporção crescimento da população *versus* produção de alimentos. Embora, não encontremos no autor uma referência explícita sobre a pobreza como fenômeno, podemos compreender em seu ensaio que o controle populacional é um tema fulcral para combater a fome. Malthus não propõe a assistência como forma de combate à fome, mas sim o retardamento do matrimônio, a prática da castidade anterior ao

casamento e a limitação de filhos de acordo com as condições financeiras de cada família.

Partindo dessa perspectiva, inúmeras políticas públicas foram criadas ao longo das últimas décadas. A mais conhecida talvez seja a do controle de natalidade chinês, a chamada política do filho único. A proposta de planejamento familiar – onde quem planeja é o Estado e não a família pobre – formou leis de assistência social em nosso continente. As famosas campanhas de ligamento de trompas, vasectomia, guardam em si o discurso de “quanto mais pobre [casal], mais filhos fazem”, infelizmente ainda hoje enraizados no senso comum e, até mesmo, em políticas públicas³⁹. Programas sociais como o Bolsa Família (2004), principalmente nos primeiros anos de implementação, adotaram essa lógica de forma explícita. Por meio da concessão de benefício para até três crianças por mãe em idade escolar (hoje para até cinco filhos), bem como de políticas de saúde para mulheres e homens pobres.

O contraditório desta abordagem prática na formulação de políticas e, de certa maneira, na constituição de um conceito de pobreza, está enraizado na ausência da crítica radical à estrutura social. Ora, se a partir de Malthus a fome era resultante da escassez produtiva, na atualidade essa correlação é inimaginável, pois, nunca se produziu tanto alimento como no século XXI, portanto o que temos aí é o obscurecimento de um processo de apropriação privada da riqueza socialmente

³⁹ Desenvolvo essa questão no artigo *Feminização da luta contra a pobreza: notas sobre o insipiente programa “Criança Feliz” do Governo Federal*, no prelo.

produzida. Quando naturalizada, a pobreza é percebida como aceitável e, até mesmo, pedagógica para aqueles que estão nas franjas das sociedades em crise.

Pobreza como “disfunção” do indivíduo

A persistência da dualidade que divide aqueles que são considerados bons pobres e aqueles que são considerados maus pobres, decorre de um repertório cultural, marcadamente funcionalista, que desenvolve historicamente uma compreensão sobre a pobreza. Tal compreensão, uma entre tantas outras, a concebe como: i) opção pessoal, característica de sociedades com histórico de maior seguridade social e assistência; ii) como disfunção ou desajuste seja de indivíduos ou grupos sociais marginalizados, aqui há uma clara distinção social que opera, também de maneira dual, sob a ideia rasa do “normal e patológico”⁴⁰; iii) e, por último, a concepção sobre a qual a educação para a pobreza é a última trincheira da salvação dos pobres, bem como, a única maneira do establishment de fazer justiça social, seja pela via pública seja através do financiamento privado.

Partindo de tais premissas, elaboram e apresentam algumas formas de enfrentamento. Nesse sentido, traz à teoria e à política, o higienismo contemporâneo que concebe a educação como refuncionalização, a adaptação através do ajustamento corretivo, além da noção de inclusão social. A isso chama

⁴⁰ Tão dura a compreensão desta lógica para os sociólogos quanto a compreensão do conceito de cultura para os Antropólogos.

Siqueira (2013), de solução para a pobreza mediante autoajuda e religião e o combate à pobreza através da criminalização da pobreza.

A preguiça dos hábitos, tão exaltada pelos pensadores clássicos do Brasil e pela literatura nacional, como característica cultural que atravessa o cotidiano de praticamente todos os tipos de brasileiros, só não é bem-vista quando quem assim vive é um pobre, seja ele assistido ou desassistido. Assim, a pobreza como opção, do senso comum vai às prateleiras de autoajuda, religião e administração, de todas as livrarias que se prezem. *Pai rico, pai pobre* de Kiyosaki e Lechter (2007) entre outros do mesmo nível e perspectiva, estão sempre nas listas de livros mais vendidos, mesmo no Brasil, um país com deficit de leitores. A motivação, as escolhas e a competência são problemas exclusivamente individuais e o sucesso delas pode mudar a condição de pobreza. *Só é pobre quem quer* de Napoleon Hill (2014), *A árvore do dinheiro* de Jurandir Jr. (2014), são receitas para pessoas comuns, mas, também, para políticas públicas e empresas privadas. Essa noção da pobreza como opção, habita as representações sociais e discursos de inúmeros agentes públicos, como bem demonstram pesquisas recentes na grande área das ciências humanas e da filosofia. Baseados na psicologia dos recursos humanos, nas teorias rasas de uma parte da administração de empresas e no senso comum, sobretudo, esses autores consideram a pobreza um problema mentalmente solucionável. Por que falo isso? Porque há nesses produtos literários um embasamento, que além das duas

disciplinas acima mencionadas, também pode ser visto na economia e em alguns tipos de sociologia econômica, expressas na homogeneização dos indivíduos e no apagamento da luta social por conquistas de direitos, colocando o ônus e o bônus exclusivamente como conquista ou derrota individual.

Dito isto, essa concepção acredita na suposição de igualdade de oportunidades, que são alcançadas pelo mérito, pela concorrência na busca de resultados, uma visão fenomênica das relações econômicas. A epígrafe desta visão moral de sociedade é talvez mais bem expressa pela frase “há trabalho para quem quer trabalhar”, em outras palavras, quem não tem trabalho deve submeter-se a qualquer tipo de emprego, mesmo precário (PAUGAM, DUVOUX, 2013).

Ainda há nesse aspecto uma visão patológica da pobreza individual e grupal. Nela os indivíduos pobres são entendidos como marginais, alheios a sociedade que os tenta integrar. Nesse entendimento a sociedade é um organismo passível de disfunções sociais, sendo essas disfunções, mais bem entendidas como doenças, devem ser curadas e o pobre marginalizado deve ser refuncionalizado. Assim, a pobreza é compreendida como um desajuste, uma patologia que deve ser extirpada do organismo social, ou normalizada para adequar-se à vida econômica. Podemos perceber essa visão através da adoção de binômios: inclusão-exclusão, integração-desintegração, ajustado-desajustado, normal-patológico, etc. A pobreza, portanto, representa o aspecto patológico destas dicotomias, sendo dever do Estado e da sociedade civil retomarem a normalidade pelos mais variados meios, quais

sejam: filantropia, caridade, assistência social, judicialização, internação compulsória, registros civis, etc. Lembrando que aqui se tratam de grupos de indivíduos que habitam, como falava Castel, as franjas mais dessocializadas da sociedade contemporânea. Resta à sociedade civil e ao Governo preencher esse hiato deixado pela inércia daqueles considerados “inúteis” à vida social.

Embora pareçam expressões muito fortes, vale ressaltar que tais práticas sociais são de fato existentes em maior ou menor grau em todos os cantos do país, e acabam por influenciar, uma série de ações sociais de combate à pobreza. Hora por meio do “reajuste” em abrigos, postos de assistência e projetos educacionais; hora através da reclusão mediante a repressão, o encarceramento e a criminalização. O fim último desse tipo de visão é a proteção da sociedade, tal como demonstrara Foucault (2008).

Mas, se a pobreza não é uma opção ou uma disfunção patológica, ela também pode ser entendida como consequência de falta de capacidades. A Teoria do capital humano de Theodore W. Schultz (1963, 1971) concebe o indivíduo pobre como resultado da falta de capacitação educacional, contemporaneamente chamada de *capability*, que em suma são um somatório de habilidades e capacidades que ajudariam os indivíduos a superar as barreiras da vida econômica. A premissa desta argumentação é a de que o trabalho humano quando qualificado por meio da educação, é o meio mais importante para a ampliação da produtividade pessoal e econômica, única via possível de superação da pobreza.

Essa ideia foi popularizada pelas reflexões de Gary Becker, Nobel de economia, e a partir dos anos 80 do século passado pelos organismos internacionais, principalmente como marco teórico para políticas sociais de países que adotariam mais adiante aspectos neoliberais na assistência social⁴¹. Assim, a proposta da teoria do capital humano para a superação da pobreza estará centrada no acesso à educação técnica, formadora de mão de obra especializada e de médio custo para o Estado. Nessa lógica, quanto mais acesso à educação escolar e formação técnica, maior é a capacidade de enfrentar as barreiras sociais e econômicas da pobreza. Blaug (1992) afirma que os economistas ortodoxos foram acusados de ter entendido mal o valor econômico da educação na atribuição da associação observada entre rendimento e escolaridade. Tais economistas não viam na educação massificada as possibilidades de diminuir ou controlar as desigualdades sociais. Foi só a partir do estudo fundador de Schultz que a educação passa a ser vista como uma *capability*. Ainda Blaug (1971) diz que uma educação centrada para a superação das debilidades e aumento das capacidades, eleva rendimentos futuros e deve ser tratada como capital com vistas à rentabilidade para o indivíduo e para a sociedade.

Alguns críticos dessa perspectiva afirmam que a ideia de que a educação pode criar indivíduos mais produtivos deve, em

⁴¹ Na minha dissertação de mestrado faço uma reflexão mais elaborada sobre a centralidade da educação no acesso e na permanência dos beneficiários nas políticas sociais. DALLMANN, J. M. A. **A medicalização da pobreza ou a pobreza medicalizada: uma análise do programa Bolsa Família**. 2014. 154 fls. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2014.

última análise, confiar na intuição, uma moeda que é epistemológica e ontológica. Ainda que haja educação para o desenvolvimento de capacidades e habilidades, capital humano, em suma, é necessário que os indivíduos tenham o aporte das instituições do Estado, bem como tenham vontade de mudar de situação. Para Van der Merwe (2010) os estudos analíticos sobre a proposição do capital humano, de mudança de vida através da educação, e os rendimentos reais de educação e trabalho, são frustrados pelo pressuposto epistemológico e ontológico de que as pessoas ao aprenderem a analisar sua situação econômica e educacional, necessariamente, conseguiriam superar essa condição, que mais bem é social do que individual.

Baseados nessas proposições, os “Objetivos de desenvolvimento do milênio” da ONU, influenciam as mais variadas políticas públicas de assistência em países periféricos pelo mundo, em especial na América Latina e África. Essa proposta se traduz em políticas focalizadas de distribuição direta de renda cuja condição é a permanência e acesso à educação básica de crianças e jovens, bem como a promoção da capacitação para ofícios e pequenos empreendimentos para adultos. Além disso, há uma articulação entre promoção à saúde básica e educação primária. Vale ressaltar que em muitos casos o acesso à educação é mera questão de frequência escolar e a promoção à saúde resume-se a controle de natalidade, vacinação e acompanhamento pré-natal. Em nenhum dos casos constituem programas de assistência social integral. Por isso, se pensarmos em termos de vulnerabilidade social, essas políticas

desenhadas sob a perspectiva de capital humano, nada mais fazem do que aliviar a pobreza focalizando problemas bem específicos, como o acesso diário, ainda que precário, a alimentos básicos. Não que isso seja secundário, muito pelo contrário, me parece que avançamos muito nesse sentido, mas nesse ponto as políticas de assistência parecem estacionar. Obviamente, por não fazer o enfrentamento às grandes questões.

Nesse sentido, o conceito de capital humano é para a tradição marxista, mas não só, pois, podemos criticá-lo, também, a partir de uma perspectiva foucaultinana (FOUCAULT, 2008), uma forma ideológica de transformar o indivíduo em empresário de si mesmo, como diria Foucault, ou um trabalhador, que nada mais tenha a oferecer que sua força de trabalho, em um capitalista. Como bem demonstrara Marx em *O Capital* (1980), a força de trabalho é um patrimônio que não produz capital ao trabalhador, mas ao seu comprador. Essa redução à capacidade de criar habilidades por meio da educação exclui a tangente desigualdade de classe, cada vez mais acirrada nas sociedades contemporâneas. Assim, nesse contexto, a educação, mero treinamento profissional, e a saúde, desempenham um papel fundamental como funções econômicas: mesmo que indiretamente geram riqueza e são essenciais para a manutenção da ordem social e econômica. A célebre frase de Simmel (1998, p. 49), escrita em 1907, parece ainda ecoar:

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, 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 nenhuma razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do *status quo* social.

Desse modo, se a concepção de pobreza baseada na ideia de disfunção e resolvida por meio da promoção das capacidades não modifica o *status quo*, pelo contrário responsabiliza os pobres, mais do que ao Estado, pela superação individual das barreiras impostas pela desigualdade, sejam de classe, gênero ou raça. Aliás, todas as categorias imprescindíveis para tratarmos do tema da pobreza no mundo contemporâneo.

Pobreza por meio da lente reducionista

Ninguém discorda da necessidade de “medir” a pobreza, no entanto o sociólogo não pode, nem deve, deixar de problematizar o esvaziamento do conceito à medida que se reduz um fenômeno a mero cálculo estatístico. Quando se pensa a pobreza por meio de sua aparência imediata, o fazemos numa perspectiva empirista que atribui à “falta de recursos monetários” a causa da pobreza. Nessa concepção, os indicadores econômicos são mais relevantes que as razões políticas e sociais de base, portanto são centrais: a renda, os índices de consumo, ausência de patrimônio, bem como a insatisfação das

necessidades básicas. Certamente, esses são apenas alguns dos índices mais disseminados pelos analistas econômicos. Nessa linha, o enfrentamento da pobreza se dá prioritariamente por meio de políticas e serviços sociais focalizados em grupos muito específicos, visto que a quantificação dos pobres faz parte de uma abordagem que administra a pobreza mediante o provimento de mínimos sociais.

Nessa linha, a pobreza pode ser entendida de forma geral como “[...] a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2003, p. 9). O problema reside em se saber o que são necessidades básicas e o que podemos entender por forma adequada, “a pobreza passa a se situar no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função da insuficiência de renda”, como afirma Townsend (1993, p. 35). Em outras palavras, ressalta que a ideia de necessidades básicas é dada pelo grau de desenvolvimento econômico e social de um país como um todo, logo, como medida relativa. Para efeitos práticos, a pobreza absoluta é definida como o não-atendimento de um nível mínimo fixo de consumo ou renda, enquanto a pobreza relativa é definida em função de quão distante se está de um padrão mediano de consumo ou renda. Sônia Rocha (2003), corretamente faz uso do conceito de pobreza absoluta para o caso brasileiro (LAVINAS, 2004). Segundo a autora, medidas de pobreza absoluta nos países em desenvolvimento com parcelas significativas de desprivilegiados ajudam a delimitar como pobres

subpopulações que podem ser alvos de políticas públicas específicas, focalizadas.

Além disso, uma vantagem dessa concepção de abordagem do fenômeno é a possibilidade de trabalhos comparativos entre países e regiões. Isso levou ao estabelecimento de um mínimo social praticamente universalizado pelos organismos internacionais, tanto no Brasil quanto no México, por exemplo, os pobres são aqueles cuja renda diária per capita é menor que dois dólares ao dia. Esse modelo de mensuração não é estanque, de modo geral, em alguns países o cálculo é acompanhado pela inflação. Nessa concepção a pobreza, enquanto um fenômeno mundial, é analisada a partir da macroeconomia, ainda que sua tarefa seja radiografar o consumo e a renda, essa vertente está mais interessada na mensuração da pobreza. Portanto é daqui que surgem as chamadas linhas da miséria, pobreza, indigência, etc. A linha da miséria, ou indigência, é caracterizada pelo conjunto da população de um país que não consegue adquirir o mínimo para a alimentação básica, não consome alimentos de acordo com padrões nutricionais instituídos internacionalmente, cerca de 2.500 calorias/dia. Já a linha da pobreza, é constituída pela parcela da população que tem acesso ao consumo diário de alimentos, mas não tem acesso a algum outro bem socialmente distribuído, por exemplo, os serviços de saúde, educação,

vestuário, transporte, etc. Do meu ponto de vista essa linha é imensa por ser relativa⁴².

A construção desses indicadores é extremamente importante em termos de conhecimento e focalização das populações pobres. A mensuração da pobreza permite ao Governo a elaboração de ações a partir de dados que ressaltam a falta de recursos necessários à reprodução humana. Portanto, é necessária para a construção de um mapa de distribuição geográfica dos pobres, a qualificação do conhecimento sobre a distribuição da população nos territórios nacionais⁴³.

No entanto, não é central para esses indicadores a apresentação das causas da pobreza, seja a nível nacional ou regional. O fim último dessa concepção, que tem na mensuração da pobreza o seu melhor aporte, é apresentar a realidade da pobreza absoluta, pois não concebe uma radiografia daquilo que chamamos de pobreza relativa, isto é, um conhecimento mais detalhado das carências materiais e subjetivas da população estudada. Além disso, não há nessa perspectiva o estudo da dualidade pobreza-acumulação⁴⁴, o que poderia constituir um importante dado para a elaboração de políticas fiscais, para o conhecimento da desigualdade real, para políticas de distribuição

⁴² Para Simmel a pobreza é relativa ao tipo de assistência que provém o Estado, bem como pode ser considerada relativa se comparada aos rendimentos entre as classes, famílias e comunidades.

⁴³ No Brasil o acesso a esses dados é livre e pode ser feito através da internet. Um exemplo é o DataSocial, banco de dados que mostra no mapa a distribuição da pobreza por municípios.

⁴⁴ No caso brasileiro temos o mapa social do IBGE, um estudo estatístico baseado na Pesquisa nacional por amostra de domicílio. Os últimos dados foram publicados em dezembro de 2016.

de renda mais eficazes, etc. É um importante passo, que muitas agências estatais de pesquisa já vêm dando no Brasil.

Outro ponto nodal importante desse discurso, que mais bem é um discurso político do que científico, é o uso que se faz da mensuração. Parece que, a partir dos anos 1990, tornou-se imprescindível saber em números a quantidade de pobres para, então, focalizar os serviços já bastante precarizados nos mais vulneráveis. Essa estratégia de Governo, marcadamente neoliberal, constitui a lógica dos ajustes e cortes sociais, das privatizações dos serviços públicos, da redução da presença do Estado, bem como, do fim do Estado-social. Por isso, é preciso separar a perspectiva de análise, do uso que se faz dos resultados dessas análises. Ainda assim, a crítica é necessária.

Gostaria de, a partir dessas considerações, discutir e apresentar alguns limites dos indicadores de mensuração da pobreza.

i) A análise da pobreza por meio da renda é bastante diversificada, o critério utilizado pelo Banco Mundial, por exemplo, estabelece a linha de pobreza em US\$ 2,00 diários; já o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) divulga mensalmente uma estimativa de quanto deveria ser o salário-mínimo para atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, como estabelecido na Constituição: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social. Esse valor é calculado com base na cesta básica mais cara entre

as 27 capitais. Em outubro de 2016, o maior valor foi registrado em Porto Alegre (R\$ 478,07), assim, o salário-mínimo ideal para sustentar uma família de quatro pessoas deveria ser de R\$ 4.016,27. O valor é 4,56 vezes o salário em vigor, de R\$ 880; nos Estados Unidos o índice é de cerca de US\$ 24.000 anuais, segundo o Census Bureau Poverty Thresholds; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define que pobre é aquele que tem rendimentos menores que 60% da média de rendimentos de um adulto em seu país; já para o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) os critérios de pobreza são fixos, portanto são considerados pobres aqueles cuja renda mensal familiar é inferior a R\$ 120,00. Como mencionado, anteriormente, o Brasil optou pelo critério do Banco Mundial que é de US\$ 2,00 para a linha da pobreza e US\$ 1,00 para a linha da miséria.

Segundo Silvio Bava (2011), a mensuração da pobreza por meio da capacidade de consumo é quase um consenso e acesso a serviços sociais entre os especialistas dessa perspectiva. O ponto crítico desse indicador, que, diga-se de passagem, é o mais reconhecido no campo acadêmico, é o fato de que em países com economia pouco estável ou com instituições democráticas frágeis, o nível de renda é bastante instável. A renda é um fluxo monetário, hora cresce, hora decresce, valendo ainda mencionar que a renda de trabalhadores informais é mais instável ainda e, nem mesmo o trabalho formal está livre de perigos⁴⁵. Já

⁴⁵ Até poderia fazer referência a ideia de exército industrial de reserva, que é na verdade o conjunto de trabalhadores desempregados que o mercado formal não consegue empregar.

aquilo que se pode consumir com determinada renda, a capacidade de autoconsumo, precisa estar relacionada à realidade local.

ii) Análise baseada no consumo. No Brasil, a Pesquisa nacional por amostra de domicílio, é a abordagem mais conhecida desse padrão. Nela é analisada a cultura de consumo de uma família, seja de alimentos, vestuários ou eletrodomésticos. Esse tipo de análise pretende saber que produtos podem ser adquiridos de acordo com a faixa de renda das camadas populacionais. No que diz respeito à nutrição, o IBGE (1988) considera um consumo diário mínimo entre 1.750 e 4.500 calorias.

Ao fazermos uma sociologia da pobreza, o principal problema desse indicador, é o de que nem sempre, ou quase nunca, o consumo está estritamente ligado aos rendimentos, em outras palavras, é muito comum que o consumo de alimentos nas camadas mais pobres da população esteja diretamente influenciado por ações de caridade, distribuição de cestas básicas e por padrões culturais de alimentação. Portanto, uma abordagem sobre a pobreza, estritamente ligada ao padrão de consumo, pode estar equivocada se pensada de maneira distante da noção relativa de pobreza.

iii) A análise baseada na ausência de patrimônio define pobreza pela falta deste. Ela considera patrimônio a habitação em condições salubres, acesso à saúde, à educação

pública, além da suficiência para obter emprego ou renda⁴⁶. Portanto, inclui bens imóveis e móveis. O ponto crítico deste indicador é que ele não tem como auferir a origem do patrimônio, é que, um patrimônio pode ter sido conquistado por meio de herança, empréstimo familiar, obséquio de vizinhos ou amigos e ainda ser um patrimônio instável, como nos casos de ocupação, posse, etc. No que diz respeito aos serviços sociais, o acesso a eles pode ser demorado, precário, restrito a alguns membros da família. Desse modo, essa perspectiva deixa nebulosa a ideia de pobreza que se quer construir. Nas diversas configurações das sociedades capitalistas, a pobreza não pode estar restrita a este tipo de indicador, mas deve, sobretudo, considerar a maneira como os indivíduos pobres se inserem na vida social.

iv) Há limites, também, na definição de pobreza por meio da ideia de insatisfação das necessidades básicas. Escrevi anteriormente sobre a definição dada por Sônia Rocha (2003), na qual a autora define a pobreza como o não atendimento as necessidades básicas de um indivíduo ou população. Essa abordagem considera a essencialidade de determinados bens sociais, tais como, água potável, rede de esgoto e saneamento, coleta de lixo, educação, transporte público. Esses bens sociais

⁴⁶ No Brasil contemporâneo há cerca de 1 smartphone por pessoa. O que vemos é o uso crescente de celulares com acesso à internet na busca por trabalho e renda, prestadores de serviços domésticos, jardineiros, pedreiros, eletricitas, cozinheiras, taxistas incluindo o Uber, etc., alcançam alguma renda por meio do contato de baixo custo com clientes. Essa é uma realidade nova, portanto um tema interessante para pensarmos distribuição de renda via popularização do acesso à internet e à smartphones.

são imprescindíveis para a inserção digna na sociedade. Portanto, ela se caracteriza pela universalidade da ideia de necessidades básicas. Junto à mensuração das necessidades básicas insatisfeitas, as pesquisas por amostra domiciliar, também, nos contextos urbanos, auxiliam na construção de novos indicadores, como o indicador de patrimônio, por exemplo. Ao estudá-las junto do conjunto de indicadores, podemos reconhecer o nível de desigualdades estruturais entre regiões de um mesmo país. O único limite, que por hora poderia levantar a respeito desse indicador, é que nos contextos de crise e desemprego, e isso vimos em sociedades europeias, mesmo tendo as necessidades básicas atendidas, muitos trabalhadores tornaram-se pobres ou extremamente pobres devido à falta de rendimentos, seja de emprego ou benefícios sociais. Ou seja, o atendimento às necessidades básicas sem ganhos reais em salário e rendimentos é só uma variável estatística.

Até aqui evidenciei a construção de indicadores e como eles dão um aporte necessário na compreensão da pobreza nas sociedades contemporâneas, além disso, vimos alguns pontos críticos desses indicadores, que, em geral, são estudados topicamente e separados de uma análise configuracional da pobreza como, um fenômeno social mais amplo.

A ideia de paternalismo

O que é ser um pobre atendido pelo Estado? A visão paternalista adota a ideia de que o comportamento dos

indivíduos pobres resulta do tipo de assistência social à qual estão submetidos, isto é, a pobreza aparece como resultado da assistência social dedicada às camadas populares. Se compreendermos a pobreza como um processo determinado pelo comportamento individual, mediante o qual a assistência geraria dependência e paternalismo, estaríamos afirmando que a pobreza é resultado do conformismo e do imobilismo dos sujeitos. Assim, a intervenção estatal seria a causa principal do paternalismo assistencial.

Desta concepção de pobreza emergem alguns tipos de ações assistenciais. A principal delas vê no estímulo à participação dos sujeitos pobres, uma forma de empoderamento social. Destaca-se, também, a ação voluntária da sociedade civil para o combate à pobreza, mas, principalmente, à dependência paterna do Estado. Em tal abordagem, o empoderamento é visto como “um processo através do qual o agente desempoderado ganha controle sobre as circunstâncias de suas vidas” (PRESSER, SEN, 2000, p.18).

Na nossa história recente a assistência que derivava do Estado tinha caráter paternalista. Focalizada basicamente em ações de caridade, solidariedade e ajuda de curto alcance em termos de modificação da realidade social de seus beneficiários (SPOSATI, 2011). A assistência social, sob a ótica tradicional no País, era pautada pela caridade e solidariedade aos indivíduos “necessitados”, marcada pela ação voluntária da sociedade civil, das igrejas, das primeiras-damas, etc. Historicamente, esta conceituação da assistência social, enquanto política pública, não encontra correspondente na realidade brasileira porque, no

Brasil, a trajetória desta política não a identifica como estratégia consagradora de acesso regular ou como um direito social.

Essa abordagem da pobreza, nada distante no nosso cenário político nacional, não está marcada pelo pensamento liberal, como muitos marxistas afirmam, mas, sobretudo, por uma visão conservadora e equivocada da assistência estatal, que como já afirmara Simmel (1998), só tem um fim, proteger a sociedade. Encontramos em Malthus, novamente, a explicação teórica deste conservadorismo que trata como paternalista o socorro público, pois é dele a célebre frase, “as leis inglesas de amparo aos pobres tendem a deprimir a condição geral dos pobres” (MALTHUS, 1982, p. 77) ⁴⁷. Nesse sentido, a assistência passa a ser vista como um estímulo à preguiça e ao conformismo. Hoje, me parece que vemos uma reprise dessa posição discursiva, o estímulo à saída precária dos programas sociais, o aumento do preconceito de classe fortemente televisionado, bem como, a mudança estrutural do discurso

⁴⁷ Citação em seu contexto: “As leis inglesas de amparo aos pobres tendem a deprimir a condição geral dos pobres das duas seguintes maneiras: Sua primeira tendência óbvia é a de aumentar a população sem aumentar a comida para seu sustento. Um homem pobre pode se casar tendo pouca ou nenhuma perspectiva de sustentar sua família sem o auxílio da paróquia. Pode-se, então, dizer que estas criam pobres que mantêm: e, como em consequência do aumento populacional as provisões do país devem ser distribuídas em menores proporções a cada homem, é evidente que o trabalho daqueles que não são mantidos pela ajuda paroquial comprará em menor quantidade de provisões do que antes e, conseqüentemente, mais dentre estes trabalhadores devem ser levados a solicitar auxílio. Em segundo lugar, a quantidade de provisões consumida nas casas de trabalho por uma parte da sociedade que não pode, em geral, ser considerada como a mais valiosa diminui a porção que, de outra forma, pertencia a membros mais industriosos e valiosos e, assim, da mesma maneira, força mais gente a se tornar dependente” (MALTHUS, 1982, p. 77).

oficial da assistência que, com novos programas e roupagens, reaviva o voluntariado e o primeiro damismo⁴⁸. Essas posições, políticas e teóricas, fazem emergir, novamente, a culpabilização dos sujeitos pobres, tendo como ponto de partida para a superação da pobreza, a própria capacidade física dos indivíduos para o trabalho.

Resultante deste processo, sempre constante, de combate à pobreza combatendo a assistência social, algumas alternativas de investigação sociológica se delimitam no horizonte da teoria social. Em seu estudo intitulado *L'Autonomie des assistés* (2009), Nicolas Duvoux questiona a ideia de paternalismo atribuída aos programas assistenciais. O autor argumenta que a autonomia concedida pelos programas sociais se inscreve de três diferentes formas: uma autonomia interiorizada, característica dos sujeitos que mesmo sendo beneficiários não interiorizam esse papel temendo o estigma social que lhe vem acoplado; os sujeitos cuja autonomia é contrariada (*contrariée*), em outras palavras, são pessoas com sérias dificuldades de reinserção no mercado de trabalho e, que a partir disso, contraem problemas psicológicos e sociais. Uma contradição, segundo o autor, para um programa de inserção, pois, dessa figura *contrariée* surge outra que é a do *référént* cuja atividade é a aproximação do assistido às instituições de auxílio sociais. Um paradoxo que amalha assistência e paternalismo; o terceiro tipo ideal é aquele que

⁴⁸ Dois exemplos deste novo contexto: A posição conservadora do novo Ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, que afirma que o Bolsa Família não pode virar projeto de vida; o discurso de lançamento do Programa Criança Feliz do Governo Federal e chefiado pela primeira-dama, Marcela Temer.

nega a dependência (mais do que o primeiro), *refus de la dépendance*, esse em especial não é o assistido e sim a sociedade em geral que refuta a assistência, aquela que encarna o papel de contribuinte (pagador de impostos), o lugar onde a reação (no sentido reacionário) se converte em estigmatização das camadas mais empobrecidas da sociedade.

Urge o reconhecimento dessas figuras sociais no interior da assistência, elas são o exemplo fulcral da lógica assistencial, que nem sempre está interessada na assistência, mas, sobretudo, na contenção da criminalidade, da mendicância, isto é, dos extremos de um capitalismo tipicamente de exploração. Portanto, a concepção na qual a assistência contemporânea gera paternalismo é a negação da assistência, é a viagem redonda sobre a questão pobreza-acumulação. Nesse aspecto, juntam-se variadas vertentes explicativas, sejam elas neoliberais ou marxistas, que negam a transferência de renda, por exemplo, a partir das mais variadas explicações, todas elas circundando a ideia de paternalismo que gera imobilismo, seja ele político ou profissional.

A nova pobreza

No final do século XX os debates sobre a pobreza se desenvolveram no sentido de compreender o resultado do desmanche do estado de bem-estar social europeu, o que levou a muitos sociólogos a designar de “novas causas” da pobreza ou “nova pobreza”, o fenômeno contemporâneo. As causas da “nova

pobreza” estariam presentes nos efeitos da globalização, do neoliberalismo, do desmantelamento da proteção social e da crescente precarização do trabalho. A esse novo contexto chamou-se de pós-industrial (BELL, 1973, HARDT e NEGRI, 2001, PAUGAM, 2003) ou pós-moderno (LYOTARD, 1986). Para Bauman (2000), não é o mesmo ser pobre numa sociedade que empurra os indivíduos ao trabalho produtivo, do que numa sociedade que já é capaz de produzir riqueza sem a participação massiva de trabalhadores. Uma coisa, é ser pobre numa comunidade pequena com acesso ao trabalho para todos, outra, é ser pobre numa sociedade onde os objetivos de vida se constroem na disponibilidade de algum trabalho mais ou menos precário. A ideia de nova pobreza, portanto, é marcada pelo caráter contingencial das relações de produção da vida. Outro aspecto a ser considerado é a temporalidade do desemprego e da desocupação. A dificuldade de conseguir um emprego estável, os longos períodos de desemprego, produziu nessa sociedade um contingente de pobres para além da ideia marxista de exército industrial de reserva. Resultante, desse modo, dos efeitos da globalização e do desemprego, no final do século XX e início do século XXI, as análises sociológicas desse fenômeno estarão marcadas por duas principais abordagens, a saber: as “metamorfoses da questão social” (CASTEL, 2008), ou a configuração daquilo que Rosanvallon chamou de “nova questão social” (1995).

O enfrentamento político à nova questão social que se colocará – vale ressaltar, que tal abordagem extrapola a ideia de

pobreza com a qual vínhamos lidando até esse momento – se dá, primordialmente, através de políticas de promoção ao emprego e renda, políticas de transferência condicionada de renda, promoção do imposto negativo e gestão da pobreza⁴⁹. Nessa reconfiguração das sociedades ditas pós-industriais vemos, também, o surgimento da ideia de empoderamento, somente possível com o aumento das capacidades humanas, frente aos desafios do mundo do trabalho. O desenvolvimento desigual nessa virada de século, somado aos esforços de superação da pobreza pela via da meritocracia e do aumento das *capability*, leva-nos a outro ponto nodal no discurso sobre a nova pobreza, a exclusão social.

Para Paugam (2003, 2009), essa nova configuração, marcada por grandes crises sociais, colocou milhões de famílias que estavam perto da linha da pobreza, em condições miseráveis. Além disso, muitos trabalhadores que nunca haviam sido pobres, mesmo nos países mais desenvolvidos, viram-se empurrados ao desemprego e a precariedade⁵⁰. Essa onda

⁴⁹ A gestão da pobreza é um tema bastante interessante para pensarmos a centralidade da pobreza nos discursos de governo na atualidade. A gestão da pobreza pode ser compreendida nos mais variados aspectos de uma sociedade, passando pela assistência, pela renda, serviços de saúde e até mesmo segurança pública e criminalização do uso de drogas.

⁵⁰ Mesmo que minha intenção seja a de constituir uma reflexão teórica sobre as abordagens da pobreza no debate contemporâneo, é imprescindível notar que esses fenômenos foram reais e tangíveis às sociedades ocidentais deste período. Nesse sentido, vale lembrar o desmanche do Estado com as políticas neoliberais dos anos 1990 na América Latina. Um exemplo crucial fora a crise argentina de 2001 que colocou uma sociedade inteira na berlinda. Nunca esqueceremos o ex-presidente De La Rúa fugindo pelos fundos da casa presidencial em seu helicóptero, enquanto os argentinos faziam um dos maiores movimentos

neoliberal, que combinava exploração da mão de obra, arrocho salarial, diminuição de salários e aumento de impostos, impelia as pessoas a níveis desumanos de competição, o que acirrou a exclusão e marginalização dos mais pobres, visto aqui como mais descapacitados para enfrentar a crise. Portanto, é nesse conjunto de fenômenos que se assentam essas novas reflexões e abordagens sobre a pobreza.

O conceito de exclusão social é utilizado para designar pessoas e grupos vivenciando as mais diversas situações, desfilados para Castel (1994) e desqualificados para Paugam (2009). Assim, exclusão refere-se a grupos identitários, (negros, homossexuais, pessoas com deficiência [*handcapeés*]), moradores de favelas, moradores de rua, catadores de lixo etc. (VÉRAS, 1999, p. 14). Para Paugam (2009), um excluído é sempre um desqualificado socialmente, mas a desqualificação social não é, necessariamente, sinônimo de exclusão. A desqualificação social é compreendida, portanto, como uma configuração de inter-relações entre a sociedade e os pobres, um fenômeno de mudança nas estruturas sociais.

Ainda Paugam (1999), na sua abordagem sobre a exclusão social, considera esse conceito o centro do debate social e político, principalmente na Europa. Destaca o uso variado e impreciso do termo e ressalta o uso prevalente da categoria “nova pobreza” nos anos 1980, substituída pela categoria exclusão social nos anos 1990. Essa categoria é utilizada para designar processos que alcançam camadas da população, em razão de mudanças que produzem acúmulo populares da história do nosso continente.

progressivo de dificuldades, decorrentes principalmente do desemprego prolongado e da precarização do trabalho. Esse processo fragiliza os laços sociais e provoca o esfacelamento da coesão social existente nas sociedades mais desenvolvidas do século XX. Os novos pobres agora vulneráveis dadas as rupturas dos laços sociais, são supranumerários, desfiliaados de qualquer coesão, o que provoca um nível de integração quase nulo.

Mas, qual o papel do Estado na reconfiguração das relações sociais na virada do século? Se a nova questão social remete a mudança estrutural da sociedade, essa nova configuração não requer da teoria social, somente, a compreensão tipicamente fenomenológica, todavia, uma explicação política. Para Rosanvallon (1995), a exclusão não é um fenômeno temporário, passível de resolução no estado capitalista, mas, sobretudo, estável na história recente das sociedades ocidentais. Isso, segundo o autor, demanda um conjunto de respostas. Primordialmente, é preciso reestruturar o princípio de solidariedade⁵¹, isso requer a atualização política e filosófica do contrato social, sob o qual se estabelece o Estado providência (ROSANVALLON, 1995). A igualdade de oportunidade não pode ser somente um pressuposto biológico, mas, sobretudo, um conjunto de meios através dos quais se possam criar capacidades de enfrentamento e resistência. Seu objetivo está em proporcionar aos indivíduos pobres, meios para fazer frente aos percalços da vida social, torná-los menos vulneráveis. Assim, segundo Rosanvallon, o Estado deve

⁵¹ Ver também Castel, Duvoux e Paugam (2014) **El porvenir de la solidaridad**. La Plata: Ed. UNLP.

assumir a forma de Estado providência ativo, configurando-se da seguinte maneira: a) socialização dinâmica: desburocratizada e racional no que diz respeito à utilização e ao controle social dos equipamentos públicos; b) descentralizado: serviços públicos mais acessíveis e, portanto, mais próximos aos usuários. Atribuição de tarefas e responsabilidades ao conjunto da população; c) autonomia: as coletividades desempenhando tarefas que antes eram restritas aos serviços públicos. Essa tríade, de fato, não é um elemento novo para pensarmos a superação da pobreza, Tocqueville (2003), nos apontara a necessidade da participação na vida pública e a ideia de *interesse bem compreendido*.

É preciso relevar que essa reconfiguração que faz a partir dos anos 1970 emergirem as ideias de nova pobreza, nova questão social, etc., se dá no interior de um sistema social que entra em declínio, vide as crises capitalistas de fins do século XX, mas que não é substituído por outro. As bases sociais sob as quais a exploração do trabalho e a acumulação versus pobreza estão assentadas, permanecem muito similares as que já indicaram Marx e Engels em *O manifesto do partido comunista* (1848). Se há uma diferença, ela está configurada na incorporação de novos estratos sociais às camadas empobrecidas das populações. Esse não chega a ser um ponto crítico da ideia de novos pobres, mas um adendo necessário aos limites dessa interpretação, que, a meu ver, não pode deixar de perceber as contradições que limitam uma nova experiência de Estado-social no mundo contemporâneo. Afinal, essas

perspectivas pretendem a retomada dos laços sociais e da solidariedade em nossos dias, o que não é possível se não se faz a crítica estrutural das relações de interdependência.

Concepção territorial/grupal de pobreza

No mesmo bojo das ideias de exclusão social, de nova pobreza e de desfiliação, encontram-se de forma contundente as abordagens da pobreza desde perspectivas territoriais e grupais. Eu as destaco no texto pela importância dessas abordagens na sociologia da pobreza na atualidade. Além, de novamente, aparecerem como resultado da exclusão social, tais concepções abrem o leque conceitual para a noção de risco e de vulnerabilidade social. As causas da pobreza aqui são identificadas com o território e o grupo aos quais pertencem os pobres, a reflexão acerca da pobreza, neste caso, é, sobremaneira, contextual. Portanto, são centrais para esses conceitos: moradia, as condições de vida, os hábitos, os modos de vida, as condições sanitárias, a orientação sexual, as diferenças sociais, além, é claro, das relações de raça/etnia. Aqui, as diferenças sociais no interior de um mesmo grupo podem ser identificadas como causa/razão de um conjunto de exclusões sociais, tornando-a vulnerável.

Dessa forma, as bases para o enfrentamento das vulnerabilidades e da exclusão social, são encontradas em ações públicas direcionadas especificamente a esses grupos socialmente determinados. Podem ser elas, nos casos de desastre ambiental, a remoção de famílias em áreas de risco, o deslocamento de indivíduos para abrigos, a educação comunitária para resgate histórico, como nos casos de quilombolas, a inserção de agentes comunitários, e, novamente, o empoderamento sociocultural das diversidades. Alguns

sociólogos e filósofos consideram que as sociedades ocidentais, após as últimas décadas, entraram na era da chamada “antropologia das vulnerabilidades”, fundada sob a “sociedade do risco” (BECK, 2001) e daquilo que Castel chamou de “*montée des incertitudes*” (CASTEL, 2009).

Assim, a ideia de vulnerabilidade social, ganha forças e é pensada nos seguintes termos: ela é universal, visto que somos todos vulneráveis em algum sentido; ela é potencial (pela possível, mas não certa, concretização dos riscos); relacional e contextual (nós não somos vulneráveis fora de um dado contexto, e em função de um tipo ou outro de proteção); individual (ela não atinge a todos os sujeitos da mesma maneira: face a uma mesma exposição, certas pessoas são mais atingidas que outras⁵²); e, por fim, reversível (pois é possível agir sobre seus fatores e contextos). Assim, a exposição à vulnerabilidade social é um bem comum de todos os indivíduos, mas não vivenciada de maneira igual por todos (CLEMENT e BULDUIC, 2004).

Desse modo, o debate em torno da ideia de território e grupo é tão necessário quanto polêmico nas discussões das várias áreas acadêmicas que debatem o tema da pobreza. O conceito de território aparece de certa forma, ao redor de algumas das determinações a seguir: a) como um determinante fundamental para compreender o fenômeno da pobreza nas sociedades contemporâneas. Nessa concepção o território/grupo é um espaço privilegiado para analisar as relações sociais, as redes institucionais e comunitárias que atuam sobre as pessoas.

⁵² Há, nesse sentido, interessantes discussões sobre opressões.

Entende-se que a dimensão espacial do território, com todas as suas figurações, é um elemento estruturante da pobreza. Essa dimensão, a do meio vivido e configurado pelas territorialidades, representações e imaginário cotidiano é, sem dúvida, um espaço de embricamento entre a objetividade e a subjetividade das relações sociais em contextos de pobreza (SELIMANÓVSKI, 2009); b) como consequência das relações de interdependência dos vetores que causam/reproduzem a pobreza. Aqui a ideia é que em determinados espaços geográficos, seja no meio urbano ou rural, existe a necessidade de reconhecimento e focalização em expressões específicas da pobreza. Essa noção garante a ação pública direcionada. Nesse sentido, existe um *lócus* de pobreza e exclusão social para o qual as ações precisam estar adaptadas. Aqui o melhor exemplo seria o das chamadas “cracolândias”, ou mais especificamente, espaços urbanos em situação de degradações utilizadas para tráfico, consumo de drogas e prostituição, além, é claro, de inúmeras vezes ser o único lugar de habitação de sujeitos pobres; c) a compreensão do território/grupo a partir da noção meso social.

Nesse aspecto, a abordagem é sobre o indivíduo (microsociologia) em interação com o território, suas relações pessoais e de poder. A indagação versa sobre o lugar do indivíduo no território e na estrutura social. Sem dúvidas, o belíssimo trabalho de Scotson e Elias (2000) é o melhor exemplo dessa abordagem. Nele os autores conseguem apreender a lógica configuracional que constitui uma estrutura social que determina os tipos de relações sociais que se estabelecem em

um território marcado pela pobreza e pela distinção; d) há, também, uma abordagem mais etnográfica, tal qual a de Elias e Scotson. Essa perspectiva tenta evidenciar a influência do território nas representações do “eu” de grupos e indivíduos. O trabalho com camadas populares de Vera Telles (2010) é um exemplo importante nesse contexto, nele são as representações sociais dos territórios e das camadas populares articuladas a comportamentos, valores, modos de vida e formas de ser que determinariam o repertório cultural dos sujeitos pobres.

Em suma, os indivíduos e os espaços podem ser considerados como fruto de uma multiplicidade de processos em relação de interdependência e que não estão nunca separados de um espaço físico, ao contrário, eles se inscrevem nesses espaços e criam representações que podem, sobretudo, enrijecer as relações, as disputas sociais e cristalizar modos de pensar e de agir. Desse modo, entendo que a noção de território pode ser incluída como um fator de explicação da pobreza, desde uma perspectiva sociológica, mas, absolutamente deve ser pensada como causa da pobreza. Consequentemente, não se pode apostar que a gênese da pobreza explicada a partir das dimensões territoriais, tenha sua raiz explicativa na dimensão ambiental.

Índice de pobreza multidimensional

Desenvolvido no âmbito acadêmico, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPD), é um método de avaliação das condições

de pobreza criado pelo *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) e é resultado de uma investigação econômica do Oxford *Department of International Development* da Universidade de Oxford. Sua principal referência teórica vem do prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen.

Ao longo dos anos, as formulações e as análises sobre a pobreza caminharam em direção à ampliação da percepção sobre o fenômeno. Cada vez mais, variadas dimensões foram sendo associadas à problemática e incorporadas às investigações sobre o tema. Desse modo, a perspectiva da pobreza enquanto insuficiência de renda tornou-se parcial e pouco explicativa. “Atualmente, reconhece-se que este é um fenômeno [pobreza] intrinsecamente multidimensional, e os estudos mais recentes tendem a afinar-se com tal perspectiva, buscando enfatizar sua natureza complexa, em que pesam vários fatores” (CODES, 2008, p. 24).

Hoje, há certo consenso sobre a ideia de que a pobreza não é mera falta de recursos monetários, mas, sobretudo, é a falta de acesso a tudo aquilo que a sociedade produziu de melhor para vivermos com dignidade. A conhecida linha de pobreza, portanto, já não dá conta de perceber as várias facetas da pobreza em seus contextos específicos. A multiplicidade de carências impostas àqueles que vivem em situações de pobreza e miséria faz com que suas vidas possam ser prematuramente encurtadas, além de indignas, dolorosas e perigosas. Subjetivamente, o fenômeno da pobreza provoca sentimentos de impotência, falta de esperança, vulnerabilidade, insegurança e

falta de cidadania. Além disso, como a pobreza não se restringe aos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais de interdependência, como o acesso ao trabalho e à assistência social, as abordagens multidimensionais consistem, ainda, em um olhar sobre as dimensões sociais e mesmo políticas de uma dada sociedade (SALAMA e DESTREMAU, 2001; SEN, 2000).

Assim, o Índice de Pobreza Multidimensional envolve aspectos de diversas naturezas: materiais e subjetivos, assim como dimensões políticas e sociais relacionadas à questão. Portanto, a pobreza se trata, de fato, de um fenômeno de caráter multidimensional, em que as diversas carências e fatores socioeconômicos e culturais a ela associadas estão em constante inter-relação. Assim, as dificuldades de abordá-la recaem na sua complexidade e nas especificidades de contextos diversos: a pobreza manifesta-se distintamente em espaços urbanos e rurais; em municípios com diferentes graus de urbanização; em distintas condições climáticas e socioeconômicas de acesso à terra; e, a outros recursos naturais, enfim, em sociedades que apresentam diferentes valores e condições de vida (ROCHA, 2003).

Mas, de fato, quais são os elementos básicos para uma análise multidimensional de pobreza?⁵³ O primeiro deles é o índice de vulnerabilidade social, que constitui a presença de elementos de risco no interior do grupo ou família. Eles podem

⁵³ Ver em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagens-materias&Itemid=39, acesso em 02/01/2017 às 10:43.

ser percebidos, principalmente, por meio da composição familiar. O segundo elemento diz respeito à falta de acesso ao conhecimento, isto é, o IPM precisa rastrear o acesso ao ensino formal, o número de analfabetos, o analfabetismo funcional, a distância entre residência e escolas, etc. O indicador investiga, também, as oportunidades que as pessoas têm de empregar suas capacidades produtivas mediante emprego e trabalho, avaliando o número de pessoas com trabalho formal em uma unidade familiar. Avalia a escassez de recursos e, nesse ponto, a renda também é um fator importante, posto que, muitos bens e recursos podem ser acessados mediante a renda gerada por emprego, benefício social ou trabalho informal. Avalia, também, a vulnerabilidade no desenvolvimento infantil. Isso porque para além das condicionalidades dos benefícios sociais, é preciso analisar se há evasão escolar, trabalho precoce, atraso escolar e mortalidade. Baseado nas ideias de Amartya Sen, o IPM, avalia o desenvolvimento das capacidades que, como menciono ao longo deste texto, é a possibilidade de um sujeito aproveitar as oportunidades sociais sem as barreiras impostas pela exclusão social e pela vulnerabilidade, resultados da pobreza e da falta de acesso aos bens sociais. O último indicador diz respeito à distribuição territorial. Como vimos, anteriormente, o território é um elemento de risco e vulnerabilidade, se analisado num conjunto complexo de indicadores de pobreza, pode-se a partir dele, como componente fundamental da multidimensionalidade do fenômeno, compreender a multicausalidade da pobreza, bem como, promover múltiplas ações de combate à exclusão.

Vale ressaltar que esse indicador já é considerado no campo das políticas públicas como o mais completo e eficaz instrumento de investigação do fenômeno da pobreza. Na atualidade, este indicador já é um instrumento utilizado em diversos países da América Latina, tais como: México, Colômbia, Chile, Costa Rica, entre outros países. No Brasil, a adoção dessa abordagem vem caminhando junto ao desenvolvimento e complexificação de indicadores utilizados anteriormente, como, por exemplo, o PNAD, o Censo e o Cadastro Único de benefícios sociais. A *Comisión Económica para América Latina y Caribe* (CEPAL), também, já firmou convênio com a *Oxford Poverty and Human Development Initiative* para a adoção do IPM nas análises do nosso continente.

Conclusão

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política. Maria Ozanira da Silva e Silva (2010, p. 157)

O objetivo deste capítulo foi o de mostrar alguns aspectos que constituíram o longo caminho do Bolsa Família e o debate contemporâneo sobre pobreza, para tanto, lancei-me à procura de um conjunto de posições estruturantes no campo político e teórico. Ainda assim, ficaram de fora muitas das concepções sobre a pobreza que se constituíram ao longo das últimas décadas, visto que seria impossível e exaustivo rastrear-las em outras áreas que não as da sociologia. Entretanto, acredito que neste capítulo poder-se-á encontrar algum aporte para a síntese das perspectivas atuais sobre o fenômeno.

Em suma, podemos afirmar que há dois grandes blocos de explicação/compreensão sobre a pobreza na teoria social contemporânea. Giddens (2004) escreve, nesse sentido, que existem duas grandes leituras sociológicas da pobreza. Elas

podem ser agrupadas em teorias que acreditam na responsabilidade dos indivíduos sobre a condição de pobreza, e as teorias que consideram a pobreza resultado de forças estruturais da sociedade, onde os indivíduos pouco ou nada podem fazer. Tais concepções podem ser chamadas de teoria da *culpabilização das vítimas* ou teoria da *culpabilização do sistema* (GIDDENS, 2004, 2000).

Certamente, esse reducionismo de Giddens é pouco explicativo e, até mesmo, algo caricato. Meu intuito foi o de descrever e apresentar abordagens teórico-políticas da pobreza, com a intenção de abrir a discussão que seguirá no próximo capítulo. Se pudéssemos colocá-las em dois blocos, eu as colocaria da seguinte forma: a) Teorias microsociológicas da pobreza, aquelas cuja vivência das camadas populares pode fazer emergir explicações qualitativas do fenômeno; b) Teorias macro e meso-sociológicas da pobreza, desenvolvidas no sentido de explicar mundialmente o fenômeno da pobreza por meio da mensuração estatística, econômica e sociológica.

Esses dois grandes grupos têm em comum a ideia de que a pobreza não pode ser explicada somente pela ausência de renda monetária, muito pelo contrário, a renda é só um efeito do conjunto de desigualdades sociais no interior de um Estado nacional. Portanto, nenhuma explicação autóctone pode dar conta de compreender um fenômeno tão complexo e multifacetado quanto à pobreza. Vimos, também, que muitas concepções de pobreza, marcadamente aquelas cuja perspectiva naturaliza a existência de pobres em todas as configurações sociais, têm fomentado políticas sociais que na atualidade

acabam por reforçar os papéis de subalternidade de beneficiários, em especial, das mulheres enquanto mães ou cuidadoras. Nesse sentido, Carloto (2015) tem escrito sistematicamente sobre a necessária revisão das condicionalidades nos programas sociais de transferência de renda, que ao centrar no potencial de agência das mulheres, visto que são 95% dos beneficiários, acaba por reforçar o papel de mulher-mãe-pobre em detrimento do suposto empoderamento da mulher.

Outro aspecto importante de ressaltar é a tendência homogeneizante de algumas análises ao tratar dos pobres e dos grupos populacionais subalternizados. No neoclássico contemporâneo de Gayatri Spivak (2010) a questão “Pode o subalterno falar?”, que dá título ao ensaio, coloca-nos a proposição crítica de que “o sujeito subalterno colonizado é irremediavelmente heterogêneo” (2010, p.57). Ora, se a pobreza só pode ser compreendida de forma contextual, dado que os fenômenos sociais são sempre relações de interdependência, então a pobreza deve ser inexoravelmente, entendida como um fenômeno relacional, portanto, sempre heterogêneo, dinâmico e complexo. A natureza multidimensional deste problema é que chama a atenção.

Em defesa de uma sociologia configuracional da pobreza, eu acredito que falta-nos nas reflexões sobre este tema o grande aporte de Norbert Elias sobre a ideia de configuração. Para Elias (1999, p.18) a sociologia tem duas tarefas: “o exame e interpretação de forças compulsivas específicas que agem sobre as pessoas nos seus grupos e sociedade”, como, também, a

“libertação do discurso e dos pensamentos relativos a essas forças”. O conceito de configuração deste autor compele-nos a buscar tanto as estratégias como as táticas que configuram a pobreza contemporânea, isto porque, com ele podemos compreender os sentidos práticos e simbólicos da pobreza enquanto categoria sociológica, bem como, a inserção dos sujeitos pobres no jogo social.

Seria mais fácil compreender que tais forças são totalmente distintas, se a nossa linguagem e pensamento não estivessem tão totalmente penetrados por palavras e conceitos tais como ‘necessidade causal’, ‘determinismo’, ‘leis científicas’ e outras do mesmo tipo. Estes denotam modelos derivados de uma experiência prática no campo das ciências naturais, da física e da química. [...] Assim, apresentam-se nos agora como concepções a priori do modo como os acontecimentos se interligam; todos os homens parecem possuí-los como fazendo parte de um senso comum ou de uma razão inatos, independentes da experiência (ELIAS, 1998, p. 22).

Os determinismos de primeira ordem na elaboração dos estudos sobre pobreza no Brasil acabam por ofuscar as relações de interdependência, as configurações sempre dinâmicas e heterogêneas de um país continental, desse enigma chamado Brasil. Desse modo, “o conceito de configuração serve, portanto de simples instrumento conceptual que tem em vista afrouxar o constrangimento social de falarmos e pensarmos como o ‘individuo’ e a ‘sociedade’ fossem antagônicas e diferentes” (ELIAS, 1998, p.141). Elias afirma ainda: “por configuração

entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores [...] Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência [...], que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários” (1998, p. 142).

Ainda assim, neste capítulo expus um movimento de ideias que, ao longo do tempo, vem se desenvolvendo e se transformando. Da preocupação primordial em “conter os marginais”, em conceder uma cidadania regulada, passou-se por outros estágios de compreensão, até que se chegasse à noção contemporânea de que se trata de um fenômeno complexo que envolve múltiplas dimensões. Embora, muitas das noções, como aquelas da naturalização, da culpabilização dos indivíduos e dos sistemas, ainda estejam em voga. Em razão disso, ainda hoje podemos observar a coexistência de múltiplos modos de compreender o fenômeno, tanto no âmbito da realização de estudos sobre o tema como das intervenções de combate à pobreza, ou, como veremos nos próximos capítulos, nas burocracias de nível de rua.

Por fim, nos últimos tópicos deste capítulo não objetivei colocar em perspectiva as competições teóricas, visto que as explicações expostas não competem entre si, mas, sobretudo, procurei evidenciar como as últimas interpretações se nutrem das primeiras e, todas, tendem a uma nova compreensão da pobreza por meio de uma análise multifacetada, multidisciplinar e heterogênea. Pois, a superação da pobreza requer, como na

epígrafe destas considerações finais, uma visão crítica estrutural, mas também cultural da sociedade capitalista.

SEGUNDA PARTE

SOCIOLOGIA DE UMA POLÍTICA DE INSERÇÃO

A responsabilidade individual é então invocada para combater os alegados efeitos dos desincentivos do trabalho e a dependência da assistência pública não contributiva.

Nicolas Duvoux, 2009, p. 02 [tradução do autor]

Nos capítulos precedentes elaborei uma espécie de preâmbulo necessário para a construção das questões que hora serão apresentadas. Analisei de forma breve, à modo de genealogia, aquilo que chamei de (des)caminhos das políticas de assistência do Brasil pós-ditadura civil-militar até o golpe jurídico-parlamentar de 2016. Vimos que a assistência fragmentada e pouco abrangente dos períodos anteriores aos quatro mandatos do Partido dos Trabalhadores transformou-se, depois de Lula, na maior e mais completa política de transferência de renda do eixo geopolítico Sul-Sul. Tanto é verdade que no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff o Governo Federal fora abalado com um relatório da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) afirmando que o Brasil havia saído do mapa mundial da fome, com apenas 3% da sua população consumindo uma quantidade insuficiente de calorias do que as recomendadas diariamente (LUPION, 2017).

A história depois disso todos nós a conhecemos. O golpe de hoje expõe as fraturas e fragilidades da coesão social brasileira. A “elite do atraso”, como escreveu Jessé Souza,

demonstrou não ter apreço às instituições e aos avanços sociais logrados nas últimas décadas. Desfez-se o pacto social.

Ao longo dos próximos três capítulos, apresento algumas considerações que demonstram que este pacto não fora firmado em seu todo, isto é, os agentes públicos responsáveis pela interação entre o Estado e os cidadãos assistidos não dispunham das condições de possibilidade para o pleno exercício democrático dos direitos sociais. Nesse sentido, e espero conseguir expor isso de forma coerente, o Programa Bolsa Família, como política social de combate à pobreza, benefício não contributivo formulado para que fosse possível a quebra de ciclos intergeracionais de pobreza e miséria, encontrou o seu maior obstáculo na heterogeneidade do Estado e nas fronteiras simbólicas que se ergueram devido à complexidade da nossa configuração social.

Tentei demonstrar essa fragilidade a partir de um novo ponto de vista, o ponto de vista dos agentes públicos, o ponto de vista dos agentes fronteiriços. As representações inscritas nos discursos dos agentes pesquisados nos servirão para compreender *um outro* lado da experiência vívida da pobreza em nossa sociedade.

Esta segunda parte estará dividida em três partes, a primeira dedicada à explicitar a plataforma teórica da qual me lanço e o universo da pesquisa, bem como à caracterização do campo, ao *modus operandi* da análise discursiva que levei a cabo nesta empreitada; no segundo capítulo a cereja do bolo, uma pequena mostra empírica dos discursos dos agentes

analisados à luz da sociologia da pobreza, da cultura e dos discursos. Por meio de enquadramentos, frequências e exemplos literais, expus exaustivamente os sentidos e percepções que surgem da escrita dos agentes públicos; por fim, analiso este material através de duas teorias interessantemente críticas, a ideia de fronteira, como espaço social de luta, reconhecimento e tensão, e, o conceito de burocracias de nível de rua que me auxiliou na compreensão do mundo social dos serviços públicos.

Acredito que com essas ferramentas, ao fim e ao cabo, pude construir uma pesquisa sociológica assentada sob o fenômeno da inserção econômica das populações pobres, mas detida sob um dos seus aspectos fenomênicos, a saber, os discursos dos agentes públicos responsáveis por tais políticas no nível da rua.

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO DE ESTUDOS: NOTAS TEÓRICAS E CAMINHO METODOLÓGICO

Mas, no fundo, para além da percepção imediata deste fenómeno e do sentido espontâneo que lhe damos, de quem e do que realmente falamos quando nos referimos à pobreza?

Serge Paugam. **A pesquisa sociológica**.
Petrópolis: Vozes, 2015, p.24.

Embora reconheçamos a pobreza como um problema estrutural, típico do sistema de acumulação capitalista, ao estudá-la, devemos, necessariamente, compreendê-la como um fenómeno que, também, resulta de uma configuração específica. Em outras palavras, podemos dizer que em cada país a pobreza se configura de formas diferentes, dadas as questões culturais, políticas e sociais. Além disso, existe uma intrínseca correlação entre a forma como está distribuída a riqueza de um país e a existência de pessoas pobres. Por isso, Simmel (2008), considera que o objeto de estudo sociológico por excelência não é, portanto, a pobreza, nem os pobres enquanto tais, como realidade social substancializada, mas a relação de assistência – e, desse modo, de interdependência – entre eles e a sociedade à qual pertencem.

Segundo a tese de Nicolas Duvoux, *L'autonomie des assistés* (2009, p. 12-13), as representações sobre a pobreza mantém grande estabilidade discursiva ao longo do tempo. Essa noção naturalizada de pobreza associa-se a ideia de degradação social extrema, que marcadamente no século XXI é reproduzida cotidianamente nos meios de comunicação. Nessa configuração, o discurso (enunciado) sobre a pobreza se torna central, justamente porque se dirige a camadas sociais cada vez mais jovens e urbanas, e, justapostamente, oculta uma percepção clara do fenômeno, ao passo que caricaturiza os sentidos da pobreza contemporânea evidenciando uma suposta degradação total da vida dos indivíduos. Essa constatação de Duvoux (2009) esta muito presente nos discursos que irei analisar no último capítulo deste trabalho.

Como escrevi nos capítulos anteriores, a pobreza vem, paulatinamente, sendo transformada em problema da política (issue). Entretanto, este caminho não foi construído sem fortes disputas dentro do campo político, submerso em corrupção e jogos de interesses privados. Portanto, podemos dizer, ao menos sociologicamente, a pobreza é sempre um fenômeno dependente da configuração sociocultural e política de uma determinada época, a pobreza varia no espaço e no tempo, sempre em função dos caminhos que a sociedade trilha.

Assim sendo, neste capítulo tentarei explorar a ideia de que, para compreendermos a pobreza, precisamos compreender a 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. Para Pardo Abril (2010), é preciso, em dado momento de análise, o apoio do modelo cultural como um processo cognitivo intermediário que explica formas de atuação pública no âmbito das instituições, formas de expressão simbólica e formas convencionais e objetivadas de expressão. As representações cognitivas individuais são sobremaneira sociais e influenciam a estrutura social. Desse modo, as percepções dos agentes públicos, sobretudo, são, essencialmente, sistemas de interpretação de mundo que dão conta das opiniões, valorações e crenças, tanto individuais ou coletivas, que permitem explicar as razões das ações humanas.

Nesse sentido, os aspectos culturais são de extrema importância, pois há países em que a pobreza é percebida como fruto das injustiças sociais, e, em outros, a pobreza é vista de maneira naturalizada. Assim, estes países adotam diferentes sistemas de proteção e resolução das questões interdependentes deste fenômeno. Como resultado dessa concepção configuracional da pobreza, a explicação unicamente material, objetivada na ideia de falta, cede espaço aos poucos pelo reconhecimento as experiências subjetivas da pobreza, as questões de gênero, raça/etnia, etc. Para Chant (2003), além de tomarmos o elemento subjetivo, quando analisamos a pobreza, precisamos, também, compreender a dinamicidade dos processos sociais que envolvem a experiência da pobreza, seja por aqueles que sofrem, seja por aqueles cuja profissão é estritamente ligada às experiências de pobreza.

No primeiro e segundo capítulos, procurei descrever e analisar as noções de política pública, transferência condicionada de renda, e, por fim, discutir a história do Programa Bolsa Família, bem como, o caminho percorrido desde a Constituição de 1988. Com isso, vimos que a longa trajetória dos pobres em busca de reconhecimento e legitimação por parte do Estado, levou-nos a um dos maiores programas sociais da história da América Latina. Assim, as linhas até aqui escritas, tiveram como subsídio a política tal como fora pensada pelo Governo Federal, isso fora feito, sem, no entanto, deixar de fazer emergir os elementos teóricos pertinentes à crítica dos seus resultados práticos.

Neste capítulo, portanto, tenho a intenção de delimitar de forma precisa a plataforma teórico-conceitual sob a qual farei as reflexões acerca dos discursos produzidos por agentes públicos, que, podem ser caracterizados como atores sociais envolvidos diretamente no cotidiano das políticas públicas de assistência e combate à pobreza. Após a delimitação do marco conceitual, pretendo esboçar o universo da pesquisa, composta por uma abordagem multi-nível, sem, desse modo, deixar de lado os aspectos quantitativos que mereçam destaque.

1. Por que sociologia da pobreza e da cultura?

Toda interpretação – se admita ou não – é
também uma confissão do interprete.
Georg Simmel [Goethe]

Na sociologia e na ciência política brasileiras, três abordagens têm interpelado a questão da pobreza e das desigualdades: análises de processos de estratificação (conforme HASENBALG e SILVA, 2003; RIBEIRO, 2009); de políticas sociais e transferência de renda (LOPES, 1995; ARRETCHE, 2015); e de percepções e discursos (como REIS, 2000; SCALON, 2004). Ao analisar um leque de discursos de agentes públicos, dialogo com a literatura sobre as percepções da elite e da população em geral, compreendendo que os agentes públicos fazem parte da sociedade e por ela são influenciados.

Tão negligenciada nas ciências sociais, relegada ao pensamento econômico, as reflexões sobre pobreza e desigualdades são temas profundamente sociológicos. “A pergunta clássica da Sociologia, ‘o que torna possível a sociedade?’, é inevitável quando se observa que as experiências de vida de diferentes camadas da população são tão discrepantes e muitas vezes incomensuráveis” (REIS, 2000, p. 143).

Analisar os discursos de agentes públicos, como alguns estudos demonstram, pode ser um meio útil não apenas para reconhecer significados que um ator atribui a uma questão, mas para compreender a formação e o sentido de uma determinada configuração social (GRANGEIA, 2016).

Para o caso da assistência social, considerar os aspectos subjetivos dos agentes responsáveis por sua implementação significa, entretanto, analisar suas percepções sobre a pobreza.

No entanto, não podem ser consideradas apenas construções pessoais ou cultura local, tratando-se, portanto, de uma construção sociológica fundada em instituições e práticas de regulação da pobreza. Essas práticas reverberam no debate político sobre a pobreza e na construção de políticas públicas. O debate político, conforme mostrou Ivo (2012), é um dos momentos mais evidentes da regulação da pobreza, dada a sua importância simbólica na legitimação das práticas institucionais que atuam sobre os mais pobres.

Aqui, concentro-me na produção dos significados sobre a pobreza, vendo nas sociologias da cultura e da pobreza importante marco teórico para a compreensão das questões as quais me proponho explicar. O desafio de estudar discursos é vivido por pesquisadores de várias disciplinas nas ciências humanas, farei ao longo do texto um diálogo de aproximação entre o objeto sociologicamente construído e alguns desses estudos. Isso sem, no entanto, aderir a suas perspectivas teóricas, visto que, optei nesta tese por um referencial teórico que aborda a pobreza como um problema inscrito em relações de interdependência, bem como relativo à configuração em que nasce. Nessa perspectiva, os pobres são definidos não por sua integração como membros de uma dada sociedade (a classe proletária, por exemplo), mas pela atitude coletiva que a sociedade, como uma totalidade segundo Simmel, adota em relação à pobreza. Em outras palavras, o pobre desempenha um papel social, tendo em vista que a pobreza não é somente relativa, mas também é um construto social constituído pela

sociedade como um todo. Por isso, de certa forma, a assistência social é uma ferramenta de regulação da pobreza (PAUGAM e DUVOUX, 2009), e, compreendendo-a como a maneira de proteger a sociedade através de sistemas antipobreza, aderimos a uma análise profunda dos discursos que permeiam e dirigem as noções que norteiam a política social.

2. A Sociologia da pobreza

As ciências sociais lidam com representações já existentes no mundo social, quer dizer, estudamos concepções enraizadas nas visões de mundo, que, encontram vazão na linguagem e nas práticas sociais. Contudo, no limite, nossa tarefa é investigar através do discurso a construção das coisas sociais, entre elas a pobreza. Enquanto um fenômeno multidimensional a pobreza não é mera insuficiência de meios para a sobrevivência, é, antes, um status social que constitui, na sociedade contemporânea, um conjunto de práticas e relações sociais específicas e adaptadas a cada contexto cultural. A pobreza enquanto objeto sociológico esta atravessada por infinitas configurações, ao explorar neste objeto as características particulares, está, o pesquisador, de frente para o universal, para o todo social. Desse modo, a pobreza, pensada a partir da sociologia da pobreza, desvela um sistema de relações objetivas e objetivadas simbolicamente. Assim, tal sociologia, é concebida como o estudo das formas de socialização e da multiplicidade de efeitos recíprocos que a cada momento constituem a vida social. À raiz deste “projeto”,

chamado sociologia da pobreza, estão Alexis de Toqueville, Karl Marx, Émile Durkheim e Georg Simmel.

Histórica, na emergência da modernidade, a pobreza foi considerada pelo catolicismo um misto de abnegação, humildade e falta de capacidade. Justaposta, a riqueza, era o meio pelo qual a igreja podia negociar a caridade. Assim, a gestão da pobreza fora considerada um dever geral, contudo, aquele que necessitasse da caridade pública, desprovia-se de sua já limitada liberdade. Confundida com a falta de renda, costumeiramente, a ideia de pobreza é evidenciada por seus aspectos relacionados à postura individual dos sujeitos pobres. Desse modo, na linguagem do senso comum, o pobre é pobre porque quer, porque perdeu a esperança, tem preguiça de trabalhar, etc. Outro aspecto contemporâneo é o lugar que o sucesso ocupa na sociedade brasileira, o sucesso enquanto um valor supremo é o que justifica a riqueza. Assim, confrontada à ideia de sucesso a pobreza torna-se seu empecilho, uma antinomia. Significada simbolicamente, a pobreza vista na linguagem hodierna “estrutura a percepção que os agentes sociais têm do mundo social, [e sua] nomeação contribui para constituir a estrutura desse mundo, de uma maneira tanto mais profunda quanto mais amplamente reconhecida (isto é, autorizada)” (BOURDIEU, 1998, p.81). Nesse sentido, a pobreza só pode ser compreendida conforme nos apresentou Georg Simmel, no seu caráter relacional e interdependente. Para constituir-se enquanto um fenômeno, passivo de explicações sociológicas, porque a partir deste momento falarei em sociologia da pobreza, ela precisa ser

problematizada nas suas intersecções, isto é, como um fenômeno complexo, multifacetado, não aparente.

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. 96-97)

A Sociologia da Pobreza tem por objeto o estudo da interação social estabelecida entre os grupos sociais e, dentro e fora deles, os indivíduos considerados pobres. Num discurso proferido em novembro 2008 o então presidente francês Nicolas Sarkozy afirmou que o novo programa de assistência da França priorizaria os “bons pobres”, isto é, aqueles que rejeitassem qualquer oferta de emprego perderiam o direito à assistência, “os que não querem seguir adiante não se pode ajudar”, afirmou Sarkozy⁵⁴. Historicamente vemos que o “problema da pobreza” passa antes por um “problema da assistência”, isto é, antes de socorrer aos pobres é necessário justificar o socorro àqueles membros da sociedade não dependentes da assistência.

Georg Simmel (1858-1918), um dos fundadores da sociologia alemã, publica em 1908 o ensaio *Der Arme* (O pobre) no intuito de evidenciar a necessidade de compreender a pobreza enquanto relação no interior de uma sociedade. Neste

⁵⁴ <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2014/09/25/97002-20140925FILWWW00416-sarkozy-reconnait-un-echec-sur-le-rsa.php>

ensaio Simmel explora a ideia de assistência aos pobres. Em princípios do século XX a sociedade europeia, de acordo com Simmel, pode ser pensada a partir da prevalência do direito, isto é, o direito é o elemento primário, sendo o dever não mais que um correlato inevitável (SIMMEL, 1998). Desse modo, Simmel, afirma que há uma oposição entre categorias propriamente sociológicas e categorias éticas, se admitimos a centralidade do direito em seu sentido amplo. Para o autor seria idealista não pensar na ideia de que somente os indivíduos é que podem dar-se conta de suas atitudes, não é o direito dos outros que molda essa ética de si para com o mundo. A pertinência sociológica de se estudar a pobreza não se dá em razão 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.

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. (SIMMEL, 1998, p. 97)

Esse paradoxo encontra exemplo fecundo na ideia de assistência aos pobres; a) o dever de assistência que temos em relação aos pobres pode ser apenas correlato do direito de assistência; b) o dever de assistência é fundamentado na lógica do Estado, sendo assim, todo indivíduo pertence ao grupo social, por isso, deve ser socorrido em situações de vulnerabilidade. Essa última percepção sobre a assistência coloca o indivíduo

como fruto do meio social em que está inserido. Delegando-o direito de requerer da sociedade a assistência necessária para sobreviver. No entanto, para Simmel, ainda que exista assistência, não é de todo aceitável que se dilua a responsabilidade individual. Mesmo assim, o direito dos necessitados é o fundamento geral da assistência (SIMMEL, 1977, p. 219).

A difícil limitação do valor quantitativo de socorro varia de caso a caso, isto é, Simmel considerava muito relativo determinar em que casos eram necessários o aporte monetário ou a concessão de bens mais imediatos, tais como, alimentação, vestimenta, etc. Por tais razões, a pergunta do autor realoca a problemática de, “quem tem direito à assistência”, para a “quem se dirige o direito de assistir”. Sendo assim, Simmel adverte, trata-se não dos pobres em geral, mas daqueles que são assistidos. Desse modo, “a assistência é, melhor dizendo, uma parte da organização do todo, à qual pertence o pobre da mesma maneira que pertencem as classes proprietárias” (SIMMEL, 1977, p. 228). Destarte, é correto afirmar, que as condições matérias dos assistidos os tornam meros objetos e pontos de trânsito de uma vida coletiva superior. Todavia, esta característica é comum a todos os membros de uma sociedade de forma individual, em outras palavras, assistir aos pobres é assistir a sociedade, mantê-la coesa, segura. Provavelmente, a melhor conclusão que poderíamos chegar é a de que a assistência não pode superar a pobreza porque a reproduz. 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. 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)

Na interação entre os indivíduos da esfera assistencial nós podemos considerar alguns papéis importantes desempenhados em decorrência de uma estrutura que se retroalimenta. Nesses contextos os assistidos precisam provar a necessidade de assistência, e, sem outra forma melhor de fazer, optam pela encarnação de um papel social específico o do pobre miserável. Essa figura se retroalimenta, pois este papel só é encenado em decorrência da ideia de pobreza que tem a própria esfera assistencial, ou mais especificamente, os próprios agentes públicos. Simmel tomará como variável analítica as “trocas intersubjetivas” que se articulam em torno da noção de dádiva. Segundo Ivo:

O autor extrai proposições teóricas mais amplas, como as relações entre a ética, a

moral e a sociedade, da construção da dádiva e da caridade; das relações entre o indivíduo (pobre) e as coletividades (Estado nacional, municípios); da parte e do todo (de uma perspectiva metodológica); da generalidade (noção abstrata da pobreza) com as formas regulatórias (assistência) e sua objetivação da ação social (as formas concretas assumidas pelas instituições públicas ou privadas da assistência). (IVO, 2008, pp. 171-72)

A partir do século XX, quando se consolidam na Europa a maioria das políticas de bem-estar social, surgem novos atores que implicam no direcionamento da assistência. Paugam e Duvoux (2009), afirmam que as características mais marcantes dessas políticas no século passado foram redistribuição de renda e a garantia, ao menos mínima, de integrar os trabalhadores pobres ao mercado de trabalho. Persistiu durante toda essa época a ideia de que a pobreza era resultado das crises do sistema capitalista. Paugam (2003) reflete, a partir de sua tese de doutorado realizada com beneficiários do *Revenue Minimum d'Insertion*, sobre os três principais aportes da teoria sobre a pobreza de Simmel. A primeira apropriação foi feita a partir da noção de que a pobreza deve ser compreendida em seu sentido relativo; a segunda consiste em tomar a figura do pobre como inerente à sua relação com a assistência social; por fim, Paugam analisa o processo de humilhação moral pelo qual os pobres (“alocatários”) passam durante o processo de recebimento de um benefício estatal.

Já, na entrada do século XXI, esse tipo de política se viu ameaçada pela ideologia neoliberal, e a pobreza passa a ser

vista, no campo da sociologia, como um fenômeno de múltiplas dimensões. Notadamente, a dimensão relacional da pobreza passa a ser vista como antecipara Simmel, como uma estratégia das políticas antipobreza. Em seu aspecto negativo, ressaltam Duvoux e Paugam (2009), essa visão serve ao mercado como justificativa para a existência de pobres desempregados, pois isto acaba por diminuir os custos de mão de obra. Há nesse sentido, também, o paulatino regresso da filantropia, seja por meio de ONG's, organizações religiosas, entre outras. Essas iniciativas garantem a moralidade e o senso de caridade dos atores envolvidos, visto que o combate radical à pobreza é, sobremaneira, uma missão de toda a sociedade, missão essa, que ela não leva adiante.

Essas novas iniciativas têm objetivam garantir que os indivíduos voltem ao mercado de trabalho, independentemente do tipo de emprego que consigam. Desse modo, a ideia de regulação da pobreza compreende essas novas dinâmicas de assistência aos pobres, muito conhecidas pelo princípio de *less eligibility*, que, nada mais é, do que tornar a assistência um corredor de passagem para que os pobres tenham autonomia em “se virar”. Nesse sentido, a característica primordial do novo desenho das políticas sociais, é a reinserção, ninguém deve “depende” do Estado para sobreviver. Nessa lógica, Paugam (2009) afirma que emergem ao menos três tipos ideais de integração, são eles: integração incerta, caracterizada pela satisfação em trabalhar, mas é incerta a ocupação no mercado de trabalho; integração laboriosa, marcada pela insatisfação em

trabalhar com estabilidade de emprego; integração desqualificante, fruto da insatisfação em trabalhar e ao mesmo tempo falta de acesso ao trabalho. Cada uma dessas categorias define um número de sujeitos com os quais a assistência social, necessariamente, irá ter de lidar.

Essas novas formas de assistência que, ao final do século XX e início do século XXI, começam a aparecer no debate público e nos discursos políticos, são um fenômeno descrito por Duvoux e Paugam (2009) como “regulação da pobreza”, que, em suma, é o conjunto de práticas e discursos que surge em determinada configuração para justificar as estratégias de políticas antipobreza, isto é, um repertório cultural que emerge e direciona as políticas de Estado no combate à pobreza. Portanto, elas são definidas de acordo com o universo simbólico de uma determinada configuração social, podendo pender a muitos lados, mas, geralmente, pendendo para a regulação estrita dos sujeitos, considerados incômodos à sociedade em geral.

Segundo Paugam:

O que é sociologicamente pertinente 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. [...] A pobreza é, certamente, uma categoria variada, relativa e arbitrária, mas constitui uma propriedade da estrutura das sociedades modernas, na medida em que estas consideram este fenômeno de forma

unicamente negativa e desejam combatê-lo ou, ao menos, dar assistência àqueles que mereçam ou, de preferência, aos que acreditam que a assistência é legítima. (Paugam, 2003, p. 55)

Por essa razão, ao tratar da pobreza, dos discursos de atores sociais, bem como de política social, urge ter como referencial teórico não somente a sociologia da pobreza, mas, sobretudo, uma sociologia da cultura, como forma de interpretar os significados das ações dos indivíduos em constante interação. Parece-nos simplório indagar ao mundo social o que significa isso ou aquilo, como se fossemos crianças descobrindo o mundo. Não é. A razão pela qual perguntamos aos fenômenos sociais o que eles significam é simples. Não podemos proceder como o cientista, tão bem descrito por Nietzsche, que esconde a maçã detrás da árvore para, posteriormente, descrever o caminho que irá percorrer para fazer tal achado. Ao perguntar o significado daquilo que enuncia a política e o significado daquilo que faz o agente público, o sociólogo está, evidentemente, interessado em compreender. É neste sentido que, em relação ao espírito da sociologia, pode-se tranquilamente afirmar que ele não é nem especulativo nem meramente descritivo, mas crítico. Ele exige do pesquisador a capacidade de tornar enigmático o que é aparente, por isso pergunta ao fenômeno o seu significado (PAUGAM, 2015).

3. Sociologia da cultura

A tarefa crítica que compete à sociologia – e, aqui estamos numa intersecção entre a ideia de interdependência da sociologia da pobreza e a ideia de configuração, que irei alocar no barco da sociologia da cultura – é, sem sombra de dúvidas, a de tornar problemático o que parece isento de ideologia, bem como, compreender as variadas nuances de uma determinada configuração. A esse conjunto de justificativas para esta análise de discursos – persistência do problema da pobreza e influência das significações para suas soluções –, acrescento duas das razões que ressaltam Small, Harding e Lamont (2011) para cotejar a cultura em estudos sobre a pobreza: para a inobservância da cultura não gerar políticas ruins, sem significados na realidade social e por ela já fazer parte do discurso amplamente proferido sobre condições da pobreza.

Desse modo, entende-se que os processos de atribuição de significado, todos, evidentemente, resultantes de determinadas configurações e repertórios culturais, foram e são objetos caros à sociologia. Esse lugar marcante nas pesquisas em ciências humanas é fruto da chamada “virada cultural” dos anos 1970/80, momento de transição do pensamento funcionalista e estruturalista da época para uma perspectiva culturalista, propriamente dita. Despontam nesse movimento, autores como Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Clifford Geertz. Eles estarão interessados nas práticas sociais que elaboram o mundo, a cultura é um sistema simbólico, linguístico e representacional. Dessa virada, surgem novos conceitos e categorias explicativas da vida social. Tais desdobramentos

possibilitam o surgimento de novas abordagens, novas metodologias, novos dilemas epistemológicos, além, por óbvio, de colapsos em paradigmas fortemente sedimentados na sociologia geral.

Destarte, a sociologia da cultura passa a ter um campo autônomo de estudos, recorrendo sempre a uma caixa de ferramentas, que para Bonnel e Hunt (1999), é consensual entre os autores que despontaram neste novo paradigma. Essa caixa de ferramentas é, portanto, um elemento-chave para minha proposta de análise, pois, como mostrarei a seguir, ela transpassa o fenômeno da pobreza, realocando seus atores sociais, colocando novas razões interpretativas e, por lógico, constitui um olhar mais apurado aos objetos de estudo. Esses traços de consenso seriam, a saber: i) status social: efeitos das posições sociais e as relações sociais tinham um peso maior nos estudos sociológicos, com a ruptura o significado e a interação, passam a ser compreendidos como a operação das próprias categorias; ii) cultura como sistema simbólico, linguístico e representacional: destaca-se a profusão de estudos de simbologia, ritualística, discursos e práticas culturais, em detrimento dos estudos que dominaram o século XX, tais como os estudos de estrutura de classe.

A ideia de status social, muito cara a esta interpretação dos discursos de agentes públicos sobre os pobres, dá-nos a possibilidade de ver nas práticas cotidianas desdobramentos nem sempre inconscientes dos atores. Essa “novidade” colocou à teoria dilemas epistemológicos e metodológicos, fazendo

emergir novas questões, novas formas de compreensão e julgamento de práticas, possibilitando apurar o olhar do cientista para aquilo que é agência individual e social. Ao entendermos a pobreza como um status social, temos a possibilidade de investigar os significados da vida na pobreza, não por mera questão descritiva, mas, sobretudo, por compreender a importância do papel social que é atribuído e que é encarnado pelos pobres. Por outro lado, ao buscar no discurso a construção do *ethos* do agente público, estamos, também, ao mesmo tempo, analisando o papel do Estado, lá na ponta, na interação com os indivíduos atendidos. É nessa perspectiva que a noção de burocracias de nível de rua, é uma importante ferramenta de análise. A ela voltarei adiante no próximo capítulo.

De outra maneira, também, com o auxílio da sociologia da cultura, busco identificar o simbólico, o linguístico e o representacional nos discursos dos agentes públicos. Neles, veremos mais adiante, estão concentradas as razões explicativas, ou ao menos algumas, da regulação da pobreza. Isto é, do repertório cultural de uma determinada configuração, que busca identificar, selecionar, atribuir um papel específico, àqueles cujo reconhecimento é tarefa dos agentes públicos (aqui em sua totalidade). Nesse aspecto, eu gosto sempre de mencionar o exemplo de Tula Pilar⁵⁵, a beneficiária do Bolsa Família e poetiza que, sempre que precisava frequentar alguma repartição pública, no intuito de buscar auxílio de agentes

⁵⁵ “Tula Pilar, entre a poesia e o Bolsa Família” site jornalístico “Outras palavras”, disponível em: <http://outraspalavras.net/posts/tula-pilar-entre-a-poesia-e-o-bolsa-familia/>

públicos, precisava travestir-se de pobre. Isso porque, quando Pilar ia ao CRAS, bem vestida, cabelo meticulosamente arrumado, livro na mão e óculos de grau (toda uma intelectual!), tinha seu benefício rejeitado, porque, nas palavras de uma atendente, ela não tinha cara de pobre. De fato, quando uma proporção importante da população passa a ser considerada pobre e, portanto, classificada como beneficiária de um programa de transferência de renda, de mais a mais, essa nova configuração passa a ser vista sob uma identidade, isto é, o pobre como tal no discurso das representações sociais. Com isso, e sob variados aspectos, os discursos de verdade (elaborados por agentes públicos) transformaram-se em evidências de uma “cultura da assistência”, que nas palavras dos agentes públicos é verificável pela representação da dependência característica dos pobres. O movimento que identifico aqui é o de sedimentação da representação cultural do fenômeno da pobreza.

Contrário à minimização dos efeitos da cultura, em grande parte feita pela tradição marxista-leninista do século XX, Alexander (1987, 2000) propõe uma noção de cultura que articula, no cerne dos fenômenos, as teorias da ação e da estrutura. A ênfase de sociólogos culturais contemporâneos se dá na autonomia dos processos culturais, tendo a cultura como significativo estruturado coletivamente e, por isso, variável independente nos processos sociais. As tradições micro, meso e macro, segundo Alexander, deixavam a desejar pelos enfoques unilaterais, que não articulavam ação e estrutura, sobrepondo

sempre a última à primeira. Por essa razão ele concebe a cultura como um vértice que levaria a uma teoria multidimensional de fato e superaria um “movimento pendular” entre as teorias da ação e estruturais. Alexander (1987) contrapõe-se a Habermas, por reduzir o papel da cultura ao introduzir arbitrariedade e irracionalidade no “aprendizado social”, e Marx e Weber, porque suas teorias tenderiam a ser coercitivas: Marx não teria notado a estrutura dos sistemas simbólicos como Durkheim; e Weber teria rejeitado a possibilidade de totalidades culturais integrativas.

Portanto, nesse sentido, a análise sociológica cultural e da pobreza, destaca que os códigos culturais, e neles estão os discursos, a língua, a representação, as percepções, etc., não só evidenciam a configuração das forças materiais e institucionais, mas são, importantíssimas chaves de compreensão das interações sociais, e, sem dúvidas, das relações de poder. Por isso, e, em concordância com Alexander e Smith (2000), compreendo que a sociologia cultural dá à sociologia da pobreza o aporte necessário à reconstituição das práticas institucionais, em outras palavras, presume que as instituições, independentemente de seu caráter pessoal, burocrático, racional-legal, têm alicerces ideais que configuram sua organização, objetivação e legitimação, tendo suas razões nos repertórios político e cultural.

Mas, pode ter a esfera pública e econômica, *locus* de tanto peso sobre as vidas individuais, essa porosidade e influencia da cultura? Não será a cultura mera espuma no oceano das relações sociais? Que, quanto mais agitada está a maré, mais

espuma é o que vemos? Ora, obviamente não. A meu ver, a cultura deve ser entendida como uma dialética (sem síntese) entre sistemas e práticas. Os sistemas representam os símbolos, com uma coerência real, vista na sua concreticidade, tal como a estrutura administrativa de um Estado, já as práticas, vistas como resultantes lógicas de configurações espaciais e temporais. Isso se pode dizer, é o principal nó dos estudos institucionais, o buraco negro, nem sempre possível de acessar se não encontramos nas interações cotidianas um subsidio fecundo de análise. Por isso, afirmam Alexander e Jaworsky (2014, p. 8): “O exercício do poder político não é apenas pragmático e prático, mas cultural – não só sobre conseguir coisas feitas, mas sobre fazer com que realizações legislativas e mudanças organizacionais pareçam significativas e legítimas”.

4. Análise de discurso na sociologia da pobreza e da cultura

Poder y saber se articulan por cierto en el discurso. Y por esa misma razón, es preciso concebir el discurso como una serie de fragmentos discontinuos cuya función táctica no es uniforme ni estable. Más precisamente, no hay que imaginar un universo del discurso dividido entre el discurso aceptado y el discurso excluido o entre el discurso dominante y el discurso dominado, sino como una multiplicidad de elementos discursivos que pueden actuar en estrategias diferentes.

Michel Foucault (1978, p. 122)

Uma abordagem sociológica da pobreza deve buscar compreender, em primeiro lugar, a “relação de interdependência entre aqueles considerados como pobres e as instituições que assim os definem, e de forma mais geral, entre os pobres e as demais categorias da população” (PAUGAM; DUVOUX, 2009, p. 10). Privilegia-se então, nesta perspectiva, a análise de modos de construção da “pobreza” enquanto categoria social, e os mecanismos de regulação social que lhe são aplicáveis. O objetivo é buscar as representações sociais que estão na origem destes fenômenos sociais e os tornam legítimos, como no caso específico da construção discursiva sobre a pobreza, no campo político presidencial. A regulação da pobreza é o conjunto de ações e práticas, instituições e ideias que surgem a partir do repertório cultural usado para justificar a pobreza e produzir coesão social, mesmo com fortes desigualdades. Estes repertórios culturais podem ser institucionalizados — na assistência social e outros programas de combate à pobreza — ou informais, todos eles derivados de um discurso mais ou menos englobante. Em termos mais gerais, a regulação da pobreza pode ser estudada através dos discursos e práticas políticas a respeito da pobreza e da desigualdade.

Todo o ato de linguagem provém de um agente que se (re) define constantemente em relação ao outro, sob um princípio de alteridade. Em outras palavras, “não há outro” sem a “consciência de si”. Nessa relação, o agente não cessa de buscar o outro em si, num princípio de influência. Pierre

Bourdieu, nesse aspecto, irá propor “um modelo simples da produção e da circulação linguística como relação entre os *habitus* linguísticos e os mercados nos quais eles oferecem seus produtos” (BOURDIEU, 1996, p. 24). O autor faz o esforço de superar a alternativa comum dos linguistas, através de uma abordagem econômica (relações baseadas no poder simbólico onde se atualizam as relações de força) e culturalista (relações que implicam o conhecimento e reconhecimento de bens simbólicos), para por fim, elaborar uma economia das trocas simbólicas. Para Bourdieu, o que gira no mercado linguístico não é propriamente a língua em si, mas o discurso esteticamente caracterizado pela produção de quem o profere como pela contribuição de quem o recebe. “Os diversos sentidos de uma palavra se definem na relação entre o núcleo invariável e a lógica específica dos mercados onde se define o sentido mais comum” (BOURDIEU, 1996, p. 26). Conforme Bourdieu, “os discursos não são apenas [...] signos destinados a serem compreendidos, decifrados; são também signos de riqueza a serem avaliados, apreciados, e signos de autoridade a serem acreditados e obedecidos” (BOURDIEU, 1996, p. 53). Sendo assim, a prática linguística além de comunicar, expressa um valor social e uma eficácia simbólica.

Desse modo, podemos afirmar com Charaudeau (2015, p. 16), que os princípios de “alteridade, de influencia e de regulação são fundadores do ato de linguagem que o inscrevem em um quadro de ação, em uma praxiologia do agir sobre o outro”. Esse

enfoque do agente que fala no sujeito que escuta, é, em primeira instância, uma intenção seguida de efeito.

Da mesma forma, o sujeito-alvo é colocado em uma posição de dominado, o sujeito de autoridade em uma posição de dominante e os dois em uma relação de poder. Assim, pode-se dizer que todo o ato de linguagem está ligado à ação mediante as relações de força que os sujeitos mantêm entre si, relações de força que constroem simultaneamente o vínculo social (CHARAUDEAU, 2015, p. 17).

Essa relação de poder, nem sempre expressa sob a forma negativa, pode em grande parte estar mediada pelo carisma do agente que fala e, sua performatividade, entra em cena para igualar-se, isto é, para reconstruir um *ethos* similar ou distinto aos que lhe ouvem. A ideia de Bourdieu de que “toda ação é uma conjuntura” evidencia isso. Austin (1962) afirma que ao produzir um enunciado estamos enquadrando um certo tipo de interação social, sendo assim, falar é uma maneira de atuar, mais do que simplesmente informar. Contudo, Austin sinaliza que para a realização de certos atos de fala é essencial que a pessoa que fala assim o possa fazer, tenha a autoridade de fazê-lo (constitucional, social, familiar, etc.). Isto quer dizer, que certos atos de fala são inseparáveis do seu aspecto institucional. Tal concepção permitiu a superação do modelo comunicacional do discurso e avançar a uma compreensão sociológica do mesmo. Simmel (2006) e Wittgenstein (1953), por sua vez, dão ênfase para a ideia de que as expressões de fala funcionam somente no contexto de jogos de linguagem em que se inserem (e no caso do discurso de agentes públicos, devem participar) mais de um

indivíduo e, isso constitui em algum sentido as formas de sociabilidade humana.

Os discursos podem ser entendidos como práticas que geram significados que se apóiam em repertórios culturais para estabelecer o que pode ser dito, num certo campo discursivo e num dado contexto configuracional. Essa prática discursiva possível resulta de um complexo de relações com outras práticas discursivas e sociais, em suma, resulta de processos de interação. O discurso, portanto, relaciona-se simultaneamente, com suas regras de formação, com outros discursos e com as instituições sociais e o poder que elas expressam. Tal como o poder de classificar os pobres, todo discurso contém procedimentos de seleção e exclusão que são estabelecidos numa certa configuração. Sendo assim, o modo como falamos e pensamos afetam profundamente a vida social, condicionando nosso comportamento e experiência, nossa visão de mundo e, por fim, o próprio mundo que vivemos (FOUCAULT, 2001). O discurso é ambíguo, justamente por ser uma forma de poder que circula no campo social e pode ligar-se tanto a estratégias de dominação quanto a estratégias de resistência. Sem ser inteiramente uma fonte de dominação nem de resistência. Para Foucault,

não se deve imaginar um mundo do discurso dividido entre o discurso admitido e o discurso excluído, ou entre o discurso dominante e o dominado; mas, ao contrário, como uma multiplicidade de elementos discursivos que podem entrar em estratégias diferentes... Os discursos, como os silêncios, nem são submetidos de uma vez por todas

ao poder, nem opostos a ele. É preciso admitir um jogo complexo e instável em que o discurso pode ser, ao mesmo tempo, instrumento e efeito de poder, e também obstáculo, escora, ponto de resistência e ponto de partida de uma estratégia oposta. O discurso veicula e produz poder; reforça-o mas também o mina, expõe, debilita e permite barrá-lo... Não existe um discurso do poder de um lado e, em face dele, um outro, contraposto (FOUCAULT, 1985, pp. 95-96).

Para finalizar essas linhas sobre a intersecção entre sociologia da pobreza, da cultura e o discurso, me parece que a raiz do fenômeno ao qual estou tratando nesta tese, pode ser muito bem ilustrada naquilo que irei, mais adiante, abordar como sendo o efeito da burocracia de nível de rua, isto é, o efeito prático do universo simbólico do agente que tem o poder de classificar, incluir, excluir ou mesmo não fazer nada em relação a outros agentes em situação de assimetria. O Estado se concretiza para a maioria dos cidadãos por meio desses agentes, porque das mãos deles saem os benefícios ou as punições que aqueles recebem do Governo e que delimitam as vidas e as oportunidades deles. Coube a Michael Lipsky realizar a primeira análise sistemática do que a partir de então ficaria conhecida como *street-level bureaucracy*:

Argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho, efetivamente, tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou

nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua (LIPSKY, 1980, p. 13).

Além, disso, é preciso levar em consideração a própria formação político-ideológica de um agente público, principalmente quando seu trabalho é fazer funcionar a política. Nesse sentido, e, com o perdão da redundância, para dar sentido concreto à teoria, estanco aqui às reflexões teóricas para dar espaço à caracterização dos sujeitos aos quais chamo de agentes públicos. Tal caracterização é um preâmbulo à análise dos discursos baseada na ideia de burocracias de nível de rua, bem como, alicerçada nos referenciais teóricos até agora explicitados. Uma pausa necessária, para falarmos dos sujeitos.

5. Universo da pesquisa

Essa pesquisa é resultado da minha participação, primeiro como tutor/professor, depois como pesquisador voluntário e membro de bancas de conclusão de curso, na Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdades Sociais, realizada entre 2015 e 2016 pela Universidade Federal de Santa Catarina em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Os dados aqui utilizados foram coletados no âmbito da pesquisa e da

especialização e estão disponíveis para o público acadêmico de forma geral.

A coleta dos dados foi realizada no ano de 2015, por meio de questionário *on-line*. Os participantes desta pesquisa são todos residentes no Estado de Santa Catarina e estão distribuídos em pelo menos 150 municípios, onde atuam como profissionais e/ou residem. Portanto, trata-se uma mostra bastante representativa dos sujeitos que atuam nos mais variados âmbitos do Programa Bolsa Família no Estado.

A coleta dos dados foi realizada por meio de *survey* e obteve 99% de participantes que responderam. Foram, portanto, 435 pessoas realizando o *survey* via *on-line*. Embora, sabendo da limitação deste tipo de abordagem metodológica, creio que por haver sido uma pesquisa bastante abrangente do ponto de vista territorial, cujas respostas foram, também, bastante abertas, será possível lançar mãos de algumas reflexões acerca da relação e da percepção dos agentes públicos sobre a pobreza, o Bolsa Família, as desigualdades e os pobres.

Para esta tese, irei realizar com base nas respostas uma análise de discurso crítica, buscando aporte nas sociologias da pobreza e da cultura, bem como nas teorias do discurso. Minha intenção foi ver nos discursos alguns elementos que reconstruam o universo simbólico da assistência, isto é, procurei a partir dos discursos elaborados pelos agentes públicos, compreender as percepções destes sobre uma política pública tão complexa, quanto o Bolsa Família. Para tanto, buscarei nas respostas as frequências, bem como, os quadros lexicográficos que poderão

dar-nos alguma noção dos tipos de relações que se desenvolvem neste campo.

Nesse sentido, busquei interpretar os dados de campo, por ao menos três vias de entrada, a saber: a pesquisa documental/bibliográfica, que me amparam na elaboração dos capítulos 1 e 2; a pesquisa estatística, que a partir deste capítulo irá me ajudar na elaboração de um perfil dos sujeitos aqui pesquisados, este perfil tem o intuito de, sinteticamente, apresentar a diversidade de sujeitos; e, por fim, a reflexão teórica e a análise de discurso.

A análise do discurso priorizará a exposição e a reflexão dos exemplos empíricos, além disso, busco apresentar a frequência de alguns deles, tais como os discursos sobre a pobreza como falta de renda, a pobreza como falta de vontade, entre outros. Ao apresentar a frequência destes discursos quero, também, compreender a conformação deste campo específico e os significados dos discursos compartilhados. A análise dessas configurações não consiste, entretanto, na descoberta de um significado latente e verdadeiro por detrás das performances, mas sim uma descrição interpretativa de comportamentos, discursos e processos que são inteligíveis ao pesquisador. Sobre isto, Geertz afirma: “[...] a análise cultural é (ou deveria ser) uma adivinhação dos significados, uma avaliação das conjecturas, um traçar de conclusões explanatórias a partir das melhores conjecturas e não a descoberta do Continente do Significado [...]” (GEERTZ, 1989, p. 29-30).

Caracterização dos sujeitos

Em maio de 2014, em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC, a UFSC assumiu o projeto intitulado Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Este projeto apresentou como objetivos: 1) Formar, em nível de especialização na temática da Educação, Pobreza e desigualdade Social, profissionais da educação básica e outros envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação em contextos empobrecidos, com vistas ao desenvolvimento de práticas que possibilitem a transformação das condições de pobreza e de extrema pobreza de crianças, adolescentes e jovens e, conseqüentemente, promovam condições objetivas que viabilizem um justo e digno viver definido socialmente; 2) Desenvolver pesquisa que articule reflexões teóricas relativas à educação e aos contextos sociais empobrecidos, visando a produção de conhecimentos a respeito dessa temática.

O Curso, ofertado na modalidade à distância, iniciou em julho de 2015 e foi desenvolvido em oito polos: Florianópolis, Blumenau, Chapecó, Tubarão, Lages, São Miguel Do Oeste, Campos Novos e Ponte Serrada. O público alvo foi constituído por: Coordenador(a) Estadual do Programa Bolsa Família na Educação, Coordenador(a) Estadual do Programa Bolsa Família na Assistência Social, Coordenadores(as) Municipais do Programa Bolsa Família na Educação, Coordenadores(as) Municipais do Programa Bolsa Família na Assistência Social,

Agentes Educacionais (Operadores(as) Escolar do Sistema Presença), Gestores(as) (Diretores(as) Escolares), Membros da Equipe Pedagógica (Orientador Educacional, Supervisor ou outro profissional da equipe), Operadores(as) Estadual Auxiliar do Programa Bolsa Família na Educação e Professores(as).

Os dados aqui apresentados resultam da aplicação de um questionário cujo objetivo era traçar o perfil dos alunos do curso. Do total de 498 alunos matriculados, o curso obteve a resposta de 435. Cabe destacar que aqueles que não responderam já se configuravam como desistentes. O questionário foi aplicado logo que o curso iniciou. Ao responderem ao questionário, os participantes aceitaram a publicação dos dados, garantidos o sigilo individual. O questionário foi composto de uma série de questões objetivas, traduzidas nos gráficos apresentados e em questões discursivas, apresentadas aqui, como material a ser utilizado na análise de discurso.

Quadro 9. Perfil dos agentes públicos

Sigla	Profissão	Total
AE	Agentes Educacionais (Operador(a) Escolar do Sistema Presença)	35
CEPBFAS	Coordenador(a) Estadual do Programa Bolsa Família na Assistência Social	1
CEPBFE	Coordenador(a) Estadual do Programa Bolsa Família na Educação	0
CMPBFAS	Coordenador(a) Municipal do Programa Bolsa Família na Assistência So-	22

	cial	
CMPBFE	Coordenador(a) Municipal do Programa Bolsa Família na Educação	22
GE	Gestor(a) (Diretor(a) Escolar)	31
MEP	Membro da Equipe Pedagógica (Orientador Educacional, Supervisor ou outro profissional da equipe)	40
OEAPBFE	Operador(a) Estadual Auxiliar do Programa Bolsa Família na Educação	7
PR	Professor(a)	281

Dado o tamanho da mostra e a abrangência das questões objetivas, tais como sexo, estado civil, religião, participação em movimentos sociais, entre outras, optei por anexar à tese a totalidade dos dados coletados. Isso está feito em formato digital por meio de CD. Cabe, contudo, apresentar algumas características marcantes da população pesquisada.

Quadro 10. Perfil geracional, sexo e cultura

		AE	CEPB-FAS	CEPB-FE	CMP B-FAS	CMP BFE	Ge	M E P	OEAPBFE
IDENTIFICAÇÃO	Idade								
	18 - 23	0	0	0	0	1	0	0	0
	24 - 29	5	0	0	5	5	2	5	0
	30 - 35	10	0	0	8	1	5	10	0
	36 - 41	7	1	0	4	1	7	9	2
	41 - 46	7	0	0	2	7	7	4	1
	47 - 52	4	0	0	2	5	9	8	4
	53 - 58	2	0	0	1	1	0	2	0
	59 - 64	0	0	0	0	0	0	2	0
	65 - 70	0	0	0	0	1	0	0	0
70 +	0	0	0	0	0	1	0	0	

Identidade sexual	Mulher	30	1	0	21	18	27	32
	Homem	4	0	0	2	2	5	8
Cor	Branca	29	0	0	22	20	31	29
	Negra	2	1	0	0	0	1	3
	Parda	2	0	0	1	2	0	7
	Amarela	1	0	0	0	0	0	1
Religião	Sim	32	1	0	18	22	28	33
	Não	2	0	0	5	0	4	7
Qual?	Católico	23	1	0	16	18	23	25
	Evangélico	5	0	0	2	3	2	4
	Cristão	1	0	0	0	0	1	1
	Outro	2	0	0	2	1	1	3
	Vazio	3	0	0	4	0	5	7
Estado Civil	Solteiro	6	1	0	4	3	6	13
	Casado	19	0	0	7	11	17	12
	Divorciado	2	0	0	0	1	4	3
	Separado	1	0	0	0	1	1	1
	União Estável	4	1	0	8	4	5	9
	Viúvo	1	0	0	0	0	0	1
	Outro	1	0	0	0	1	0	1

Destaca-se o número de mulheres respondentes, dos 435 participantes, 344 são mulheres, sendo 208 delas profissionais docentes. Um dado bastante interessantes, tendo em vista o perfil da população atendida pelo Bolsa Família, majoritariamente de mulheres. Além disso, há um número superior de pessoas auto-declaradas brancas.

Sobre as tarefas dos agentes públicos na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.

A gestão descentralizada deve contribuir para que os municípios e o DF busquem, de forma continuada, aprimorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as ações expressas no Decreto7 nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria8 GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010:

- Gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde;

- Gestão de benefícios;

- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social (beneficiárias do PBF e do Programa Cartão Alimentação – PCA) realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação;

- Identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado;

- Implementação de ações complementares com atuação no apoio ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, e na qualificação para o acesso a serviços desenvolvidos de acordo com sua demanda e seu perfil, especialmente nas áreas de:

1. Alfabetização e educação de jovens e adultos;
2. Educação integral;

3. Capacitação profissional;
4. Geração de trabalho e renda;
5. Educação financeira;
6. Acesso ao microcrédito produtivo orientado;
7. Ações na área de alimentação e nutrição.

- Atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, requisitadas pelo MDS;
- Gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços sócio assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);
- Apoio técnico e operacional às Instâncias de Controle Social (ICS).

Com base nessas orientações é que o Bolsa Família e o Cadastro Único são descentralizados. De forma bem geral, são esses os eixos norteadores das práticas profissionais na gestão municipal do programa. Certamente, há em todos os casos algumas especificidades, todas elas respaldadas pela administração do município.

Formação profissional

A formação básica (graduação) dos agentes públicos pode ser observada no quadro abaixo.

Quadro 11. Formação acadêmica

Graduação	Porcentagem %
Pedagogia	46%
Licenciaturas	38%
Serviço social	5%
Artes	1%
Direito	1%
Psicologia	1%
Outros	8%

Esse dado é interessante, porque lança-nos uma questão bastante pertinente sobre o lugar da formação em Serviço Social na assistência social. Como podemos observar, há somente 5% de pessoas formadas em Serviço Social, das 435 participantes desta pesquisa. No entanto, a totalidade delas trabalham de alguma forma em contato com beneficiários do Bolsa Família. Do total de entrevistados, 46% já realizaram algum tipo de especialização, e, somente 5% realizou mestrado, não havendo nenhum participante com formação em nível de doutorado.

Quadro 12. Especificidades da formação acadêmica.

			AE	CEPB-FAS	CEPB-FE	CMPB-FAS	CMPB-FE	Ge	MEP	OEAPBE	Pr
FORMAÇÃO	Gradação Licenciatura	Pedagogia	19	1	0	3	11	20	26	5	96
		Direito	0	0	0	1	0	0	1	1	2
		Artes	0	0	0	0	1	0	0	0	3
		Serviço Social	2	0	0	11	2	0	1	0	3
		Licenciaturas	4	0	0	3	2	12	7	2	120
		Psicologia	2	0	0	0	0	0	1	1	1
		Outros	7	0	1	4	5	0	3	0	10
	Especialização		17	0	0	12	13	23	22	6	110
	Mestrado		0	0	0	2	0	1	1	1	16
	Doutorado		0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tempo de atuação profissional e tipo de vínculo

Outra questão bastante pertinente é o tempo de atuação profissional dos entrevistados. Dentre eles, 64% respondeu que trabalha não mais do que há 10 anos em suas funções. Do total, 59% estão efetivados seja no município ou estado, sendo, também, expressivo o número de temporários e/ou comissionados, 38%. Por fim, 69% trabalham 40 horas/semanais

ou mais e, em geral 87% dedicam-se exclusivamente a uma atividade principal.

Condições de trabalho

75% dos participantes consideram que suas condições de trabalho são suficientes para o desempenho de suas funções. Somam 25% os participantes cujas condições para o desempenho profissional satisfatório são ruins, em geral esses participantes trabalham em condições adversas, como bairros afastados, comunidades com índice de violência alto, falta de transporte para o deslocamento, entre outros.

Como parte do trabalho dos agentes educacionais, gestores escolares, professores, técnicos do sistema Presença, é realizado através de computadores que, via de regra, deveria estar disponível nas escolas, uma das questões versava sobre o tema. Na distribuição geral, 88,15% das escolas possui acesso a computador e internet. A considerar a importância da informática na educação contemporânea, chama-nos a atenção que 11,85% das escolas ainda não possuam estas condições. O que dificulta, também, o acompanhamento das condicionalidades e a gestão descentralizada do Bolsa Família.

*Inserção social e participação*⁵⁶

⁵⁶ Mais informações conferir arquivo digital anexo à tese, pp. 180-187.

Neste quesito, podemos observar a participação dos pesquisados em sindicatos, movimentos populares, associações, entre outros.

Daqueles que participam de alguma atividade, somente 35% estão engajados em sindicatos. Sobre a participação em associações profissionais, na distribuição geral, 26% afirma estar inserido em alguma. Daqueles que responderam, 83% não participa de associações comunitárias, os que participam somam 17%. Somente 31% participam de campanhas de ajuda social, ações de caridade, etc. Nesse sentido, 77 pessoas participam de arrecadação de roupas, alimentos, brinquedos, produtos de higiene (Campanha do Agasalho, ajuda pós-catástrofes, campanhas de Natal, etc.). Destes, 51 desempenham essas atividades com algum vínculo religioso.

Do total daqueles que participam de algum conselho, 41% afirmam participar de conselhos de educação, os outros 41% afirmam participar de outros tipos de conselhos nas áreas de saúde e assistência social.

Municípios

Os participantes desta pesquisa residem e/ou trabalham em cerca de 150 municípios catarinenses pertencentes a todas as microrregiões do estado. A lista completa dos municípios está disponível no arquivo digital (PERFIL, 2017, pp. 130-136).

Capítulo 4 NAS FRONTEIRAS DA ASSISTÊNCIA

Sabemos todos que as fronteiras, antes de serem marcos físicos ou naturais, são sobretudo simbólicas. São marcos, sim, mas sobretudo de referência mental que guiam a percepção da realidade. Neste sentido, são produtos dessa capacidade mágica de representar o mundo por um mundo paralelo de sinais por meio do qual os homens percebem e qualificam a si próprios, ao corpo social, ao espaço e ao próprio tempo. Referimo-nos ao imaginário, este sistema de representações coletivas que atribui significado ao real e que pauta os valores e a conduta. Dessa forma, as fronteiras são, sobretudo, culturais, ou seja, são construções de sentido, fazendo parte do jogo social das representações que estabelece classificações, hierarquias, limites, guiando o olhar e a apreciação sobre o mundo.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Além das fronteiras**. In MARTINS, Maria Helena (org.). Fronteiras culturais – Brasil, Uruguai, Argentina. Cotia, SP: Ateliê editorial, 2002, p. 35-36.

Ideologias são, portanto, sistemas de convencimento, mas que têm, ademais, consequências práticas. Elas têm efeito prático e são, por sua parte, efeitos de uma determinada práxis social.

JAEGGI, Rahel. **Repensando a ideologia**. Civitas, v. 8, n. 1, 2008, p. 139

Que Deus o proteja!” Esta expressão tão popular nos séculos de crença religiosa expressava o sentimento então compartilhado por toda a comunidade de que, para que a criatura humana estivesse

verdadeiramente protegida contra todas as contingências da existência, era necessário que uma Onipotência tutelar a tomasse integralmente em suas mãos. Na falta desse fundamento absoluto da seguridade, agora cabe ao homem social a difícil tarefa de por si construir suas proteções. CASTEL, Robert. ***La inseguridad social. ¿Qué estar protegido?***. Buenos Aires: Manantial, 2015, p. 113 (tradução do autor)

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993)

A discussão “favor versus direito” é um dos pontos nodais no debate sobre a assistência social às populações pobres no Brasil. Ao mesmo tempo em que o direito à assistência é previsto na Constituição Federal de 1988, a distribuição desses serviços é feita de maneira irregular, acirrando-se este quadro em momentos de ilegalidade institucional, como a que vivemos na atualidade. No caso do Bolsa Família, apesar de se tratar de uma política de Governo, e gerida por ele, o desenho do programa prevê a participação ativa das prefeituras municipais, responsáveis únicos da gestão local através das secretarias de assistência social. Penso que, sendo assim, uma discussão sobre o “direito ao bolsa” só será profícua se considerados aspectos subjetivos que motivam os agentes públicos em seus locais de trabalho e dão significado às suas responsabilidades e

atribuições burocráticas no cotidiano da assistência. É na “fronteira simbólica” da assistência que esses agentes sociais interagem e fazem “sair do papel” as políticas públicas. Desta forma, uma abordagem de investigação sobre a configuração do programa é essencial, o que inclui considerar as percepções dos funcionários envolvidos no programa, assim como as prefeituras e políticos. Neste capítulo, irei apresentar e discutir os discursos elaborados pelos agentes envolvidos com os mais variados processos de gerenciamento da assistência no estado de Santa Catarina.

Afim de que resultasse exitosa essa estratégia de investigação, propus-me analisar a configuração da assistência em Santa Catarina, por meio dos discursos de parte de seus agentes. Como vimos anteriormente, serão aqui apresentados, algumas das “falas” dos 435 agentes públicos que responderam ao *Perfil geral dos cursistas da Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdades sociais* (AVERSA, DALLMANN, GARCIA, 2017). Essa configuração – recorro que quando escrevo configuração estou referenciando-me a Norbert Elias – não é a soma dos discursos e, conseqüentemente, suas influências nas práticas reais dos trabalhadores envolvidos com o Bolsa Família, embora essa seja uma hipótese bastante pertinente. O que constitui tal configuração é o compartilhamento de elementos simbólicos que constroem a percepção dos agentes sobre aquilo que, em geral, eles acreditam ser a pobreza, o pobre, as desigualdades e o próprio Programa Bolsa Família. Há, portanto, uma fronteira, um estreito entre aqueles

que trabalham na política de assistência, que têm poder discricionário, poder de inserção e exclusão, entre tantos outros micro-poderes, e aqueles considerados como objetos da assistência.

Nos últimos 14 anos temos visto a proliferação de estudos sobre os assistidos pelo Bolsa Família, na sua maioria são estudos que tentam desvelar o universo social dos pobres a partir dos significados do benefício para aqueles que o recebem, os próprios pobres. No entanto, a proposta desta tese é de buscar, por outro lado, as formas de classificação, os enunciados, as elaborações discursivas sobre o objeto central da assistência, o indivíduo pobre. Entendo que a “medida da pobreza” está na “medida do discurso” dos agentes com poder discricionário, classificatório. Segundo Bourdieu (1998), tratar a língua, ou qualquer outro objeto simbólico, como finalidade sem fim, internamente consistente e independente da sua dimensão externa, é o mesmo que colocar o “social” entre parênteses,

A ciência social precisa examinar a parte que cabe às palavras na construção das coisas sociais, bem como a contribuição que a luta entre classificações traz à constituição da luta política [...] encerram uma certa pretensão à autoridade simbólica enquanto poder socialmente reconhecido de impor uma certa visão do mundo social, ou seja, das divisões do mundo social. (BOURDIEU, 1998, p. 81)

No mesmo caminho de Bourdieu, Michel Foucault (2001; 2005) ressalta que a análise crítica do discurso deve prestar atenção “no que se diz”, sendo que este “dizer” não está

confinado aos atos de fala. Ao chamar a atenção por uma análise que ultrapasse os limites da estrutura da língua e de seu conteúdo explícito, Foucault recomenda uma série de procedimentos através dos quais se estabelecem linhas fronteiriças entre o admitido e o não-admitido, por exemplo. A principal suposição do *modus operandi* estabelecido por Foucault é a de que, sempre, a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de processos e métodos que têm por função “conjurar poderes e perigos”. Para ele, o discurso não se reduz à tradução de um sistema de dominação. O discurso, ele próprio, é aquilo em que se crê. Nesse sentido, a compreensão sociológica dos discursos de agentes públicos é uma das ferramentas na busca de desenhar com palavras o mundo social que se quer conhecer. Nas palavras de Deleuze: “[...] cada formação histórica vê e faz ver tudo o que pode em função das suas condições de visibilidades, assim como diz tudo o que pode em função das suas condições de enunciado” (DELEUZE, 1998, p. 87).

A pesquisa sociológica demanda fazer escolhas, quase sempre arbitrárias, especialmente se estamos tratando de discursos. Nossa tendência é sempre a de selecionar discursos que corroborem ou, ao menos, ajudem a justificar nossos problemas, nossas hipóteses, nossa própria reflexão. Tendo isso em conta, ao longo deste capítulo busquei escolher, entre as mais de 1.700 respostas, aquelas que me parecem exemplares. Isto é, aquelas que demonstram pontos específicos na configuração da assistência. Um exemplo prático disso é a

grande quantidade de respostas em que a causa da pobreza é a “falta de renda”, por óbvio não poderia reproduzir no corpo da tese todas as respostas, nem mesmo lançar mão de um *word cloud*, por exemplo, visto que a principal palavra que é ressaltada pelos agentes é a “falta”. No entanto, posso buscar a frequência de algumas das formulações sobre a falta de renda e expô-las como exemplos mais frequentes para a ideia de causa da pobreza, sem comprometer o rigor metodológico do estudo. Portanto, não se trata de um estudo sobre singularidades, se pensarmos elaborações individuais como discursos singulares, mas de refletir sobre sentidos discursivos, significações não tão aparentes, universos simbólicos que constituem essa configuração.

Desse modo, este capítulo está dividido em duas partes, a saber: a sistematização densa dos discursos, chamo de sistematização densa a prática de recorrer ao discurso e a análise conjuntamente, para não correr o risco de isolar o social da teoria, nem sobrepor teoria às práticas sociais dos agentes públicos; e, por fim, uma análise teórica focalizada em três principais ideias, sendo elas, a de fronteira simbólica, burocracias de nível de rua e a noção de solidariedade social.

1. Os pobres, a pobreza, as desigualdades e o Bolsa Família na percepção dos agentes públicos no estado de Santa Catarina

No capítulo anterior, na seção que chamei de universo da pesquisa, busquei apresentar um pouco do perfil dos agentes que responderam ao *Perfil Geral dos Cursistas...* sobre educação, pobreza e desigualdades sociais. Tal *perfil* foi elaborado e aplicado pelo conjunto de pesquisadores, do qual faço parte, da Especialização em educação, pobreza e desigualdade social realizada pela Universidade Federal de Santa Catarina em parceria com o Ministério da Educação. Para minha tese, e tendo em vista o tamanho e a abrangência de questões do *perfil*, que respondia a objetivos variados, fiz um recorte sobre as questões que abordavam as noções de pobre, pobreza, desigualdade e do próprio Bolsa Família. Feito o recorte, ainda assim o conjunto de respostas é imenso e bastante heterogêneo. Por isso, ao trabalhar essas categorias, irei dividir as análises da seguinte maneira: respostas sobre o tema por categoria profissional, exemplos empíricos e frequência; ao final faço um balanço geral na distribuição total. Destarte, as respostas tomadas como exemplos empíricos não estarão com identificação de autoria, isto porque, ao aceitarem responder ao *Perfil Geral dos Cursistas...* os agentes públicos optaram pelo anonimato. Irei combinar análise qualitativa e quantitativa, sempre respaldada em exemplos discursivos. Meu intuito é evidenciar a forma como o discurso aparece (seus significados) e a proporção, quando for o caso, em que aparece (o número mais ou menos exato de formulações parecidas).

2. Os discursos dos agentes educacionais

O agente educacional é o profissional que atua nas mais variadas funções na escola pública, ele ajuda nas tarefas administrativas e também na formação dos alunos. Seu salário médio é de 1.300 reais. O agente educacional pode trabalhar nas secretarias de educação, nas diretorias de escola, além disso, pode atuar como substituto na educação infantil. Os agentes educacionais aqui representados têm algum tipo de envolvimento com o Programa Bolsa Família em seus locais de trabalho, seja na promoção de atividades para alunos beneficiários, seja na gestão das condicionalidades nas secretarias de educação ou na direção das escolas, em sua maioria são fiscais do Sistema Presença. Em Santa Catarina esses agentes acompanham 301.742 alunos beneficiários do Bolsa Família, o que representa 15% do total de estudantes beneficiários da Região Sul do país.

De acordo com o Manual do Sistema Presença (MEC, 2017), os agentes educacionais devem monitorar a frequência dos estudantes do Programa Bolsa Família, bem como acompanhar os casos de baixa frequência. Nos casos de baixa frequência, os agentes devem informar o Ministério da Educação os motivos da frequência insuficiente (abaixo de 85% para beneficiários do Bolsa Família e 75% dos beneficiários do Bolsa Jovem). Abaixo, apresento as razões aceitas como justificativa para frequência insuficiente no intuito de, também, tornar mais claro a efetiva função do agente educacional na escola:

01⁵⁷ - Doença do aluno: A escola pode e deve avaliar a informação prestada pelo aluno/família. Solicitar atestado médico em situações duvidosas. Se a incidência desse motivo for grande, envolver a área de saúde na avaliação desse contexto.

02- Doença/Óbito na família: A escola deve avaliar a justificativa apresentada pelo aluno/família mesmo sem atestado. Observar o impacto de óbito/perdas familiares no desempenho do aluno. Quando ocorrer óbito do aluno e enquanto essa informação de exclusão não chegar à base do Sistema MEC de frequência, deve ser registrado zero de frequência.

03 - Inexistência de oferta de serviços educacionais (educ. infantil, EJA presencial, abrigamento sem escolarização, ensino médio, acampados): Essa situação considera a possibilidade da inexistência, em muitos municípios, de oferta de educação infantil, oferta de ensino médio na comunidade, principalmente em áreas rurais. Também situam a possibilidade de inexistência de oferta e serviços educacionais para acampados. Outra situação que fica abrangida nesse item é a inexistência de escolarização para menores infratores que se encontram em abrigos. Por fim, insere-se também nesse grupo, a não oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA - em regime presencial. O operador deve registrar 0% de frequência e indicar esse motivo.

04 - Fatores que impedem o acesso à escola (enchentes, calamidades, falta de transporte, violência urbana): Há situações que impedem o aluno ou diversos alunos de chegar até a escola:

⁵⁷ Os números indicam o código do Sistema Presença e não a ordem das justificativas.

enchentes, calamidades, falta de transporte, impossibilidade de transitar por conta de estradas arruinadas por atoleiros, situações de violência urbana na área onde mora e outras calamidades. Nesse caso a escola registra a baixa frequência e indica o motivo 4. Quando, entretanto, a calamidade afetar todo o funcionamento da escola, deve ser registrado frequência integral para todos os beneficiários e a Secretaria Municipal de Educação envia e-mail ao MDS esclarecendo o fato.

05 - Inexistência de serviço/atendimento a pessoa com deficiência: Este item refere-se à situação em que crianças ou adolescentes com deficiência não dispõe de serviços educacionais/ atendimentos nas escolas da rede regular de ensino da sua comunidade. Há situação em que apesar de existir oferta educacional, inexistem atendimentos adequados, como na questão da locomoção e também a disponibilidade de profissionais habilitados. Nessas circunstâncias, cabe ao operador municipal registrar 0% de frequência e indicar este motivo 5 (cinco).

06 - Concluiu o Ensino Médio: Motivo específico para os beneficiários do BVJ que já concluíram o Ensino Médio. Neste caso os jovens podem continuar a receber o benefício até o final do ano letivo em que completarem a idade limite de permanência no programa. Nessa situação deve-se marcar 0% de frequência e registrar este motivo.

51- Gravidez: A gravidez na adolescência é fato que vem apresentando crescimento e que sinaliza a ausência ou a ineficácia das ações de educação sexual nessa fase da vida.

Apresenta-se como um fato inesperado e normalmente provoca constrangimento das meninas em seu relacionamento habitual com o grupo da escola. Importante verificar se a menina/adolescente está acessando serviço de saúde pré-natal e apoio psicológico. Agir no sentido de que seja acolhida e não sofra rejeição no ambiente escolar. Planejar alternativas de permanência na escola durante a gestação e após o parto.

54 - Trabalho Infantil: Todo tipo de atividade laboral, na faixa etária de 0 a 14 anos, é terminantemente proibida pela legislação brasileira. Ao adolescente de 14 a 16 anos é facultado o trabalho na condição de aprendiz. Identificada situação de trabalho infantil é necessária ação imediata junto aos órgãos responsáveis. A omissão ante esse fato constitui crime de responsabilidade civil.

58 - Escola não informou o motivo: Registrar esse motivo somente após a escola declarar que desconhece a causa da baixa frequência de seu aluno ou que se abstém dessa informação. Importante sensibilizar a direção das escolas sobre as vantagens de se saber as causas do afastamento do aluno para que se possa implementar ações adequadas visando combater a evasão escolar e a reintegração do aluno à escola.

60 - Violência/ Discriminação/ Agressividade no ambiente escolar: Ações que podem estar presentes nessa situação : colocar apelido, ofender, humilhar, discriminar, excluir, isolar, ignorar, intimidar, aterrorizar, agredir, bater, aviltar, ferir, roubar ou danificar pertences. São atos que contribuem para desestimular o aluno a frequentar a escola. A popularização do uso da internet,

em especial entre os jovens, faz surgir o fenômeno do *cyberbullying*, que é a violência praticada em ambiente virtual. Esta agressão chega a ser ainda mais perversa que a violência real, pois o agressor fica no anonimato e o uso de imagens e vocábulos é incontrolável. Enfrentar essas situações implica na participação do diretor da escola, professores, funcionários, alunos, vítimas e agressores no entendimento, exame e avaliação das causas para encontrar solução ou minimizar essa lamentável situação, que cada vez mais tem sido observada no ambiente escolar e familiar.

61 - Motivos sociais-familiares (negligência dos pais ou responsáveis, mendicância/ trajetória de rua, envolvimento com drogas, necessidade de cuidar do(s) filho(s)): Diversos são os fatores sociais e familiares :

- Negligência dos pais ou responsáveis – caracteriza a percepção que a escola tem sobre o valor e a importância que as famílias de seus alunos dão para a educação. Sinaliza de modo contundente, a necessidade de acolher e aprofundar com os adultos o significado e a conveniência da educação no processo de melhoria da qualidade de vida;

- Mendicância/Trajétória de rua – situação que caracteriza alto risco e condição aviltante da criança e adolescente. Identificar esta realidade em uma comunidade sinaliza a exigência de tomada de decisão que venha atuar diretamente e até individualmente sobre o problema. O sistema de acompanhamento da frequência escolar proporciona a

caracterização e a personalização desse fato por meio da informação prestada pela escola.

- Envolvimento com drogas – Quando for observada essa situação como causa da baixa frequência às aulas, a escola deve registrar o fato, mas tendo o cuidado de não efetuar qualquer ação sem antes buscar suporte e orientações adequadas dos órgãos competentes de proteção e/ou de repressão, tendo em vista o alto teor de periculosidade que envolve esse contexto.

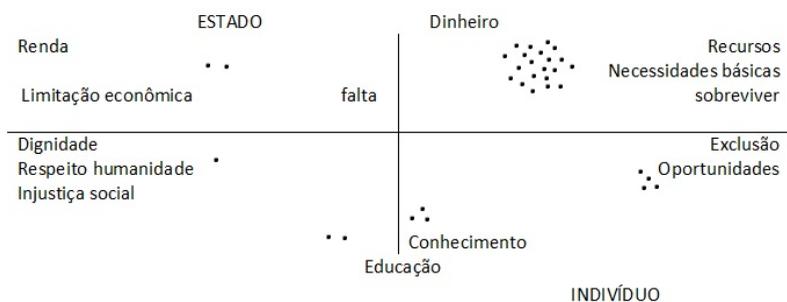
- Necessidade de cuidar do(s) filho(s) – a incidência da ocorrência de gravidez precoce (ou não), comumente conduz à situação da menina ter que assumir os cuidados com o filho em tempo integral, não dispondo, portanto de tempo para dar continuidade ao seu processo de escolarização. É preciso buscar formas de retorno e permanência dessas jovens mães à escola para que elas possam garantir futuramente melhores perspectivas de qualidade de vida.

Feitas as devidas considerações sobre o trabalho dos agentes educacionais do Sistema Presença nas escolas e no cotidiano de crianças e adolescentes beneficiários de programas sociais, vamos às respostas. Como descrito na caracterização dos sujeitos de pesquisa, participaram do *Perfil Geral dos Cursistas...* 35 agentes educacionais de todas as regiões de Santa Catarina.

2.1 Pobreza

Ao serem questionados sobre o que acreditam ser a pobreza, 22 agentes educacionais a relacionam com a falta de recursos básicos para se viver.

Figura 2. Distribuição discursiva em palavras-chave



Elaboração própria, ilustração exemplar

Como é possível vermos neste quadro, a distribuição dos discursos se concentra na ideia de que a pobreza é falta de dinheiro e recursos para prover necessidades básicas. Somente 5 agentes acreditam que a pobreza pode ser explicada por meio da postura do Estado perante a questão social. Para eles, a pobreza é uma limitação econômica, mas também cultural e educacional, que trás consigo a falta de dignidade e a injustiça social como marcas. Vejamos alguns exemplos empíricos:

“Pobreza é não ter as garantias mínimas de alimentação, moradia e educação.” (PGC, 2017, p.134)

“Pode ser representada pela falta de uma ou mais condições de vida, tanto pela ausência do Estado em garantir determinados serviços, como pela falta de iniciativa pessoal em buscar oportunidades de formação escolarizada e profissional.”
(PGC, 2017, p.134)

“Pobreza pra mim é a condição social e econômica caracterizada pela falta de mínimos sociais para a sobrevivência.”
(PGC, 2017, p.134)

“Limitações econômicas que dificultam o direito de exercer a cidadania. Acesso precário a alimentação, moradia, trabalho, saneamento básico, saúde, cultura.” (PGC, 2017, p.135)

Embora, haja certa concordância que a causa primeira da pobreza é a falta de renda e a impossibilidade de garantir condições básicas de sobrevivência, o conjunto de interpretações sobre a pobreza se aloca discursivamente na ideia de que a pobreza resulta da renda que determinado indivíduo não possui. Como vemos a seguir:

“Estado de precariedade de recursos físicos e humanos.”
(PGC, 2017, p.134)

“É a falta de recursos básicos para uma sobrevivência digna. Não posso afirmar que conheço essa mazela de perto.”
(PGC, 2017, p.134)

A ideia mais comumente apresentada diz respeito à renda individual, mas também, a uma suposição de que pobreza é algo oposto àquilo que o próprio agente educacional vivencia, como na última frase, ou como apresenta outro agente:

“É o fato de umas pessoas estarem vivendo em uma condição precária em todos os aspectos e não conseguir ver expectativa de mudança dentro de um âmbito em sua vida.” (PGC, 2017, p.134)

A distribuição quantitativa, portanto, fica assim:

Tabela 1. Frequência discursiva de agentes educacionais sobre pobreza

Ideia chave	Frequência
Falta de renda, recursos, entre outros...	22 ocorrências
Exclusão social	5 ocorrências
Problema individual	3 ocorrências
Estado é o responsável/educação	5 ocorrências

A percepção majoritária, de que a pobreza é uma expressão da falta de recursos de variadas ordens, coaduna com as principais metas da política social brasileira, isto é, os agentes educacionais, embora de forma mais coloquial, elaboram seu

discurso sobre a pobreza no mesmo eixo discursivo do Governo Federal. Entretanto, nos interessam também as outras ocorrências, bem como os significados delas. Dos 35 agentes, 2 respondem que a pobreza é um problema de ordem íntima, considerando, inclusive, que a falta de “foco” é uma das causas da existência da pobreza. Essa questão fica mais evidente no segundo bloco de respostas.

2. 2 As causas da pobreza

Abaixo veremos como respondem a questão sobre o que consideram as causas da pobreza. Há aqui uma mudança considerável nos discursos, porque ao serem questionados os agentes respondem com mais de um elemento, diferentemente da primeira indagação. No quadro a seguir distribuí as menções em variáveis do discurso, será possível observar que há uma profusão maior de menções na mesma fala, o que ficará mais explícito nos exemplos empíricos.

Tabela 2. As causas da pobreza na percepção dos agentes educacionais

Ideia chave	Frequência
Renda (emprego, distribuição e desigualdades)	12 menções
A causa da pobreza é individual (conformismo, comodismo, falta de vontade)	11 menções
Falta de oportunidade (vontade de aproveitar oportunidades, falta de qualificação, educação desvalorizada)	11 menções

Capitalismo (desigualdades, distribuição de renda, exploração social)	8 menções
Estado não garante políticas públicas (recursos, educação de qualidade, acesso a serviços)	5 menções

Veremos adiante que a posição dos agentes educacionais sobre aquilo que acreditam ser a causa da pobreza é bem abrangente. Na maioria das respostas coletadas, eles identificam uma dupla razão para a pobreza, a saber: falta de oportunidades que gerariam renda, mas que mesmo se houvesse esbarraria na falta de vontade e comodismo das pessoas pobres. Vejamos as frases:

“Pode ser representada pela falta de uma ou mais condições de vida, tanto pela ausência do Estado em garantir determinados serviços, como pela falta de iniciativa pessoal em buscar oportunidades de formação escolarizada e profissional.” (PGC, 2017, p. 134)

“A falta de vontade de mudar a realidade. A condição do conformismo da pessoa em levar a vida sem nenhuma expectativa de melhoria.” (PGC, 2017, p.154)

“Eu vejo dois lados: 1- Pessoas acomodadas que esperam ganhar tudo; 2- Desemprego falta de oportunidades, falta de estudos.” (PGC, 2017, p.154)

“Muitas vezes é falta de oportunidade, mas o desinteresse, a acomodação faz com que as pessoas a não progridam.” (PGC, 2017, p.154)

“Falha na distribuição de renda, falta de políticas públicas de inserção na sociedade, falta de acesso ao conhecimento e/ou formação cidadã; e também um pouco de interesse de muitas pessoas em mudar de condição.” (PGC, 2017, p.154)

Há, também, agentes que vêem o papel preponderante do desemprego como o causador da maioria das desigualdades.

“O principal é a falta de conhecimentos e instrução (educacional) que gera o subemprego.” (PGC, 2017, p.154)

Alguns dos agentes respondem que a causa da pobreza está no sistema social desigual no qual se baseia o capitalismo.

“Penso que um dos principais fatores é desigualdade na distribuição de renda.” (PGC, 2017, p.155)

“A pobreza é causada pela divisão injusta dos bens de produção e pela exploração da força de trabalho do ser humano.” (PGC, 2017, p.154)

Como vimos esses agentes elaboram suas respostas trazendo diversos elementos, que em muitos casos, são opostos entre si. Há certa associação direta entre pobreza e desigualdade social, aqui vista como questão social, essa associação torna nebulosa a percepção sobre as possibilidades de superação da pobreza, por outro lado, na maior parte das respostas fica difícil saber, além é claro daquelas em que isso é explícito qual o papel dos indivíduos pobres na percepção dos agentes. Isso nos leva a pensar que no discurso dos agentes educacionais a existência de oportunidades garantiria a superação da pobreza, ao passo que pouco importa qual tipo de oportunidade. Esse problema fica mais evidente ao indagarmos sobre desigualdades sociais.

2.3 Desigualdades sociais

Sabemos que a pobreza é só uma das expressões concretas das desigualdades sociais. Pode-se afirmar que desigualdade social é um conceito que abrange as diferenças de gênero, raça/etnia, gerações, entre outras. Noções sobre o que é justo ou injusto, desejável ou indesejável, possível ou impossível expressam diferentes graus de tolerância para com as desigualdades, implicam em diferenciação de papéis sociais e definem para que serve a política social. Estas são questões sociológicas sobre onde estão os limites da implementação de

uma determinada política, dentro dos quais é possível reivindicar solidariedade, para além do papel burocrático.

Figura 3. Enquadramento dos discursos sobre desigualdades sociais



Elaboração própria

A distribuição do discurso se concentra na ideia de que a causa máster das desigualdades está diretamente relacionada à existência de classes sociais que possuem uma enorme diferença entre bens, renda, recursos e oportunidades. A importância do Estado no fenómeno das desigualdades é restrita, isso veremos nos exemplos empíricos, aos processos educacionais, mas em nenhum momento à ideia de reconhecimento de direitos, distribuição de renda, provisão de bens e serviços sociais a todos. Fica evidente que as desigualdades, tal como a pobreza, são sempre aspectos externos, exóticos (fora de ótica), lembrando-nos de um fenómeno muito importante analisado por Vera Telles, que afirma:

[...] 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. (TELLES, 2010, p. 9)

Por outro lado, surgem nos discursos alguns elementos interessantes, ressalto a primeira resposta abaixo, ela está composta por elementos que coadunam com as ideias formadoras do Programa Bolsa Família, por exemplo, isto porque tem no seu conteúdo a noção de superação da pobreza por meio da superação dos limites à liberdade de escolha impostos pela desigualdade. Essas ideias não são novas, aparecem em Amartya Sen (2000), como já demonstrei anteriormente. As respostas subsequentes abordam questões relacionadas à configuração fenomênica da ideia de desigualdade, pouco articuladas com um escopo teórico mais contundente, como é visto no caso dos programas sociais na atualidade. Ainda assim, são uma espécie de “respingo”, com o perdão da expressão, daquilo que constitui a formação dos grupos sociais, que via de regra, escolhe a escolarização formal e tendem ao trabalho burocrático na esfera assistencial. Desse modo, as frases abaixo demonstram uma espécie de nível microssociológico das configurações atuais na assistência e áreas correlatas. Espero poder demonstrar isso com outros exemplos empíricos adiante.

“Penso que a desigualdade social é gerada pela falta de liberdade das pessoas para fazerem escolhas, principalmente quando as mesmas não têm garantido direito à educação de qualidade.” (PGC, 2017, pg.175)

“No meu ponto de vista é saber que duas pessoas são iguais fisicamente, mas recebem tratamento diferenciado por estarem em posição social diferente. Isto é uns ter muito e outros ter nada.” (PGC, 2017, pg.174)

“Desigualdade social é a diferença de possibilidade de acesso aos bens necessários para uma vida digna. Estes bens podem ser classificados em recursos financeiros, conhecimento historicamente produzido e bens culturais.” (PGC, 2017, pg.195)

“Desigualdade social é quando vemos pessoas sem alimentação, trabalho e moradia digna, ferindo os direitos expressos na Carta Magna.” (PGC, 2017, pg.174)

Em que pese todos os esforços empreendidos pelos últimos Governos, marcadamente pelos Governos petistas, esforços esses que vão desde a contratação de pessoal com formação adequada, promoção de formações em políticas públicas, investimento em sistemas informatizados, descentralização, entre outras iniciativas, há certa dificuldade na conscientização dos quadros de funcionários sobre o papel fundamental das políticas de assistência e o seu caráter integral.

Essa dificuldade está relacionada à falta de vontade e de apoio político nas esferas regionais, mas também a uma espécie de cultura, de um jeito próprio de conceber e de tratar o social no país. Na maioria dos discursos, direitos são vivenciados como privilégio e favores, “bondade daquele que dá” ou como moeda de troca, favor político. É o que acontece no caso do Bolsa Família. Ao serem indagados sobre a importância (positiva e negativa) do programa, os agentes educacionais, e adiante que isso se repete nas outras categorias profissionais, tendem a desconsiderar o papel fundamental dessa política de combate à pobreza, transformando-a em política de combate aos pobres.

2.4 O Programa Bolsa Família

No Brasil há uma tendência no funcionamento das instituições que reforça a ideia de que o acesso às políticas públicas, principalmente aquelas dedicadas aos mais pobres, de perceber os direitos sociais como se fossem dívidas do Estado. Essa lógica configuracional torna evidente a difícil trajetória dos direitos constitucionais. Em trabalhos anteriores eu analisei depoimentos de mulheres pobres na grande Florianópolis (DALLMANN, 2014; 2015), nestes depoimentos pude perceber que o benefício do Bolsa Família não é considerado um direito social, mas uma ajuda. Nessa mesma linha, Suárez e Libardoni afirmam que as beneficiárias, em geral, reconhecem o Bolsa Família como “uma ajuda devida a elas para cuidar das crianças e contribuir com as despesas da casa” (2007, p. 142). Essa

faceta da política, posso afirmar, em grande medida é construída na interação entre as beneficiárias e os agentes públicos, aqui entendidos como agentes executores da política, aqueles que ficam lá na ponta do processo de implementação dos programas sociais.

A seguir, veremos alguns exemplos de discursos escritos pelos agentes educacionais sobre o Bolsa Família. Na maior parte deles, como veremos, o Bolsa Família é compreendido como uma “ajuda” importante, mas que, dada a “cultura da preguiça” acaba por “acomodar” quem recebe. Na percepção dos agentes educacionais, o benefício deveria ser mais bem fiscalizado, para evitar fraudes e o “mau uso do dinheiro”, retomando a velha lógica da vigilância aos pobres.

Ajuda mas, acomoda...

“Muitas crianças têm comida em casa e assim vem para a escola porque recebem este benefício. Mas, muitos pais ficam acomodados e não procuram emprego por que recebem este benefício (não generalizando)” (PGC, 2017, p. 215)

“O que percebo é que talvez o critério de avaliação para concessão do benefício deva ser revisto, pois percebo que alguns beneficiários não necessitariam verdadeiramente do mesmo.” (PGC, 2017, p. 215)

“Ponto positivo é que vem ajudar essas pessoas que precisam, e valorizam esse benefício. Negativo é que as pessoas às vezes não aplicam no que precisam, e muita gente se acomoda”

da.” (PGC, 2017, p. 215)

Além disso, a estrutura de funcionamento do programa constitui um ponto crítico segundo os agentes educacionais, pois, de acordo com eles, ela só garante que os estudantes permaneçam na escola, nada, além disso.

“Estrutura adequada, acesso a todas as informações para acompanhar a frequência. No entanto, tempo restrito, falta de interação com outros setores ligados a este programa - Assistência Social, CRAS/CREAS” (PGC, 2017, p. 215)

“Garante o direito básico do sujeito. Frequência escolar vacinação em dia responsável familiar mulher, menos desistência nas escolas. Mas, falta de entendimento do que é o programa bolsa família, renda auto-declaratória.” (PGC, 2017, p. 216)

“O aluno está presente, está na escola, tem frequência. Mas, falta de um trabalho de formação, paralelo, com pais, cobrando a frequência para recebimento do benefício. Penso que esse seria um meio, em longo prazo, para se obter avanços.” (PGC, 2017, p. 155)

Como mostrei anteriormente, o agente educacional está apto a controlar e cobrar das famílias o cumprimento das

condicionalidades na área da educação, que em suma é a frequência escolar, no entanto, este agente tende a constatar que isso é pouco. Baseando-se naquilo que acredita, acaba por colocar, no dia-a-dia, mais barreiras do que caminhos.

Outra questão recorrente para os agentes educacionais, é que o Bolsa Família não promove a autonomia financeira, tornando os indivíduos muito dependentes do benefício mensal: “Garante o acesso a renda, reduz a pobreza, busca a inclusão à inserção produtiva, mas não garante autonomia financeira das famílias.” (PGC, 2017, p. 216).

Ao mesmo tempo, que essa percepção vê a importância do programa, acaba colocando na conta da família pobre a necessidade de não “precisar mais de ajuda”, não compreendendo o Bolsa Família, novamente, como um direito social. Nessa mesma linha, Vera Telles argumenta que no Brasil as políticas sociais não foram concebidas “[...] 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)

Há também elementos contraditórios nos argumentos dos agentes educacionais. Ao mesmo tempo em que são capazes de reconhecer a pobreza como injustiça social, eles alegam que uma política de transferência direta de renda, isto é, quando o dinheiro chega concretamente às mãos de uma pessoa, o Estado

não consegue, mas devia controlar as formas como é gasto. Dois agentes respondem o seguinte: “Não falta material e roupa para as crianças estudarem. Mas, eu vejo que muitas vezes o dinheiro não é aplicado para as crianças, é usado para outros fins menos educação” (PGC, 2017, p. 216); “Muitas crianças que recebem o bolsa família investem em materiais e uniforme escolar. Porém o dinheiro também pode ter outros caminhos que não vem auxiliar o estudante” (PGC, 2017, p. 216).

Essa é uma noção equivocada sobre a direção que o benefício deve ter nas mãos daqueles que recebem, em outras palavras, não há na política social um direcionamento explícito para o dinheiro recebido pelas famílias. Isto posto, não pode o agente público cobrar das beneficiárias uma ou outra forma de utilização do recurso. O valor do benefício é de livre utilização, seja para transporte, vestuário, alimentação, lazer, etc. A transferência direta de renda se dá pelo fato concreto de que o dinheiro pode ser utilizado de maneira autônoma e de acordo com as necessidades de cada família. Essa visão, segundo a qual a renda obtida com o Bolsa Família deve ser utilizada “para as crianças”, é bastante recorrente entre os agentes públicos.

É evidente também o poder discricionário dos agentes públicos, eles, de fato, são o único contato entre os beneficiários com a estrutura do Estado. É nesse contato, nessa interação, que funcionam as lógicas culturais de percepção simbólica e prática do mundo social. Foi muito comum nesta tese encontrar a frase abaixo, que afirma que muitas pessoas recebem, mas não precisam. Este pensamento está baseado em que? A meu ver,

com raras exceções, ele está fincado na ideia de que os pobres precisam parecer pobres, ou de que a pobreza é igual sempre, tomando como base a miserabilidade. Uma articulação entre poder discricionário e preconceito.

Os agentes educacionais são, em tese, agentes facilitadores que atuam no ambiente escolar ou nas secretarias municipais de educação. Eles controlam o Sistema Presença e, de alguma maneira, são os pontos de referência dos beneficiários nas escolas públicas. Por óbvio, a visão deles sobre os pobres, as causas da pobreza, as desigualdades e em especial sobre o Bolsa Família, política para a qual trabalham, é de suma importância para compreendermos os desdobramentos concretos desta ação de Governo nas vidas das famílias. Se as visões de mundo deles, complicam ou colocam barreiras ao funcionamento do Bolsa Família, certamente, é importante destacá-las e problematizá-las.

Desse modo, vimos que os agentes educacionais não fogem muito à regra do senso comum, que, lamentavelmente entendem que o Bolsa Família é um favor aos pobres e não um direito à uma vida mais digna num mundo social tão desigual. Essa percepção estigmatizante, coloca, principalmente, a mulher pobre naquilo que Bourdieu chamara de miséria de posição, um lugar de fala “muda”, vida que qualquer agente público pode mudar com um simples formulário.

3. Os Coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família

De acordo com o MDS (2016), a coordenação estadual do Programa Bolsa Família tem como objetivo promover a inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade e baixa renda nos programas sociais através do Cadastro Único; articular ações que contribuam para o alívio imediato da pobreza; articular, com os Governos, Programas Complementares para inclusão de famílias de baixa renda; monitorar e orientar os municípios para o aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família. O apoio técnico aos municípios é realizado por meio de orientações, monitoramento dos indicadores, capacitações e visitas, auxiliando na qualidade e do atendimento às famílias. Por meio do diálogo com outras secretarias e/ou ministérios e diversos parceiros, a Coordenação deve fortalecer a Política de Assistência Social através do SUAS.

Assim, no compromisso de efetivar as ações intersetoriais da Política, a Coordenação Estadual contribui com implantação/implementação de programas e projetos do Governo utilizando a base de informações do CadÚnico para nortear o acesso das famílias prioritárias à inclusão social, à saúde e educação, qualificação profissional e geração de renda. A meta da Coordenação é atingir, através do apoio e aprimoramento da gestão municipal, a inclusão das famílias identificadas em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único para que estas acessem os serviços e programas de toda a rede socioassistencial.

De maneira geral, a função do coordenador estadual é a de garantir o funcionamento descentralizado e a formação de

quadros técnicos para o trabalho na rede do Programa Bolsa família. Os coordenadores não trabalham diretamente com o público assistido, mas, por outro lado, tem a competência de dar sentido concreto à política nos estados.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, estabelece as competências dos estados na gestão e execução do programa, conforme descrito a seguir: Cabe aos estados: constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social e Segurança Alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual; promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais; disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios; disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da Educação, Saúde e Assistência Social, na esfera estadual; apoiar e estimular os municípios a realizar o cadastramento; estimular os municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Para esta tese, três coordenadores estaduais responderam ao *Perfil Geral dos Cursistas...* Um deles não responde algumas das questões.

Em suma, os coordenadores, responsáveis técnicos por ações articuladas a nível estadual, entendem a pobreza como um resultado concreto da má distribuição de renda, isso se aplica às causas da pobreza e, também, das desigualdades. Já o Programa Bolsa Família é visto, também nestes casos como uma ajuda que beneficia as famílias pobres, mas as mantém dependentes do “assistencialismo”.

3.1 Pobreza, desigualdades e o Bolsa Família

Para os coordenadores estaduais do Bolsa Família na educação, assistência e saúde, a pobreza é vista como a falta de meios básicos para a sobrevivência, uma “condição humana desfavorável”.

“De um ponto de vista racional é a falta do mínimo para a subsistência humana seja no âmbito social, econômico e político.” (PGC, 2017, p.135)

“Pobreza é um condição humana desfavorável, onde o indivíduo não possui as necessidades básicas atendidas: habitação, alimentação, vestuário, saneamento básico, entre outros.” (PGC, 2017, p.135)

“São carências sociais. a impossibilidade de acesso ao que foi produzido pela humanidade devido ao não poder aquisitivo gerado pela detenção do poder econômico por um setor pequeno da humanidade.” (PGC, 2017, p.135)

Estas formulações fazem coro às razões ou causas da pobreza na visão dos coordenadores estaduais do PBF. Para eles, as causas da pobreza, também, podem ser atribuídas à divisão da renda no país. Em suas palavras há:

“Má distribuição de renda, pouco investimento na formação dos adultos, garantindo o acesso de trabalho qualificado. Políticas públicas com pouco alcance em virtude da grande demanda.” (PGC, 2017, p.155)

“Má distribuição de renda.” (PGC, 2017, p.155)

“Como disse anteriormente, as relações econômicas e a detenção daquilo que chamamos dinheiro nas mãos de um pequeno grupo. e que a pobreza é a base de sua manutenção.” (PGC, 2017, p.155)

Tendo em vista o maior grau de inserção no ambiente político e ideológico dos programas sociais, bem como uma formação adequada, de maneira geral, os coordenadores parecem estar “mais a par” das noções de pobreza, desigualdade, e, do próprio Bolsa Família enquanto política de enfrentamento à essas questões. Desse modo, suas respostas convergem com os sentidos dessas políticas, isso fica explícito nos discursos sobre desigualdades e sobre o programa.

Para os coordenadores estaduais do PBF, as desigualdades sociais podem ser referidas a processos em que:

“Toda sociedade que em desequilíbrio, poucos têm acesso a tudo e muitos não tem acesso aos bens produzidos economicamente e concomitantemente, a saúde, educação, segurança, moradia...” (PGC, 2017, p.175)

“Desequilíbrio da riqueza socialmente produzida.” (PGC, 2017, p.175)

“É a disparidade dos setores da sociedade, em que o poder econômico pertence a alguns gerando essa desigualdade social.” (PGC, 2017, p.175)

No entanto, é importante destacar que em nenhum momento a desigualdade social é colocada como disparidade no acesso aos direitos sociais, sejam eles de renda, cultura, educação, saúde, justiça.

No caso do Programa Bolsa Família, é interessante notar que os discursos estão impregnados, de discursos de senso comum (como vimos e veremos em outros discursos), mas, também, pelo caráter prático, efetivamente cotidiano. Além disso, chamou-me atenção a existência de uma “não-resposta”, justamente por um agente público que deveria ter muito a falar. Isso me colocou duas questões, ou o coordenador não tinha elementos com os quais pudesse responder, ou esse é um limite

da análise de *survey on-line*. A bem da verdade fico com essas duas questões, limitantes da resposta e do efeito do questionário. Seguimos.

Indagados sobre o Bolsa Família no cotidiano de trabalho, os coordenadores respondem que: **“pessoas que não precisam recebem o benefício” (PGC, 2017, p. 216); “as crianças conseguem o mínimo de bens” PGC, 2017, p. 216).**

Essas respostas, sobre o Programa Bolsa Família, denotam certa preocupação preponderante com a organização burocrática do sistema desta política, distanciando-se das demandas reais dos pobres. É, por certo, de se esperar que gestores do alto escalão do Bolsa Família tenham esse tipo de preocupação. Por isso, no contexto desta tese, me agradam as respostas mais curtas, pois, me parece, elas têm sintetizado em algumas palavras o que pensam ou aquilo que afirmam pensar sobre a política de assistência. Às vezes, o pesquisador no afã de contribuir ao estudo de um problema, por meio da análise de discurso, peca no excesso de falas que só aparecem para corroborar seu ponto de vista, isto é, o ponto de vista do pesquisador. Justamente por essa razão, escolhi em alguns casos exemplificar da forma mais heterogênea possível e, em outros, expor todo o argumento dos pesquisados.

4. Os coordenadores municipais do Programa Bolsa Família na assistência social e na educação

Se a dinâmica de trabalho dos coordenadores estaduais está mais ligada à gestão das ações no estado, as atividades dos coordenadores municipais tem um papel mais concreto no cotidiano da assistência social. Sejam na educação ou na assistência, salvo especificidades, estes agentes públicos, têm por responsabilidade ser o “elo conceitual, técnico e operacional do programa e auxilia na operacionalização e articulação do PBF com outras áreas no município” (BOLSA FAMÍLIA, p. 7, 2017).

Sendo assim, são atribuições da coordenação municipal⁵⁸:

a) Planejar e coordenar a ação intersetorial local de forma a estabelecer um canal de diálogo frequente com todos os profissionais envolvidos na dimensão municipal do programa. Esse planejamento e coordenação se dão mediante reuniões mensais e semanais com as equipes do PBF no município;

b) Manter-se atualizado sobre as diretrizes nacionais e estaduais do programa, contribuindo para que o fluxo de ações e informações chegue aos demais atores municipais de forma articulada e coesa. Isso exige dos coordenadores a constante atualização das normas que regulamentam o programa bem como as ações do Governo Federal e Estadual;

c) Montar agenda de reuniões com todos os responsáveis pela gestão do programa no município, para planejar as ações e estabelecer metas a serem alcançadas, o acompanhamento da sua execução e a avaliação dos resultados;

⁵⁸ Conforme constam na Cartilha de Orientações Gerais sobre o Programa Bolsa Família, 2017.

d) Promover o diálogo entre a Prefeitura, o Estado e o MDS na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;

e) Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;

f) Coordenar a utilização dos recursos transferidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa Família nos municípios;

g) Incentivar outras secretarias e órgãos municipais para que trabalhem com as famílias do Bolsa Família em atividades de geração de trabalho e renda, de capacitação profissional, de aumento de escolaridade e outras ações complementares;

h) Dialogar, em nome do município, com os membros das Instâncias de Controle Social do PBF;

i) Articular e integrar ações complementares.

Como podemos ver as atribuições conferidas aos coordenadores municipais são enormes e dão a eles um poder de decisão e de discricionariedade dentro do programa que pode ser a razão do sucesso e também do fracasso desta política pública. Portanto, ao conhecermos o que eles pensam sobre a pobreza, suas causas, as desigualdades e o Bolsa Família, podemos, também, ter uma noção aproximada sobre os sentidos das suas ações nos contextos profissionais.

Além dessas atribuições, os coordenadores devem trabalhar de forma articulada entre as três grandes áreas (saúde, educação e assistência). Assim, de acordo com a Cartilha de orientações gerais do Bolsa Família (2017), o gestor municipal do programa deve trabalhar com as áreas de saúde e educação

para realizar atividades que contribuam para melhorar o acompanhamento das condicionalidades, tais como:

Quadro 13. Atividades realizadas pelos coordenadores municipais do PBF

- Atualizar as informações cadastrais;
- Realizar visitas domiciliares para a verificação das razões pelas quais as famílias não cumprem as condicionalidades;
- Identificar situações de vulnerabilidades;
- Reforçar, junto às famílias, quais os seus compromissos com o Programa e a importância do cumprimento das condicionalidades;
- Verificar se os técnicos de saúde e da educação têm enfrentado dificuldades no registro das informações e orientá-los quanto ao procedimento correto;
- Realizar busca ativa das famílias que não procuram os serviços de saúde;
- Verificar com o operador máster da frequência escolar, para atualizar as informações de série e de código INEP, para evitar que as famílias permaneçam com crianças e adolescentes não localizados e sejam excluídos do Programa.

Fonte: Cartilha de Orientações Gerais do PBF, 2017.

O papel do coordenador municipal do Bolsa Família na educação, ou como é de costume chamar, o gestor municipal do BF na educação, é o de garantir a interlocução entre a coordenação estadual do programa, e a prefeitura por meio dos processos que correspondem a gestão do benefício na área educacional. Nesse sentido, do ponto de vista concreto, o coordenador municipal na educação tem o papel de garantir o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação, bem como dos casos específicos de descumprimento

e intervenção dos agentes públicos sobre as famílias beneficiárias.

Portanto, cabe destacar que este agente público tem um papel central na estratégia do programa no combate à pobreza geracional. É tarefa dele, promover ações no interior da gestão descentralizada do Bolsa Família, que, possibilitem o acesso das famílias à educação como um direito social universal. Desse modo, são no cotidiano de trabalho deste agente que as mazelas da educação reforçam, mais uma vez, as fronteiras da assistência. Essas fronteiras podem ser descritas como um conjunto de dificuldades impostas pela condição de pobreza para que as famílias cumpram as condicionalidades. Elas podem ser dificuldades de manter os jovens e crianças na escola por conta de inúmeras razões: violência doméstica, criminalidade, moradia precária, falta de vestimenta adequada, capacidade de compreensão e acompanhamento das atividades, entre tantas outras. Ao tentarmos compreender as razões para que inúmeros agentes públicos considerem que as famílias mantêm seus filhos nas escolas somente por causa do Bolsa Família, causa-nos espanto que tais agentes públicos não levem em consideração as barreiras para que essas famílias tenham acesso à educação. A vulnerabilidade social pode ser perfeitamente expressa pela desigualdade no acesso e compreensão dos direitos sociais, essa é uma barreira primordial.

No entanto, como veremos adiante, os discursos dos agentes públicos fortalecem a fronteira simbólica da assistência. Mais uma vez, poderemos ver que algumas percepções dos

fenômenos se repetem e parecem retroalimentar-se de um aspecto primordial: as políticas sociais da era petista não são compreendidas pelos agentes públicos como direitos sociais. Isso, sem sombra de dúvidas, torna-se um fato na medida em que avançamos nos sentidos destes discursos.

Como se podem perceber, ações de caráter prático, exigem dos profissionais uma perspectiva sobre a pobreza e sobre o programa que seja consonante com aquilo que a política em si propõe. Ao estudarmos o Programa Bolsa Família mais a fundo, vemos o quão sinuoso pode ser o caminho para a compreensão positiva de suas vias de ação. Na prática, isso exige que não sejam criadas barreiras sociais no acesso ao programa, visto que além das condicionalidades, visíveis e invisíveis, há, também, o fator humano, que na figura do agente público, representa o elo entre aqueles que precisam (os pobres) e aqueles que fiscalizam e controlam (o Estado em si). Na berlinda, o agente público encontra-se entre suas percepções e de seus pares, isto é, seu universo social, seu *habitus* de classe, e, como profissional, está, também, entre os pobres, essa parte dos grupos populacionais tomada de forma sempre homogênea.

No meu entendimento, e espero que no decorrer desta tese isso tenha ficado explícito, o universo social dos agentes públicos, que, posso afirmar, exala dos seus discursos, é, sobretudo, um fator decisivo para os sentidos que a assistência, ou mesmo uma determinada política pública, possa assumir. Por isso, a partir da sociologia da pobreza e da cultura, essas

percepções são um dos caminhos possíveis para tornarmos, assim como diria Paugam (2015), enigmático o que parece real.

Em recente declaração à imprensa o médico e Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra (66 anos), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, afirmou que o Programa Bolsa Família não pode ser “objetivo de vida”. De acordo com o ministro, muitas famílias que se beneficiam do Bolsa Família, se buscassem trabalho, não estariam dependentes do programa. Essa visão, fortemente preconceituosa do ministro, demonstra o quanto alguns agentes públicos, por vezes, salvo exceções, elaboram discursos totalmente afastados da realidade a que querem expor, reforçando ainda mais os estigmas sobre as populações vulneráveis. Além do ministro, muitos outros políticos e celebridades tratam de dar seus vereditos sobre a vida e as escolhas feitas pelas famílias pobres do PBF. Numa simples busca de internet vemos uma profusão de “protestos” contra as “mordomias” do Bolsa Família, praticamente tudo mentira para confundir a opinião pública.

O fato é que no Brasil os programas sociais e, notadamente o Bolsa Família, não foram compreendidos num sistema de direitos sociais. Do mais alto escalão do Governo Federal aos mais precários trabalhadores da ponta da assistência, há uma visão distorcida sobre o papel do Estado no combate à fome e a pobreza, entendidas sempre como situações

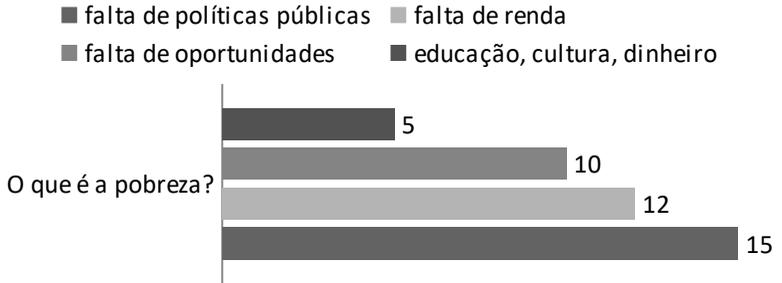
individuais. Essa lógica implica transformar direitos sociais em “ajuda” governamental temporária.

A preocupação, nesse caso, é com a eficácia de um programa governamental e com a habilidade dos coordenadores em conduzir e controlar o comportamento dos outros agentes públicos, 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 coordenadores 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. Isso só pode ocorrer se na percepção dos coordenadores as razões da pobreza e a eficácia do Bolsa Família estiverem de acordo com o desenho institucional.

4.1 Pobreza e suas causas

Gráfico 1. Pobreza e suas causas por coordenadores municipais da assistência social

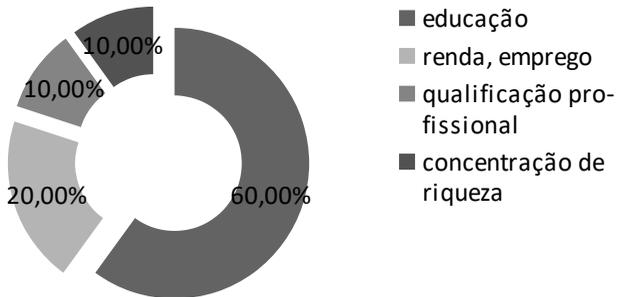
pobreza e suas causas



Elaboração própria

Gráfico 2. Causas da pobreza por coordenadores municipais da educação

causas da pobreza



Elaboração própria

Na visão dos coordenadores municipais do Bolsa Família na assistência social e educação, a pobreza pode ser explicada em quatro eixos, são eles: a falta de oportunidades; a falta de acesso a educação como forma de superar a pobreza; a falta de renda que torna as famílias dependentes de programas sociais;

bem como, a falta de políticas públicas específicas para além do Bolsa Família. Na tabela acima, podemos perceber que a frequência que esses trechos apresentam no discurso, dá-nos uma breve noção da forma como esses agentes percebem a pobreza e suas causas.

Na perspectiva de alguns coordenadores municipais na assistência e educação, a pobreza, bem como suas causas e, para, além disso, as desigualdades é resultado da exploração capitalista⁵⁹. A partir deste entendimento, esses agentes, buscam formular suas respostas com base na ideia de que o Estado deve ser responsável por distribuir equitativamente a riqueza gerada por meio do lucro dos capitalistas e dos impostos. Grande parte deles tem sua formação acadêmica em Serviço Social, marcada como se sabe, por um estatuto crítico da realidade social.

⁵⁹ Talvez fosse irrelevante para esta tese, ao menos neste momento, falar sobre o papel da formação em Serviço Social. Mas, como bem coloca José Paulo Netto (1999) , em artigo sobre o papel deste profissional na academia brasileira, o currículo do curso, a partir dos anos 1980, passa por uma transformação que coloca a “questão social” como primordial para a compreensão e ação transformadora da sociedade, daí a diferença substancial nas formulações dos agentes públicos formados em Serviço Social.

Contudo, não tenho a pretensão de afirmar que toda essa guinada à esquerda, operada dentro dos departamentos de Serviço Social, tenha, de fato, “respingado” na prática concreta dos assistentes sociais, que mais bem pode ser definida caso a caso, ou vista como uma configuração possível num contexto específico. Por outro lado, fica evidente quando tratamos de evidenciar, isto é, fazer falar o campo, que aqueles que tenham formação nesta área, e, que, primordialmente ocupam os cargos de gerenciamento do Bolsa Família, elaboram suas percepções a partir de um olhar macro-social, vendo nos condicionantes da vida em sociedade, as razões centrais de suas mazelas.

Nas cartilhas de formação para gestores do Programa Bolsa Família a noção de pobreza adotada como ferramenta de controle de quem pode e não pode receber o benefício, é simples. É pobre aquele cuja renda *per capita* mensal for inferior a 77 reais, conforme destaca a cartilha (BOLSA FAMÍLIA, 2015, p.8).

ATENÇÃO: No caso do Programa Bolsa Família, a definição de pobreza é delimitada pela renda *per capita* mensal da família. O termo *per capita* tem o mesmo significado de por pessoa.

Fonte: Manual de Gestão do Bolsa Família, 2015.

Essa, talvez, seja a razão pela qual, na maioria das categorias profissionais envolvidas com o Bolsa Família aqui pesquisadas, o discurso sobre a pobreza e suas causas seja marcado pela “falta de renda” e de “acesso aos mínimos sociais de sobrevivência”, frases que se repetem muitas vezes de forma literal.

Abaixo alguns exemplos discursivos de coordenadores da assistência social:

“Pobreza são os condicionantes que colocam os indivíduos em situação de subsistência, ou seja, as condições necessárias para a sobrevivência de um indivíduo não são respeitadas.” (PGC, 2017, p.137)

“Pobreza é o resquício da sociedade globalizada regida pelo sistema de classes, a pobreza é a falta de recursos para o

ser humano na arte de sobreviver, na sociedade globalizada em que a humanidade vive em busca de ascensão social...” (PGC, 2017, p.136)

“Pobreza é a escassez de todas as políticas públicas que os seres humanos têm o direito de acessar. É a falta de educação integral, crítica e reflexiva.” (PGC, 2017, p.138)

“Pobreza é um patamar da sociedade (base). É composta por sujeitos menos favorecidos, menos privilegiados, com menos acesso ao saber escolar (talvez) Até mesmo sujeitos alienados e excluídos intelectualmente, são os marginalizados socialmente na nossa cultura.” (PGC, 2017, p.138)

“Pobreza é uma situação social e econômica, que cria dificuldades para alcançar níveis mínimos de qualidade de vida, também poderia dizer que a pobreza é ausência de recursos para a satisfação das necessidades básicas do dia-a-dia.” (PGC, 2017, p.137)

Por outro lado, há, também, explicações sócio-históricas nos **discursos de coordenadores do setor da educação**. Elas são em menor número, mas, também, sempre aparecem como efeito e causa da pobreza no país: “Resultado de um processo histórico de exclusão social, política e econômica.” (PGC, 2017, p.137); “Pobreza é a uma prova que a sociedade ainda não se emancipou e não construiu a cidadania.” (PGC, 2017, p.137). Ainda que a explicação causal da pobreza reflita uma postura crítica perante a sociedade e a ideia de direitos sociais, alguns

dos pesquisados corroboram para a face individualista de explicação da pobreza. Aparecem, nesses casos, e até mesmo com certa frequência, menções morais, espiritualistas, em suma, individualizantes. Para ficar mais claro, alguns dos agentes públicos respondem que um indivíduo pobre é aquele que pode ser definido como alguém que, além de não ter acesso a renda, não tem fé, foco, força de vontade, não corre atrás dos sonhos, não tem autoestima, etc. Portanto, mais frequente que a referida noção histórica da pobreza é a ideia de que ela é um fenômeno que se enfrenta no indivíduo. Aqui a pobreza é entendida como posição do indivíduo no seu grupo social, em geral como posição inferior. A ênfase no indivíduo coloca a assistência em segundo plano, como “ajuda do governo”, não como direito social constitucional. Destaco adiante algumas respostas que vão nessa linha

. Na visão de alguns coordenadores municipais da educação a pobreza é:

“Pobreza falta de recursos financeiros, falta de trabalho, de inclusão social...” (PGC, 2017, p.137)

“Pobreza é falta de cultura, informação, falta de condições financeira, falta de autoestima.” (PGC, 2017, p.137)

“Pobreza é não ter condições dignas de subsistência. Não ter acesso a aspectos básicos como saneamento básico, saúde, escola, alimentação, entre outros.” (PGC, 2017, p.138)

Vejam nas respostas dos coordenadores municipais da assistência social o caráter culpabilizante/individualista da pobreza.

“Pobreza é a falta de proventos necessários para as necessidades básicas da vida. Falta de motivação para a busca dos seus sonhos.” (PGC, 2017, p. 136)

“A pobreza é tudo o que é pouco, diminutivo e irrisório na vida de uma pessoa.” (PGC, 2017, p. 136)

“Falta de conhecimento, falta de vontade, falta de oportunidades...” (PGC, 2017, p. 156)

“Falta de motivação, falta de formação profissional, falta de oportunidade e desvios de conduta social.” (PGC, 2017, p. 136)

Outra via de explicação muito frequente no discurso dos coordenadores municipais na assistência social e da educação tem a ver com a relação pobreza x educação. Alguns agentes constataam que a pobreza se agrava quando os sujeitos pobres não estão qualificados profissionalmente, além disso, aqueles que não tiveram oportunidades de educação formal pouco ou nada sabem de seus direitos, o que torna difícil a luta contra a pobreza. Por isso, na percepção dos agentes uma das explicações casuísticas da pobreza é a “falta de educação”, que pode ser traduzida como acesso desigual ao ensino formal. Buscando agrupar algumas respostas por sentido e significado,

pude notar que ao explicar as causas da pobreza, os coordenadores municipais do Bolsa Família na educação e assistência, via de regra, afirmam, com raras exceções, que a pobreza individual deriva da falta de educação formal, qualificação profissional que culminam no desemprego e na falta de renda. Há explicações, em menor frequência, de que as causas da pobreza derivariam da concentração de renda, mas, fica evidente o peso do fator educacional.

“Falta de direitos igualitários a cada ser humano, onde os mais pobres têm menos acesso. Reforçando a pobreza e destacando as diferenças de classes sociais.” (PGC, 2017, p.156)

“O baixo nível de instrução, a falta de oportunidade de estudar devido ao difícil acesso a escola por diferentes motivos.” (PGC, 2017, p.156)

“A pobreza é causada por diversos fatores como falta de educação de qualidade, falta de emprego, pouca consciência de si, preconceitos racial, cultural, má distribuição de renda, má gestão dos recursos públicos, etc.” (PGC, 2017, p.157)

“Falta de políticas públicas eficientes, descaso da sociedade com problemas sociais. Falta investimento. Falta de interesse por parte dos governos. Falta de informação sobre o tema nas escolas, pois é o lugar onde se transmite conhecimento.” (PGC, 2017, p.158)

“Debilidades e carências no processo formativo educacional dos indivíduos.” (PGC, 2017, p.156)

“Conhecimento educacional e cultural, não ir à busca do querer saber, ter.” (PGC, 2017, p.157)

É curioso notar que a busca do saber, do querer saber, do informar-se, é um fator determinante da permanência da pobreza, segundo os agentes públicos (de modo geral). Parece nutrir-se daí uma ideia de que “sem vontade” de mudar de vida, nenhum pobre deixará de ser dependente. Fica explícito que há um reforço moral das condicionalidades, no caso de beneficiários em idade escolar, o que evidencia, também, que diferentes concepções reafirmam compromissos políticos variados no nível da rua.

4.2 Desigualdades sociais

Sobre as desigualdades sociais, as percepções dos coordenadores municipais da assistência social e educação, são muito próximas as percepções dos outros agentes. Parece-me que, ao menos nos discursos, as desigualdades são alocadas numa dimensão complexa que vai do sistema como um todo ao indivíduo que, às vezes, parece ter completa noção das escolhas que faz. Esse discurso é consonante com o desenho institucional do Programa Bolsa Família, que, baseado na ideia de capacidades (*capabilities*), aquela apresentada anteriormente como sendo o eixo principal do Bolsa Família, considera que o sistema social vigente é desigual na sua capacidade de “dar liberdade” aos agentes sociais. Entretanto, por meio do incentivo

financeiro (transferência direta de renda) e da obrigatoriedade de escolarização (condicionalidades), os sujeitos pobres poderão aceder a patamares “civilizados” (porque justamente a pobreza aqui é considerada falta de dignidade e humanidade).

Um ponto interessante é que a explicação das desigualdades, bem como a explicação para a pobreza, que considero fundamental sua compreensão já que se trata de agentes públicos diretamente ligados à relação com o fenômeno da pobreza, se baseiam na ideia de que há disparidade no acesso à educação, saúde, renda, entre outras, e não, na ausência de oferta destes serviços à população pobre. Há menções a ideia de que as desigualdades são “tudo”, tudo aquilo que coloca as pessoas em relações assimétricas, sejam elas de gênero, raça/etnia e classe. Isso demonstra que, no entendimento dos agentes, existe a oferta dos serviços, mas que por razões que ainda parecem nebulosas não são usufruídos em sua plenitude. Diferença e história, são os termos predominantes quando indagados sobre o que são as desigualdades sociais. A diferença é representada pela ideia de que ao nascermos, nossas diferenças nos tornam desiguais, diferenças de gênero, de classe, raça, etnia, origem, etc. A desigualdade social é histórica e econômica, histórica porque parece não ter fim (nasce com a invasão do país em 1500), econômica porque os pobres têm mais dificuldade de sobreviver e ao mesmo tempo menos oportunidades para acessar seus direitos. Assim, nas palavras dos coordenadores:

“Muitas vezes a pessoa não tem o conhecimento dos seus direitos e fica se achando inferior aos outros.” (PGC, 2017, p. 176)

“A desigualdade social esta no acesso a saúde e educação, aos bens de consumo necessários para uma vida digna como ser humano e cidadão.” (PGC, 2017, p. 176)

“A falta de oportunidade igual pra todos separa a sociedade em camadas ou classes sociais. Poucos têm acesso à educação, a moradia, a saúde, entre outras coisas e muitos não tem acesso a nada ou quase nada.” (PGC, 2017, p. 177)

“Quando algum indivíduo é humilhado por haver ou não oportunidades de mudanças ou progresso em seu cotidiano.” (PGC, 2017, p. 177)

“A maioria da população totalmente distante das oportunidades em relação à educação, saúde, moradia e uma pequena parcela vivendo com muito mais do que merecem e precisam. Muitos com nada e poucos com quase tudo.” (PGC, 2017, p. 176)

“A desigualdade é um fator histórico, construído pela própria sociedade. Quem tem situação financeira confortável tem maior valor. Quem tem menores condições financeiras terá menores oportunidades. O sistema vai afunilando os meios para isolar os sujeitos.” (PGC, 2017, p. 177)

“Caracteriza-se pelas diferenças impostas em relação a diversos fatores sejam eles raciais, étnicos, econômicos, de gênero, geográficos onde alguns são mais favorecidos que ou-

Essa visão algo difusa das desigualdades não parece coadunar com a visão desses agentes a respeito do Programa Bolsa Família. Ao confrontar as percepções sobre pobreza e desigualdades com a visão sobre o Bolsa Família, percebe-se que há uma legitimação da desigualdade enquanto disposição do indivíduo na configuração. Trocando em miúdos, a pobreza é considerada uma mazela social, mas o pobre no final das contas tem a maior parcela de culpa, isto porque, o Estado “dá uma ajuda”, mas o papel de enfrentamento da pobreza é sempre do indivíduo.

Como podemos observar, as desigualdades provêm de fatores históricos e culturais, além, é claro, de se alimentarem e reproduzirem no sistema capitalista. É importante notar que não há menções frequentes às desigualdades raciais e de gênero. Conquanto, das 14 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família, 73% são de negros e pardos. E 68% delas são chefiadas por mulheres negras, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2014).

Do conjunto de 22 milhões de pessoas, que, com os programas sociais, conseguiram sair da faixa da extrema pobreza, 78% são negras e pardas. Para onde quer que se apontem os indicadores, os resultados coincidem. De um total de 214 mil famílias de quilombolas que existem no País, segundo estimativas oficiais, 108 mil fazem parte do Cadastro Único – que

reúne informações sobre as famílias mais carentes. Desse total listado, 80% delas recebem recursos do Bolsa Família. Decorre daí, a importância de tentar compreender os sentidos dos discursos desses agentes. Ainda que Santa Catarina tenha menor quantidade de pessoas auto-declaradas pretas ou pardas, no que diz respeito ao Bolsa Família elas representam aqui mais de 50% dos beneficiários. Fica-nos a dúvida, são estas pessoas invisibilizadas? Isso, certamente, é tema para uma próxima pesquisa.

4.3 O Programa Bolsa Família

Se por um lado parece que há certa invisibilidade de características sociais da pobreza, por outro há um olhar que reconhece a pobreza, mas não considera que os programas sociais constituam um direito social. Isso fica muito claro quando comparamos os discursos sobre a pobreza e as causas da pobreza com os discursos sobre o Programa Bolsa Família. Parece haver, ainda, mesmo após 14 anos, resistência por parte dos agentes públicos com relação à transferência direta de renda. Como se pode ver no gráfico abaixo, as percepções sobre o Bolsa Família são de longe marcadas por no mais das vezes por preconceitos. Não é minha tarefa julgá-las, todavia, meu trabalho nesta tese é demonstrar como essas percepções podem de alguma forma influenciar os sentidos desta política tão importante para a história de nosso país. Mas, isso não é tudo, é

preciso constantemente recorrer a ideia de que nossa maior referência de integração social é o trabalho, seja ele formal ou informal, precário ou seguro. Creio que esta é a principal razão que opõe discursos muito críticos sobre a pobreza à discursos tão enviesados sobre o Bolsa Família, todos proferidos pelos mesmo agentes.

A grande referência de integração social continua sendo o trabalho e que se espera daqueles que não trabalham (por diversos motivos) que consigam responder à sociedade e ao mercado de trabalho como se vivessem o individualismo positivo. Isso se reflete no discurso comum de que o povo não trabalha porque não quer, que o povo não tem iniciativa, não pró-ativo e por isso não melhora de vida. (SANT'ANA, 2007, p.10)

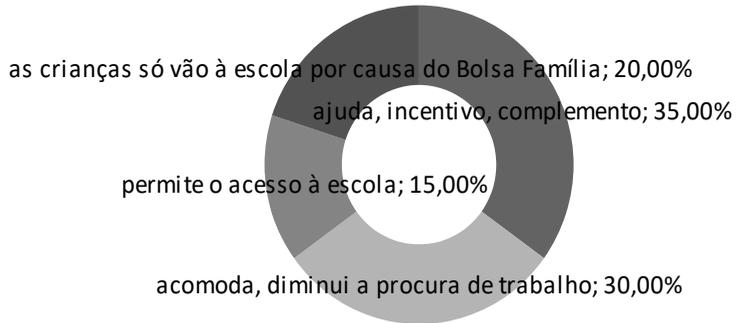
Para Paugam e Schultheis (2005), a partir de Simmel, existe um utilitarismo fundante da sociedade, razão pela qual a assistência aos pobres constituiria um meio de assegurar sua proteção e autodefesa. Portanto, a finalidade primordial da assistência seria a de mitigar as diferenciações sociais extremas, de forma a permitir que a estrutura social continue a fundar-se sobre essa diferenciação, sem promover a ruptura que a desestabilizaria. Os autores observam igualmente que o Estado está baseado no princípio da obrigatoriedade de assistir aos pobres, mas essa obrigatoriedade não se traduz na construção de direitos sociais dos pobres, tanto que estes não têm nenhum recurso possível, se a assistência lhes for recusada, tornando a assistência um posto frágil das relações sociais. Apenas a sociedade como um todo (entendida como configuração

sociológica), destacará Simmel, pode transformar as circunstâncias econômicas e culturais fundamentais que provocam a condição da pobreza, cabendo-lhe também a tarefa de mudar essas circunstâncias, de modo que ofereçam a menor possibilidade de empobrecimento resultante de diferenciações individuais, de condições desfavoráveis, de falta de oportunidade ou de privação de acesso aos direitos sociais.

Na visão dos agentes públicos o Bolsa Família é mais do que provisório é uma “ajuda”, como já mencionei em vários momentos, ele é provisório não por sua capacidade de fazer sair da pobreza a população atendida, mas por ser a última opção numa escala moral estabelecida implicitamente por esses agentes. Quando evidenciam o caráter positivo do programa o fazem com base na ideia de que existe um direcionamento mais ou menos geral do uso do dinheiro recebido pelas famílias, em raras exceções neste trabalho veremos um discurso diferente. Destarte para o aspecto negativo do Bolsa Família, ele é sempre visto como via para o comodismo, desemprego, desinteresse, vagabundagem.

Gráfico 3. Percepções de coordenadores sobre o PBF

Bolsa Família



Elaboração própria

Justamente por essas razões a luta pela equidade, ou em termos institucionais, as políticas de combate à pobreza, deveriam desempenhar um papel importante na construção de um discurso social empoderador, na diminuição do preconceito e não no reforço negativo dos aspectos e comportamentos inaceitáveis no século XXI. Ora, a política de transferência de renda no Brasil está inserida numa sociedade configurada pela violência de gênero, pelo racismo, pela corrupção, pelo mandonismo, entre outras mazelas. Vencer essas mazelas não é o objetivo do programa, mas, pelo contrário, deveria ser objetivo da República, isto é, das coletividades.

Dito isto, veremos adiante como se apresentam os discursos dos coordenadores municipais da assistência social e da educação sobre o Bolsa Família. Eles se delimitam entre

aspectos positivos e negativos do programa. De acordo com os coordenadores em assistência social, o Bolsa Família é:

“Muitos alunos frequentam a escola por obrigação para não perder a bolsa. Mas, ajuda na condição financeira da família para suprir necessidades essenciais.” (PGC, 2017, p. 218)

“Positivo, muitas famílias dependem do bolsa família para que a suas condições melhorem e o valor complementem sua renda familiar. Mas, muitos mantêm seu filho na escola apenas para receberem esse auxílio.” (PGC, 2017, p. 218)

“Contribui com a renda familiar, faz com que a criança permaneça na escola. Porém, há comodismo de muitas pessoas que deixam de buscar por um emprego.” (PGC, 2017, p. 218)

“Uma ajuda financeira que muitas famílias realmente precisam e a obrigatoriedade de se frequentar a escola. Vejo o mau uso desta ajuda pelas famílias e a falta de uma fiscalização mais rígida.” (PGC, 2017, p. 218)

“Minha experiência em educação infantil vem demonstrando que o bolsa família vem sendo visto como um incentivo, não como uma ferramenta em luta da desigualdade.” (PGC, 2017, p. 218)

“Acredito que contribui para que muitas famílias tenham uma vida mais digna, porém muitas famílias só mandam as crianças para a escola para não perderem o benefício e não por

entenderem a importância da educação na vida dos filhos.”
(PGC, 2017, p. 218)

Pode-se perceber que os argumentos se baseiam na ideia de que o Bolsa Família permite o acesso à escola, à alimentação, mas, concomitantemente, produz comodismo e preguiça. Além disso, vale notar que a ideia de fiscalização está mais ligada à história das condições reais dos beneficiários do que à fiscalização dos serviços públicos prestados às populações pobres.

Outra visão sobressalente é a de que o recurso do Bolsa Família é preponderantemente uma ajuda para suprir necessidades básicas, principalmente aquelas referentes às crianças, causando grande repulsa quando se destacam casos em que o benefício é utilizado para fins de lazer, cultura, vestimenta, entretenimento, etc. Parece haver aí uma sobreposição entre aquilo que é socialmente aceito para as pessoas não pobres, e aquilo que é aprovável para pessoas pobres (miséria de posição). Certamente, teremos de encontrar esses argumentos mais adiante nas outras respostas.

“Positivo no sentido que permite o acesso a bens essenciais para a vida, como a alimentação. No entanto carece de um maior acompanhamento no sentido de tirar essas pessoas da situação em que se encontram.” (PGC, 2017, p. 218)

“Eu realmente não tenho uma opinião formada sobre isso. Porém vejo casos de algumas pessoas não darem valor nessa ajuda do governo.” (PGC, 2017, p. 219)

“na maioria das vezes o dinheiro não é utilizado da forma devida” (PGC, 2017, p.218)

Emprego, paternalismo, comodismo, ajuda, são palavras que se repetem constantemente quando submergimos nos discursos dos agentes públicos. Para Bourdieu (2012), o Estado é, ao mesmo tempo, coerção/dominação e consenso (percepções não conscientes dos cidadãos em relação ao papel do Estado, através da violência simbólica exercida por seu legítimo poder). Quando penso no Programa Bolsa Família, onde o Estado regula a pobreza assistida (através das condicionalidades), tendo como base a ideia de “bem comum” e de “justiça social” – por isso, exige das famílias a escolarização obrigatória de crianças (como condição de não perder a bolsa) e aos cuidados, em especial, da saúde materno-infantil – fica mais clara a ideia de Estado apresentada por Bourdieu.

Nesse sentido, Euzeby (1991, p. 35) afirma, por exemplo, que se a política de proteção social tivesse um caráter incondicional,

[...] ela evacuaría os aspectos humilhante e constrangedor dos controles de recursos exigidos pela assistência e pelas fórmulas de renda mínima complementar. Todos os

indivíduos, sendo alocatários⁶⁰, não teriam mais que se submeter a múltiplos e cansativos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, a universalização não seria apenas a distribuição e acesso irrestrito aos benefícios sociais, mas a solidificação de uma sociedade baseada nos direitos sociais e não no mercado.

Pode-se afirmar a partir de uma abordagem bourdiesiana, que as políticas focalizadas (sobretudo aquelas dirigidas aos pobres e grupos populacionais de risco) exercem violência simbólica, na medida em que, através delas, o Estado classifica um grupo por critérios de legitimidade e de valores morais (supostamente) universalmente reconhecidos. A diferença é que, para Bourdieu, o Estado é organizador da produção de crenças e estruturas cognitivas, bem como por sistemas simbólicos carregados de moralidades e de discursos produzidos em nome da “oficialidade”. Contudo, aqui vemos o Estado como que distante destes discursos, visto que eles não poderiam apoiar-se naquilo que a legislação e as diretrizes das políticas sociais delimitam. Portanto, coloco em relevo a posição do agente público, o burocrata de nível de rua, aquele que está na fronteira, no limiar do Estado, é a sua compreensão sobre o Bolsa Família que molda o sentido da assistência. Seguimos.

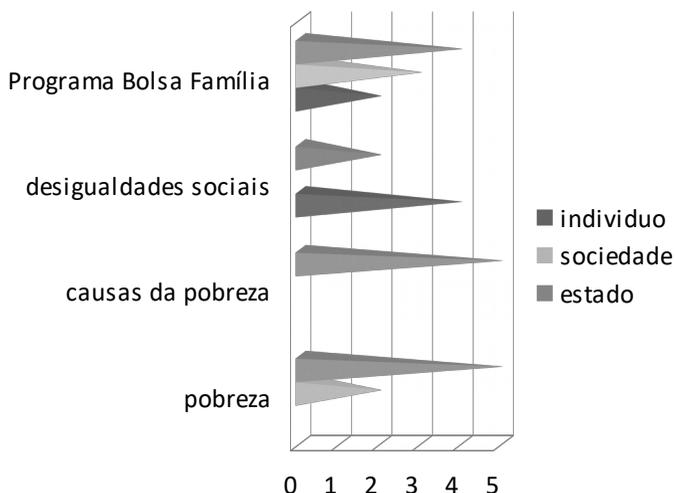
5. Operador estadual auxiliar do Programa Bolsa Família

⁶⁰ Termo utilizado para designar os beneficiários do sistema de transferência de renda francês.

O operador auxiliar é um agente público envolvido com o controle da condicionalidade de educação no Programa Bolsa Família. Ele está hierarquicamente acima do agente educacional, aquele agente que está presente nas escolas e informa a frequência escolar dos estudantes beneficiários para o operador por meio do Sistema Presença. Diferentemente dos outros agentes, o operador auxiliar, não está diretamente envolvido com a população atendida, mas é ele que acaba por tomar conhecimento das situações enfrentadas pelas famílias para que consigam cumprir as condicionalidades. Portanto, ele é um agente que alimenta as informações no Sistema Presença, mas nem por isso, suas percepções sobre o programa e sobre a pobreza deixam de ser importantes, pois é ele, também, quem interpreta as situações e as dispõe no relatório de condicionalidades.

Assim, interessa-me o universo simbólico deste agente público, justamente pelo fato de que, distante da população atendida, ele precisa compreender suas dificuldades em acessar o direito básico à educação. Não à toa, vemos no gráfico abaixo, que suas explicações estão mais perto dos problemas reais, um paradoxo, visto que estes agentes estão mais distantes na fronteira da assistência.

Gráfico 4. Responsabilidades na percepção dos operadores do PBF



Fonte: Elaboração própria

Vejamos no gráfico que ao delimitar uma perspectiva sobre a pobreza, em geral estes agentes, optam por descrevê-la ressaltando a ausência de políticas públicas e do Estado na diminuição das carências. Já, no que toca às causas da pobreza, elas são compreendidas majoritariamente pela distância entre o Estado e as populações pobres. Por outro lado, as desigualdades estão na conta dos indivíduos, ou na ideia de “trato” que o mundo social dá a determinados grupos e não dá a outros. Não diferente de outras categorias, a visão destes agentes públicos sobre o Bolsa Família é um complexo emaranhado entre posturas individuais, presença positiva do Estado e discrepância na distribuição de renda.

Como obtive poucas respostas desses agentes, optei por elencá-las todas abaixo.

5.1 Pobreza e suas causas, desigualdades sociais e o Programa Bolsa Família

A **pobreza**, novamente, é explicada como falta de renda e emprego, condições *sine qua non* para viver com dignidade. Dado que poucos operadores responderam e que suas respostas são basicamente iguais, escolho uma delas para destacar. Segundo um dos operadores; **“Pobreza é a falta de recursos sejam eles financeiros, materiais ou mesmo intelectuais”** (PGC, 2017, p. 141). Isso alerta para um problema recorrente, em geral os agentes públicos, mas não só eles veem na causa da pobreza o distanciamento das populações pobres de valores morais e éticos. Essa é uma percepção bastante compartilhada entre os funcionários que estão na fronteira da assistência social. Isso quer dizer, que na visão deles é preciso “resgatar” os valores tradicionais da família, do trabalho, da moral, entre outros. As outras respostas caminham pelo lugar comum da ideia de falta de investimento estatal, de falta de políticas públicas (mas, por outro lado, vivemos a era das políticas públicas focalizadas!).

Já as **causas da pobreza** demonstram a responsabilidades do Estado, do mercado e, também, dos indivíduos. Entretanto, existe certa compreensão que a pobreza é causa e causadora de degradação moral, cultural e de valores compartilhados como benéficos para todas as pessoas.

“Falta de políticas sociais, voltadas para resgate de valores e culturas que promovam a inclusão e não apenas o assistencialismo.” (PGC, 2017, p. 161)

“Algumas causas da pobreza, no meu ponto de vista são: má distribuição de renda; falta de oportunidades; falta conhecimento dos direitos (e deveres); e desinteresse e/ou acomodação de algumas pessoas.” (PGC, 2017, p. 161)

O operador auxiliar do Bolsa Família no estado de Santa Catarina, pensa as **desigualdades sociais** de forma bastante homogênea, e sobretudo, diferente daquilo que caracterizam as desigualdades do ponto de vista da política pública. Os termos mais frequentes foram: renda, diferença e classe. Pode-se exemplificar em apenas uma das respostas a percepção deste agente público, para ele as desigualdades são constituídas pelas **“diferenças de condições econômicas, culturais entre outras, e pelas classes sociais” (PGC, 2017, p 181).**

Com relação ao **Programa Bolsa Família**, talvez pela dinâmica de trabalho dos operadores, a percepção é de certo modo, pragmática e visa a garantia de renda básica, mas ressalta a dificuldades de saber quem “merece” e quem “não merece”. Nas palavras deles, o Bolsa Família:

“Minha opinião é que o Estado (como prevê a CF88) deve sim possuir programas que ajudem a combater as desigualdades sociais gerando uma nação mais justa. [Mas...] Muitas pessoas viciam suas vidas com esses benefícios gerando grande comodismo.” (PGC, 2017, p. 222)

É interessante notar a diferença entre o direito e o exercício do direito, em outras palavras, até aqui, não vi nenhum dos agentes públicos reconhecer que o PBF é uma política social caracterizada por ser um direito social de fato, cuja condicionalidade é estar desprotegido, desvinculado socialmente. Este direito social é garantido até que a família beneficiária consiga romper com os ciclos de pobreza, bem como ultrapassar barreiras sociais que a distanciam do mercado de trabalho e da vida cidadã. Embora, o melhor exemplo discursivo dos operadores afirme que a Constituição Federal prevê a proteção social, do mesmo modo afirma que isso limita-se, ou deveria estar limitado, para aquelas famílias que, segundo os agentes públicos, seriam merecedoras.

Com esses exemplos empíricos fecho a exposição das respostas de funcionários diretos da assistência, para, por fim, analisar as percepções dos gestores escolares, membros de equipe pedagógica e dos professores, agentes públicos que tratam cotidianamente com as crianças das famílias beneficiárias do Bolsa Família e de outros programas sociais. Escolhi separá-los em razão do universo de trabalho, os primeiros estão alocados nas secretarias municipais, nos Centros de Referência e Assistência Social, entre outros órgãos, os últimos três (professores⁶¹) trabalham no “chão da escola”.

6. Os pobres e o Bolsa Família no “chão da escola”

⁶¹ Gestores escolares e membros de equipe pedagógica são, também, licenciados, isto é, professores que ocupam outros cargos na escola.

Esta parte é dedicada à análise das respostas elaboradas pelos agentes públicos que atuam no ambiente escolar. Considero este espaço social diferente do espaço da assistência, ao menos do ponto de vista sociológico,. A escola pode ser definida como um espaço social formativo que congrega diferentes identidades sociais, diferentes classes, mas, contudo, o discurso de seus agentes tem um significado compartilhado no interior desta configuração. Interessa-me, portanto, compreender os sentidos das práticas sociais, por meio da análise do discurso escrito, isto é, elaborado pelos agentes públicos que, neste caso, são os gestores escolares (diretores, secretários, entre outros), membros da equipe pedagógica (conselheiros, orientadores pedagógicos, etc.) e professores (embora todos estes três profissionais sejam, também, professores).

Entretanto, não pretendo analisar o papel da escola em si, minha intenção é a compreensão dos discursos, sem indagar, visto que a escola não constitui fonte primária desta tese, sobre o seu funcionamento no ambiente e nas relações estabelecidas nele. Por isso, de antemão peço vênica a possíveis equívocos nesse sentido.

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, instituído

pela Lei nº 10.219, de 21 de abril de 2001); já o Programa Agente Jovem para Desenvolvimento Social e Humano, 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. Esse programas, em 2004, foram sendo incorporados pelo Bolsa Família e centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, durante o Governo Lula.

Talvez, essa seja uma das primeiras razões da associação direta que se faz entre Bolsa Família e educação, entre benefício monetário e utilização do benefício, entre frequência e continuidade do recebimento mensal de dinheiro. Como vimos, tal associação ocorreu em praticamente todas as categorias profissionais, com maior ou menor frequência quando tratamos casos específicos, como, por exemplo, no caso dos agentes educacionais, estes funcionários diretos da assistência que atuam, também nas escolas, mas não só, pois circulam entre os órgãos de gestão do Bolsa Família.

Ávila (2013) consegue demonstrar como funciona no cotidiano essa “associação” direta entre a escola e o recebimento da bolsa. A autora, por meio da etnografia, tentou compreender como “funciona” a assistência na interação entre beneficiárias e agentes públicos. De acordo com Ávila (2013, p. 168):

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 [...].

Essa preocupação com a condicionalidade da educação fica ainda mais evidente quando Ávila traz à escrita uma das falas das mulheres pesquisadas. “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.” (ÁVILA, 2013, p. 168). Por outro lado, Ávila, também, ressalta isso, a prática de cobrar por meio de condicionalidades que as famílias beneficiárias mantenham seus filhos na escola, com frequência igual ou superior a 85%, somente reforça uma prática já existente. Compõe o universo simbólico das camadas populares a possibilidade de ascender socialmente através da educação formal, embora não possa demonstrar isso, sabemos que culturalmente mães e pais pobres, tendem a estimular o gosto pelo estudo em seus filhos, tendo em vista que esta é uma possibilidade de romper com ciclos de pobreza. Entretanto, para os agentes públicos, e aqui isso é praticamente unanimidade, o incentivo dos pais à frequência escolar se dá tão somente pelo recebimento do Bolsa Família. Um aspecto intrigante para uma agenda de pesquisa em sociologia da pobreza.

Então, qual o objetivo, concreto, de analisar os discursos de agentes públicos ligados à educação? Certamente, é o

mesmo objetivo que dá vida a esta tese, o de compreender, a partir dos discursos escritos, as percepções de agentes que constroem (ou, põe em marcha) as políticas antipobreza no dia-a-dia, aqueles que, segundo a definição de Michael Lipsky (2010), são a fronteira de ligação entre o Estado e os pobres. Parece-me que isso importa, visto que, no segundo capítulo busquei analisar os sentidos da produção teórico-política sobre a pobreza no Brasil contemporâneo, porque como salienta Strobel (2008, p.54),

[...] para tentar, então, sair do discurso comum sobre exclusão, é útil colocar em perspectiva as evoluções que afetaram as representações contemporâneas de pobreza, tentando identificar os paradigmas que lhe caracterizam e as modelizações dos fatos sociais, implícitas ou explícitas, que elas veiculam.

É, portanto, nesse sentido que irei, por fim, analisar as respostas dessas três dimensões de uma categoria profissional.

7. Os Gestores escolares e os membros da equipe pedagógica

A escola, como unidade fundamental e espaço de realização de objetivos e metas do sistema nacional de educação, encontra-se hoje como centro da atenção da sociedade, constituindo-se de grande valor estratégico para o nosso desenvolvimento, assim como importante também para a qualidade de vida e demandas sociais dos sujeitos que orbitam o seu entorno comunitário. A escola no momento atual do Brasil,

principalmente as escolas públicas, têm tido de lidar com fenômenos novos, como as ocupações de 2015 e 2016 contra a reforma do ensino médio, bem como, além da reforma proposta sem diálogo, com movimentos e partidos que financiam o projeto “Escola Sem Partido” que torna a educação pública unilateral, sem pluralidade de pensamento e, mesmo assim, vem ganhando adeptos em todos os cantos do país. Tal situação é um grande desafio para os gestores escolares, pois exigem deles novos olhares, conhecimentos, habilidades e atitudes, que deságuam na necessidade de competências para a tomada de decisões participativas e justas.

Entende-se, assim, que o gestor escolar (que nesta tese é o diretor da escola) tem responsabilidade central na gestão da escola. Todavia, o gestor escolar vem assumindo, em uma sociedade que passa a exigir a educação como obrigatoriedade, papéis que vão além da mera administração centralizadora e técnica. No que diz respeito ao Bolsa Família, o gestor escolar é mais um dos agentes públicos responsáveis pela gestão direta do acompanhamento das condicionalidades, para tanto, recebe periodicamente formação adequada do Ministério do Desenvolvimento Social. Assim, a partir desse ponto, o discurso desses gestores escolares será problematizado.

A Equipe Pedagógica é responsável pela coordenação das ações didático-pedagógicas, que acontecem na instituição escolar. É uma função que ajuda a escola a desempenhar melhor o seu processo de ensino-aprendizagem. A equipe pedagógica atende aos pais e alunos, orientando para a realização e o

aproveitamento das atividades escolares. A equipe pedagógica é um órgão responsável pela coordenação, implantação e implementação do Projeto Político-Pedagógico da instituição. Ela é composta por Supervisor de Ensino, Orientador Educacional, Corpo Docente e Responsável pela Biblioteca Escolar.

A equipe pedagógica, por sua vez, é responsável pela gestão das ações didático-pedagógicas que acontecem na instituição escolar. Funciona como coordenadora das partes envolvidas no ensino e aprendizagem dos alunos, estabelecendo uma ponte entre direção, professores, alunos e pais, formando uma rede interligada por interesses pedagógicos. É um trabalho de liderança que ajuda a escola a desempenhar melhor o seu processo de ensino-aprendizagem, em função de uma educação eficaz oferecida aos alunos. Também está entre seus afazeres promover o crescimento daqueles com quem lida diretamente, como professor e aluno. Abaixo, algumas das atribuições práticas da equipe, segundo Grispun (1994, 2001, 2003):

Quadro 15. Atribuições da equipe pedagógica

O que faz a equipe pedagógica?

Orienta os alunos em seu desenvolvimento pessoal, preocupando-se com a formação de seus valores, atitudes, emoções e sentimentos;

Orienta, ouve e dialoga com alunos, professores, gestores e responsáveis e com a comunidade;

Participa da organização e da realização do projeto político-pedagógico e da proposta pedagógica da escola;

Ajuda o professor a compreender o comportamento dos alunos e a agir de maneira adequada em relação a eles;

Ajuda o professor a lidar com as dificuldades de aprendizagem

dos alunos;

Media conflitos entre alunos, professores e outros membros da comunidade;

Conhece a legislação educacional do país, do estado e do município;

Circula pela escola e convive com os estudantes.

Juntos ao corpo docente, esses profissionais são responsáveis pelo processo de aprendizagem e formação dos estudantes por meio de auxílio ao professor na compreensão dos comportamentos dos estudantes. Em outras palavras, enquanto o professor se ocupa em cumprir o currículo disciplinar, os membros da equipe pedagógica se preocupam com os conteúdos atitudinais, o chamado currículo oculto. O currículo oculto é composto por aspectos configuracionais, isto é, dizem respeito à lógica particular cotidiana, que as crianças aprendem na escola de forma não explícita: valores e a construção de relações interpessoais. Decorre daí, a importância destes sujeitos no cotidiano da escola e, também, como agentes públicos que a princípio deveriam atuar no estímulo a compreensão da assistência como um direito social. Pois bem, seriam essas condições ideias que, sobretudo, apenas norteiam a ação destes agentes.

Desse modo, ressalta-se a importância central destes agentes no espaço escolar, bem como, deve-se considerar aquilo que pensam, como atuam, quais são suas concepções e valores que conformam um universo simbólico e podem constantemente nortear suas ações.

7.1 Pobreza e suas causas

Uma das armadilhas do trabalho docente, que podemos ver retroalimentar-se na cultura política, é a ideia de que um professor pode salvar o futuro de seus alunos, “professor é profissão de amor”. No entanto, quando percebemos a estrutura da escola como um espaço de reprodução das iniquidades sociais, mas não só, como um espaço formativo, como um semeadouro de universos múltiplos, atentamos para o fato de que a escola produz cidadãos, produz subjetividades. Desse modo, a escola pública, principal espaço formador de crianças e adolescentes das camadas populares (pois, não incluem somente crianças pobres, mas também aquelas provindas de camadas médias da população), torna-se um ambiente sensível aos discursos. Ora, quem não se lembra de alguma opinião elaborada por algum professor em sua infância? Portanto, é evidente a importância de um discurso, de uma opinião, de uma percepção do profissional que atua na escola e, neste caso, na escola e na assistência aos pobres.

No quadro abaixo elaboro uma espécie de posicionamento discursivo dos gestores educacionais. A pobreza enquanto um fenômeno visível é compreendida nos seus aspectos mais marcantes, quais sejam: a fome, a falta de moradia, a vestimenta, etc. Por outro lado, quando indagados sobre as causas da pobreza, as respostas se deslocam para o eixo político desse processo, identificado como falta de recursos

públicos e políticas anti-pobreza, mas, também, são definidas como resultantes do comportamento do sujeitos pobres. Isto é representado pelos seguintes termos: desleixo, preguiça, comodismo, falta de cultura, entre outros.

É interessante notar que a percepção da pobreza como incapacidade do sistema de garantir o cumprimento dos direitos sociais, é praticamente nula. Com isso, me parece que nesta configuração, a da escola, a percepção da pobreza circunda um modelo ideal-fenomênico, no qual são pobres aqueles cuja performance se destaca pela falta de asseio, pela ignorância perante seus direitos, pela “acomodação”, pela falta de emprego. Uma armadilha típica da exclusão social, que diz respeito à construção da identidade dos sujeitos pobres, marcadamente nos processos de estigmatização que podem acontecer sem que os sujeitos envolvidos tenham percepção disso. Bom, essa é uma das possíveis definições de fronteira simbólica, estruturas que atuam na interação entre indivíduos e instituições, sem que, necessariamente, estes tenham culpa ou responsabilidade pelo processo.

Portanto, como os gestores escolares expressam suas percepções acerca da pobreza e das causas da pobreza?

“Pobreza é a falta de oportunidades, de acesso, de atenção. É o excesso de marginalização e de discriminação.” (PGC, 2017, p.138)

“Condições aos quais alguns indivíduos vivem em uma

sociedade de alto desequilíbrio social.” (PGC, 2017, p.138)

“Pobreza é você não ter como realizar seus sonhos, é passar fome.” (PGC, 2017, p.138)

“É ver o povo sem teto sem ter o que comer, é criar filhos nos barracos.” (PGC, 2017, p.138)

“Restrição e violação de direitos, invisibilidade social.” (PGC, 2017, p.138)

No que diz respeito à ideia de pobreza, os membros de equipe pedagógica, por sua vez, não fogem à regra. Suas respostas se aproximam muito das de outras categorias e se estruturam na ideia de que a pobreza é a falta daquilo que “seria” o necessário para viver segundo suas interpretações. Desse modo, o caminho discursivo que se pode ressaltar é o da pobreza como um fenômeno aparente e restrito às necessidades básicas, daí a ideia de que o recurso monetário deve ser direcionado ao suprimento dessas supostas carências. Ora, quem melhor do que os agentes públicos para decidirem o que fazer ou não fazer com um benefício social? Constitui-se, assim, um dos entraves para a transformação social que a transferência de renda pode gerar o atrito entre aqueles que recebem e aqueles que fiscalizam. Há, também, nas respostas uma estrita ligação entre o fenômeno aparente da pobreza e as causas individuais da pobreza. Nesse sentido, a pobreza aparece associada à “falta de cultura”, à “falta de condições intelectuais”,

ao conhecimento que o pobre não possui de seus “direitos, mas também de seus deveres”, além da ideia de que o pobre não é digno, nem se constitui como um cidadão. Das muitas respostas escolhi por fim uma cuja formulação é constituída pela ideia de desigualdade (mais ampla), nela a pobreza é retratada como um fenômeno que muitos não podem acessar pelo preconceito, incrustado nas relações sociais, e, pela tragédia que é a pobreza. Em outras palavras, há na constituição da pobreza uma articulação entre o sentir-se pobre, para, então, compreender a pobreza, e, sobretudo, saber reconhecer que ela não é resultado individual, senão que, é fruto de uma estrutura desigual. Vejamos, portanto, algumas das definições de pobreza nas respostas dos membros de equipe pedagógica.

“Pobreza é a falta do necessário para a sobrevivência no século XXI. É falta de alimentação, saúde, educação, estrutura familiar.” (PGC, 2017, p.139)

“Acredito que a pobreza, seja falta de tudo, de coisas essenciais para a sobrevivência humana, [é] a miséria.” (PGC, 2017, p.139)

“Pobreza é uma palavra forte de pronunciar e principalmente de se sentir. É a verdadeira desigualdade existente nesta sociedade onde a minoria tem muito e a maioria muito pouco, sociedade essa que ainda cultiva o preconceito social.” (PGC, 2017, p. 139)

“Pobreza é o desprovemento de condições ideais de ter

uma vida digna, justa e mais humana, é ter o mínimo para ser um cidadão crítico, atuante e sabedor de sua importância, dos seus direitos, mas também dos seus deveres.” (PGC, 2017, p. 140)

“Falta de objetivos e planos. Falta de cultura.” (PGC, 2017, p. 159)

“Pobreza pra mim é o nada, a miséria, o fracasso, é o sentir se pequeno, miserável, sem conhecimento.” (PGC, 2017, p. 141)

Por outro lado, as causas da pobreza podem ser definidas pela razão entre ação do Estado e valores culturais individuais. Obviamente, prepondera nas respostas uma noção paradoxal entre culpa individual e irresponsabilidade governamental. Ainda assim, os sujeitos pobres não aparecem como totalmente culpados pela situação de precariedade, mas por outro lado são considerados agentes da própria privação ou incapazes culturalmente. Abaixo, causas da pobreza para gestores escolares:

“Algumas causas é o desemprego, má distribuição de renda, crescimento demográfico, falta de qualificação profissional, falta de oportunidade, o desleixo, em alguns casos a preguiça também!” (PGC, 2017, p. 159)

“Falta de ações do município para sanar essa carência, mesmo que por vezes seja comodidade dos próprios membros dessa classe.” (PGC, 2017, p. 159)

**“Má distribuição dos recursos e acomodação social.”
(PGC, 2017, p. 158)**

“Comodismo, falta de interesse em buscar novas formas de emprego; Situação cultural; Falta de oportunidades, corrupção, desemprego, falta de cultura.” (PGC, 2017, p. 159)

“As causas da pobreza podem ser econômicas, culturais, políticas, sociais, *naturais*.” (PGC, 2017, p. 158)

No mesmo caminho, se há alguma forma de melhor expor a percepção que os membros de equipe pedagógica construíram acerca das causas da pobreza, esta forma está expressa duas respostas abaixo:

“Falta de: 1º conhecimento; 2º orientação/educação; 3º oportunidades; 4º vontade de mudança.” (PGC, 2017, p. 159)

“Má distribuição de renda, falta de oportunidades de emprego, falta de incentivo ao estudo por parte das famílias e planejamento familiar, social e cultural.” (PGC, 2017, p. 159)

Durante esta pesquisa pude perceber, e, este é justamente um ponto fundamental da tese, que a maioria dos agentes públicos, independente da sua categoria profissional, relaciona as causas da pobreza às posturas individuais, colocando na conta dos sujeitos uma grande responsabilidade, a de superar a pobreza, ou, ao menos, tornar-se um pobre digno. Isso fica explícito em praticamente todas as respostas. Pude encontrar

alguns exemplos nos discursos de membros de equipes pedagógicas.

“Falta de objetivos e planos. Falta de cultura.” (PGC, 2017, p. 159)

“Falta de formação educacional, desde o início da família, avós, pais e filhos, pois é a base de tudo.” (PGC, 2017, p. 160)

“Economia brasileira; base familiar; entre outras.” (PGC, 2017, p. 160)

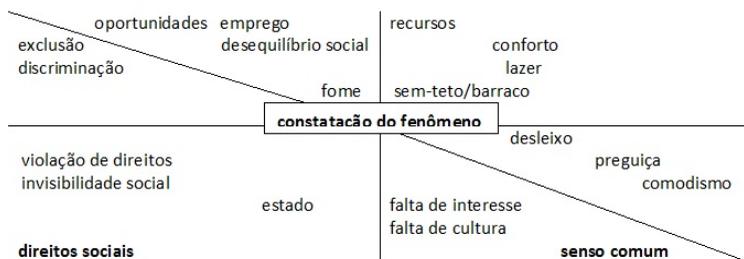
“Existem varias, mas aquelas pessoas que não tem incentivos pra mudar e seguir uma meta.” (PGC, 2017, p. 160)

“Falta de oportunidade, falta de qualificação, falta de informação, além de injustiças (desigualdades) sociais.” (PGC, 2017, p. 160)

“Falta de organização e planejamento. Partindo do governo e também das nossas casas.” (PGC, 2017, p. 161)

Proponho, também, uma leitura desses discursos através do enquadramento abaixo. Segundo a distribuição dos termos mais frequentes, a pobreza e as causas da pobreza se definem a partir de dois grandes blocos, o estatal e o individual, sendo papel do Estado garantir emprego e educação, e, por sua vez, papel dos indivíduos não permanecer dependente desta ou de outra ação do Estado.

Figura 4. Enquadramento discursivo sobre pobreza e causas da pobreza, gestores e membros de equipes pedagógicas



Fonte: Elaboração própria

Entretanto esses termos, como explicitarei até aqui, não são mera ficção teórica, são duros porque provém de agentes responsáveis pela implementação de inúmeras políticas públicas de fundamental importância, não só do Bolsa Família, mas do Bolsa Jovem, do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, das campanhas de prevenção à dengue, zica vírus, entre outras. Mais importante ainda, e sei que este é um ponto sob o qual esta tese não trata, é saber quem são esses sujeitos cuja conta da pobreza recai sobre, isto é, quem são esses pobres sobre os quais formulam os agentes públicos as suas respostas⁶². Embora, trate disso nas linhas referentes ao Programa Bolsa Família no estado de Santa Catarina, vale lembrar que esta política social é preferencialmente destinada às mulheres, enquanto mães ou cuidadoras⁶³. As mulheres representam 95%

⁶² Ver no capítulo anterior o item referente ao Programa Bolsa Família em Santa Catarina.

⁶³ Destaco a esse respeito dois trabalhos anteriores que redigi sobre a população atendida pelo Bolsa Família em Santa Catarina, o primeiro

das pessoas beneficiárias do Bolsa Família, entre elas 70% são negras e pardas, além disso, há um grande percentual de mulheres quilombolas, indígenas, Sem-Terras, assentadas pela Reforma Agrária, caboclas, entre outras. Todas essas categorias sociais habitam o interior de Santa Catarina, que, além do mais, é marcado pelo preconceito contra essas populações.

Ademais, quando tratamos cada uma dessas respostas, percebemos como escrevi no capítulo destinado às diferentes concepções de pobreza no debate contemporâneo (cap. 2), que tais respostas estão informadas pela lógica da auto-ajuda, isto mesmo, pela ideia de que se houver força de vontade, base familiar, estabelecimento de metas, entre outras práticas sociais que denotam sucesso na cultura da classe média, os pobres (aqui destituídos de qualquer identidade) tornar-se-ão independentes da “ajuda do governo”. No próximo tópico, referente as desigualdades sociais, essas respostas ganham um tom mais ameno e são formuladas com base no papel do Estado e das diferenças fenotípicas. No entanto, ainda assim, têm incorporadas, ao menos algumas delas, a ideia de responsabilidade individual sobre a pobreza.

7.2 Desigualdade social

De acordo com o gráfico abaixo, pode-se perceber que as respostas formuladas sobre a desigualdade social fazem

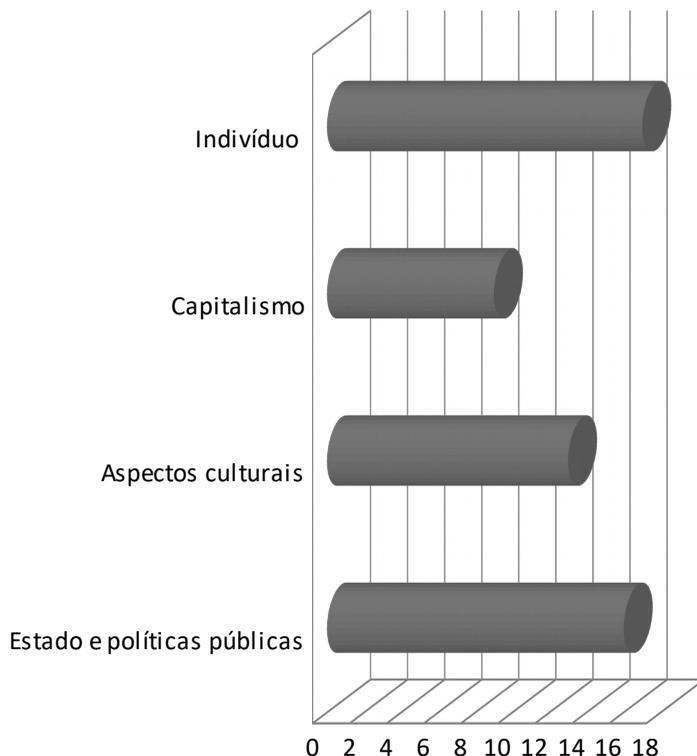
em 2014 sobre as mulheres e a medicalização em Florianópolis (DALLMANN, 2014), o segundo sobre a gestão da saúde e da pobreza por meio das condicionalidades (DALLMANN, 2015).

menções específicas ao papel do Estado na promoção de políticas públicas, aos aspectos culturais, ao capitalismo e, sobretudo, ao papel dos indivíduos na superação das desigualdades. Foram utilizadas 40 respostas de membros de equipe pedagógica e seus discursos combinam de diferentes formas estes elementos⁶⁴.

Gráfico 5. Razões das desigualdades membros da equipe pedagógicas

⁶⁴ No gráfico o que temos é a frequência dos termos e não o total de respostas.

razões das desigualdades sociais



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar, as razões das desigualdades podem ser encontradas na relação indivíduo x capitalismo, na configuração possível entre Estado e aspectos culturais. Se por um lado o mundo seja *naturalmente* desigual, por outro, há certo comodismo peculiar às camadas pobres da população brasileira, razão pela qual, segundo membros de equipe pedagógica e

gestores escolares, o *problema da pobreza* não é de fácil resolução. Abaixo, evidencio alguns dos exemplos empíricos:

“É resultante das disparidades ocasionadas pelo sistema capitalista ao qual beneficia apenas um pequeno grupo social.”
(PGC, 2017, p. 179)

“A irresponsabilidade com que famílias são criadas.”
(PGC, 2017, p. 180)

“É a grande diferença entre o ter e o não ter. Alguém que ganha muito dinheiro contrastando com alguém que ganha pouco dinheiro, que dá somente para o básico do básico.” (PGC, 2017, p. 180)

“É quando há desníveis de situações sociais, raciais e culturais.” (PGC, 2017, p. 180)

“Pessoas com boas condições de educação, alimentação, saúde, acesso a culturas, arte e pessoas sem essas condições vivendo e lutando pelo mesmo espaço.” (PGC, 2017, p. 180)

“Diferença entre culturas, raças, religiões, educação, etc.”
(PGC, 2017, p. 180)

“Desigualdade social é um conceito que afeta principalmente os país não desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde não há um equilíbrio no padrão de vida dos seus habitantes, seja no âmbito econômico, escolar, profissional, de gênero, entre outros.” (PGC, 2017, p. 181)

Podemos perceber que há um sujeito que compreende, ao menos superficialmente, algumas das razões das desigualdades,

ou, por outro lado, o que é propriamente a desigualdade social, no entanto, parece haver um imã na formulação da resposta. Este imã busca uma vítima e um culpado, sendo não raras às vezes em que este culpado é a própria vítima. Do meu ponto de vista, por isso tenho lançado mão disso em praticamente toda a argumentação desta tese, essa configuração é essencial para compreendermos as políticas antipobreza no Brasil. São essas as concepções que lá na ponta, na fronteira da assistência, funcionam como discurso de Estado, como voz do poder discricionário.

As desigualdades, ou a desigualdade social, é/são entendidas como um fenômeno natural, dada a diferenciação essencial entre os indivíduos. Isso quer dizer, que na percepção desses agentes públicos há uma noção mais ou menos elaborada da ideia de desigualdade e, que ao menos superficialmente, é capaz de identificar algumas causas e consequências da desigualdade. Isso fica mais claro nas respostas dos gestores escolares:

“A desigualdade social é o que a maioria dos países está enfrentando atualmente. Entendo como desigualdade social a diferença sócio-econômica que existe entre as pessoas, quando se trata de dinheiro.” (PGC, 2017, p. 179)

“Penso que o conceito de desigualdade social diz respeito a diversos tipos de desigualdades, desde desigualdade de oportunidade, de resultado, etc., até a desigualdade de escolaridade, de renda, de gênero, etc.” (PGC, 2017, p. 179)

“Desigualdade social é a limitação de acesso, que prejudi-

ca o acesso de determinados grupos ou pessoas, aos bens e serviços necessários para o desenvolvimento das atividades cotidianas e acesso aos serviços para a garantia dos direitos sociais básicos.” (PGC, 2017, p. 178)

“É a barreira que limita as mínimas condições de vida e impede o acesso a direitos, baseando-se na apropriação do bem comum e na força de trabalho dos menos favorecidos.” (PGC, 2017, p. 178)

Como podemos ver, a desigualdade é compreendida como barreira limitante de acesso a direitos e oportunidades, como um problema econômico e que está na ordem do dia. Novamente, o paradoxo que se estabelece diz respeito à resposta que os governos dão ao problema, isto é, as políticas públicas que tentam combater a fome e a pobreza. Por isso, ao exemplificar os discursos escritos desses e dos outros agentes, opto sempre por deixar por último suas percepções sobre uma das mais importantes políticas antipobreza do mundo, o Programa Bolsa Família.

7.3 O Programa Bolsa Família

Como vimos até aqui, não raro, as percepções sobre a pobreza e as desigualdades não acompanham a mesma lógica do discurso sobre os programas sociais, notadamente o Bolsa Família, que, por ser um programa identificado a um partido político que divide as opiniões da população, é por vezes, rechaçado completamente e noutras vezes exaltado como a única tentativa de Governo para aliviar a pobreza. Como mencionei anteriormente, preferi deixar a análise das respostas

sobre o Bolsa Família por último, em todas as categorias profissionais, porque me parece que é na formulação de um ponto de vista sobre uma ação prática de superação da pobreza, que muitas mentalidades acabam por evidenciar um sentido mais real a suas percepções, aquilo que Weber chamará de *sentido mentado*. Para Weber, a “ação como orientação significativamente compreensível da própria conduta, só existe para nós como conduta de uma ou várias pessoas individuais” (2009, p. 12) ⁶⁵. Portanto, aqui, quando busco compreender como os agentes públicos vivenciam a política de transferência de renda, preciso, sobremaneira, compreender que o Estado e, conseqüentemente, as políticas públicas, devem ser entendidas no seu aspecto configuracional, isto é, como produtos da ação individual dotada de sentidos subjetivos. Essa é de fato a estratégia de compreensão.

⁶⁵ O sentido de uma ação é representado como intencionalidade, performance teleológica, pois há uma orientação finalista à sua realização. No conceito de ação social de Max Weber, a liberdade é dada, na medida em que a conduta se aproxima da racionalidade, ou consonância de meios e fins, na ação orientada. Weber aponta dois tipos de ação racional: "racionalidade referente aos fins", quando a ação é mobilizada em meios e condições, em função dos fins pretendidos, e "racionalidade referente aos valores", quando o ator age em função da crença consciente em um conjunto de valores, procurando alcançá-los, independente do resultado esperado do seu comportamento. “Esses dois tipos de ação se contrapõem à ação irracional. O racionalismo da conduta humana se manifestaria, para Weber, na divisão do trabalho burocratizada. A "racionalidade técnica" de Weber vincula-se ao desenvolvimento das normas racionalizadas, sendo o avanço da racionalidade burocrática um componente inevitável do crescimento do capitalismo” (AUGUSTO, 2010, p. 147).

Dito isso, essa pequena digressão serve para introduzir a importância das respostas abaixo, como de todas as outras redigidas até aqui.

Identifico dois padrões discursivos abaixo, o primeiro versa sobre o indivíduo e a sua capacidade de sair da pobreza, o segundo, fala sobre a natureza da ação do Estado, ou como ele deve agir na gestão do Bolsa Família. Portanto, acredito que nesse aspecto, as respostas dos membros de equipe pedagógica e dos gestores escolares sejam um excelente exemplo do sentido discursivo dos agentes públicos em Santa Catarina. Isso porque, estão numa linha mediana entre a compreensão das ações individuais e o papel do Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Lembrando sempre que a questão do Perfil Geral dos Cursistas... é sobre a experiência do Bolsa Família no seu cotidiano de trabalho.

No quadro abaixo é possível acompanhar o que chamo de sentido do discurso, isto é, aquilo que se diz/quer dizer quando se está escrevendo ou falando, seja de forma explícita ou implícita. Neste quadro o recurso do programa é representado como uma “ajuda” que corre o risco de tornar a beneficiária dependente, isto porque, este valor médio de 170 reais mensais, supostamente, acomoda a família numa situação de imobilismo. Justamente, pelo fato de impedir que os itens básicos de consumo alimentar faltem, além de ser um complemento importante para outras necessidades da família e/ou das crianças.

Quadro 16. Sentidos discursivos

Bolsa Família é...	Uma ajuda
Bolsa família gera...	Comodismo, desinteresse
Bolsa Família ajuda...	Diminuir a fome, aumentar a frequência escolar, ajuda na compra de itens básicos.

Fonte: Elaboração própria

Há sem sombra de dúvidas uma dissonância entre a ideia de “ajuda” e de “direito”, por isso, me parece, que no discurso de quase a totalidade dos 435 agentes públicos pesquisados, o Bolsa Família vive à sombra do estigma das políticas de compensação, isto é, a parte de ser uma política social no âmbito da seguridade social, o PBF e com isso toda a sua lógica organizacional, desde o alto escalão ministerial, ao burocrata de nível de rua, ainda não consegue impor-se como um direito, como proteção social garantida pelo Estado Democrático de Direito. Vejamos os exemplos discursivos de membros da equipe pedagógica:

“[Com o Bolsa Família] procuramos buscar este aluno que se isola, conversa com os pais, falar sobre a higiene pessoal, reforço escolar.” (PGC, 2017, p. 221)

“Há incapacidade do poder público local de cobrar e implementar ações que visem a autonomia familiar com o recurso que é temporário.” (PGC, 2017, p. 221)

“Novas oportunidades, melhoria na qualidade de vida.” (PGC, 2017, p. 221)

“O programa é de suma importância para amenizar a desigualdade e oferece diversos programas complementares para

auxiliar no desenvolvimento da renda familiar. Contudo pessoas de má fé omitem informações e acabam recebendo sem a necessidade prevista.” (PGC, 2017, p. 221)

“Bolsa Família é frequência das crianças.” (PGC, 2017, p. 219)

Para além das percepções peculiares, fruto da própria ideia de estado-social no Brasil, algumas respostas são muito importantes para a reformulação das políticas de assistência. Elas “aparecem” como efeito do cotidiano de trabalho, mas, a bem da verdade, são evidentes falhas de implementação, que podem dificultar o acesso daquelas famílias que precisam do benefício e, por estar alargado demais o conceito de autodeclaração, para ficarmos num único exemplo, acabam por inflacionar e dar margens a falsas declarações, a ações preconceituosas, etc. Enfim, não é meu papel discutir uma reformulação do PBF, no entanto, percebe-se pelas respostas que há, no conjunto do Estado, a necessidade de orientação sobre o que é e o que pode ser uma política social.

De modo geral, em praticamente todas as respostas, o Bolsa Família figura como uma ajuda, não há menção a ideia de direito social, política pública, ação política de Governo, etc. Isso é importante, pois muitas pesquisas, realizadas nos 14 anos de programa, apontam para o fato de que as políticas sociais no Brasil não são entendidas como direitos e sim como ajuda, reforço, até mesmo presente de políticos. Essa visão sobre as

políticas não contributivas, aquelas cujo beneficiário não necessariamente contribui para ter acesso, como é o caso das transferências de renda, contribui para a cultura do clientelismo político⁶⁶. Trata-se, portanto, de má interpretação do papel dos programas sociais, lá na base, isto é, nos contextos de implementação e desenvolvimento da política.

Essa tem parecido uma noção generalizada do Bolsa Família no Brasil. Por certo, e isso irei destacar no próximo capítulo, não se trata de culpar os agentes públicos por um olhar generalista ou preconceituoso sobre os pobres, visto que essas percepções, as vezes, podem ser reflexo “de cima”, como é o caso do discurso do Vossa Excelência o Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário. Por outro lado, é importante

⁶⁶ Renata Bichir (2010), explica melhor a crítica ao clientelismo, que a bem da verdade é um criticismo ingênuo ao Bolsa Família. “A meu ver, muitas das críticas ao PBF nesse eixo de discussões baseiam-se em informações equivocadas sobre o desenho e a operação do programa, especialmente no que diz respeito às diferenças entre o processo de identificação dos potenciais beneficiários — sob responsabilidade municipal — e o processo de seleção dos beneficiários, que ocorre no nível federal. No caso dos programas de transferência de renda, o maior ponto de discricionariedade pode ocorrer no momento do cadastramento dos beneficiários em potencial: os “burocratas de nível da rua” responsáveis pelo cadastramento podem interferir nos critérios de inclusão a partir de julgamentos pessoais, gerando vieses. Entretanto, inserir certas clientelas no Cadastro Único não garante que essas pessoas serão efetivamente selecionadas como beneficiárias com base nos processos empregados pela CEF. Claro que um cadastro de má qualidade gera uma base de má qualidade para a seleção de beneficiários, mas cabe ressaltar que o desenho do programa reduz significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários. Desse modo, a própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco.” (2010, p. 14)

destacar que, no tête-à-tête, no dia-a-dia da assistência e da escola, esses discursos ganham ouvintes e esses ouvintes também são agentes, por isso a preocupação sociológica de saber como funcionam os discursos, mas, mais que isso, como diria Foucault, é saber que esses signos designam e constroem coisas. Conforme destaca a cientista política Renata Bichir (2010, p.17):

Considerando que pobreza e desigualdade são fenômenos complexos e multidimensionais, com forte persistência ao longo da história do país, não são autorizadas visões simplistas e ingênuas das políticas desenhadas para combatê-las. A despeito do reconhecimento de que certas desigualdades se originam no seio familiar, deve-se evitar a perspectiva da culpabilização dos pobres por sua própria situação, reforçando-se, por outro lado, a responsabilização estatal pela disponibilização de serviços, políticas e oportunidades a essas populações.

Vejamos os exemplos empíricos que selecionei como amostras representativas do discurso dos gestores escolares:

“As famílias têm mais condições de dar roupas/calçados e alimentação melhor. Mas, muitas famílias que precisam não ganham.” (PGC, 2017, p. 219)

“Não é uma saída definitiva para a pobreza, cria dependência.” (PGC, 2017, p. 219)

“Eu realmente não tenho uma opinião formada sobre isso. Porém vejo casos de algumas pessoas não darem valor nessa ajuda do governo.” (PGC, 2017, p. 219)

“Existe ausência de diálogo entre a unidade de ensino e as famílias beneficiadas, no que tange à promoção de ações afirmativas que contribuam para a emancipação socioeconômica dos mesmos.” (PGC, 2017, p. 220)

“Nas eleições votam para o candidato que esta no poder, pois temem em perde a bolsa. As crianças não fazem ideia de quanto é o valor que seu pai ou mãe recebe. A crise de não ter condições, não muda em nada.” (PGC, 2017, p. 220)

“O programa Bolsa Família é uma política social que veio ajudar e muito essas crianças que não tinham nada para comer, acredito que só tem pontos positivos, principalmente amenizando a fome.” (PGC, 2017, p. 221)

“A fala entre os colegas é deprimente, acreditam que quem participa do programa é desocupado,ou pior as mães fazem muitos filhos para não perder a bolsa família.” (PGC, 2017, p. 220)

Robert Castel, em *As metamorfoses da questão social*, elabora uma espécie de genealogia da questão social. A “questão social”, para Castel (2008, p. 30), é uma

aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência.

Se há intenção ou ação concreta do Estado em colocar na agenda política questões que dizem respeito a grupos

populacionais, neste caso aos 80 milhões de brasileiros e brasileiras pobres, há, também, por outro lado, a necessidade de que essa ação de Governo seja compartilhada pela nação como uma política de todos (“Brasil: um país de todos”, slogan do primeiro governo Lula). O questionamento social é extremamente justo e válido, mas seu conteúdo deve ser rigorosamente problematizado, tal como a ação do Estado.

O que pode ser identificado – neste caso específico em que traduzo as respostas dos agentes públicos em discursos sobre a população pobre e as políticas sociais – para além das expressões fortes que acabo de lhes mostrar, é a fragilidade da coesão social brasileira. Este, contudo, não é um fenômeno aparente, é, sobretudo, um fenômeno enigmático para um país tão desigual. Essa relação entre estabelecidos e outsiders, que, a partir do segundo turno das eleições presidenciais de 2014 vem beirando o ódio, coloca os beneficiários como sujeitos cujo direito à assistência pode ser suspenso a qualquer momento, por qualquer movimento político. Uma severa crise na insipiente integração social dos pobres no Brasil, resultado de mudanças sociais que não foram acompanhadas por um processo de solidariedade social.

8. Os professores da rede básica do Estado de Santa Catarina

O leitor desta tese pode perguntar-se, qual é de fato o papel do professor da rede básica de Santa Catarina na implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família. A

resposta pode parecer simples, mas depende de uma hipótese. Os professores das escolas públicas que atendem crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família têm no seu cotidiano uma relação estreita com o cumprimento das condicionalidades, principalmente a condicionalidade educacional, isto é, da obrigatoriedade de frequência igual ou superior a 85%. Podemos dizer que essa relação se resume ao simples ato de perceber que o aluno está em aula? Sim e não. Sabe-se que o trabalho docente no Brasil, precarizado, desvalorizado, às vezes até desumano, influencia na disposição e até mesmo no tipo de vínculo que um docente pode estabelecer com sua escola ou até mesmo com seus educandos. Por isso, de antemão, acrescento que neste tópico de análise do discurso de docentes da rede básica, não é minha intenção julgar suas práticas. É, sobretudo, um esforço de compreender como o que pensam sobre a pobreza e o Bolsa Família, pode de alguma forma, construir uma percepção mais generalizada no âmbito da escola sobre as causas da pobreza e a própria desigualdade social.

Do total de participantes do *Perfil Geral dos Cursistas...*, 287 são professores da rede básica. Eles estavam naquele momento distribuídos em 12 municípios-polo em Santa Catarina⁶⁷. Na pesquisa realizada, que serviu de fonte para esta tese, os professores representavam mais da metade dos participantes, isto porque o foco principal foi analisar a relação entre educação e pobreza no referido estado.

⁶⁷ Essa caracterização pode ser revista no capítulo anterior.

Um dos objetivos fundamentais da política de transferência de renda monetária no Brasil é o aumento das capacidades, isto é, o aumento do chamado capital humano, como vimos anteriormente. Para lograr este objetivo a transferência direta de dinheiro visa amenizar os efeitos primários da pobreza, como a falta de alimentos, vestuário, entre outros itens básicos não ofertados diretamente pelo Estado. Ao transferir dinheiro o programa objetiva dar condições para que as famílias possam acessar de forma igualitária os serviços de saúde e educação, inclusive priorizando o acesso de famílias pobres nesses setores. Nesse sentido, a educação e o acesso à ela, são entendidos como primordiais na quebra do ciclo intergeracional de pobreza e na superação da pobreza crônica entre famílias brasileiras. De acordo com relatório do IPEA, “A racionalidade é clara: a transferência ameniza a pobreza hoje e a condição faz com que as famílias andem na trilha da sua superação futura.” (SOARES, OLIVEIRA, SERGEI, 2013, p. 07).

Essa dinâmica não pode enganar o olhar atento do pesquisador, pois a dita clareza, não é clara se analisada qualitativamente. Isto porque, as metas de combate à pobreza, ou as chamadas políticas antipobreza, não são mecanismos que se desenvolvem sem que sejam influenciados por aspectos subjetivos, isto é, pelas relações sociais próprias de uma determinada configuração social. Nesse sentido, analisar essa dinâmica, a partir do discurso escrito de agentes públicos, neste caso específico professores, é inexoravelmente importante. Isso quer dizer que a construção da percepção sobre a pobreza no

âmbito escolar, tem relação direta com o sucesso desta política pública, notadamente na permanência dos estudantes pobres e no enfrentamento conjunto das iniquidades. Isso fica ainda mais evidente quando pensamos que a maioria dos estudantes beneficiários do Bolsa Família, via de regra, têm contato mais próximo com professores do que com assistentes sociais, agentes comunitários, gestores escolares, técnicos do programa, etc.

8.1 Pobreza e suas causas

Nas respostas dos professores sobre o que é a pobreza, a definição mais recorrente pode ser expressa sob a ideia de “falta”. É pobre aquele indivíduo cuja vida é caracterizada pela falta de algum bem material ou imaterial. Seguida pela falta, está a ideia de condições mínimas de sobrevivência, nessa formulação os pobres são caracterizados como uma parte da população que não tem condições de aquisição de bens mínimos, sejam eles para a alimentação, vestuário ou mesmo para o trabalho. Chamou-me muito a atenção a frequência com que a ideia de “direito” aparece nas respostas, sem que, necessariamente, refira-se a direito social.

Quadro 17. Frequência de termos para definir pobreza e suas causas

Termo	Frequência
Fome	6 x
Condições mínimas, básicas	49 x
Falta de dignidade	16 x
Direitos	23 x
Falta de...	121 x

Fonte: elaboração própria

Até o momento nenhuma das outras categorias havia respondido que a pobreza é de certa maneira a ausência de direitos sociais. Por outro lado, há, também certa tendência nas respostas a uma ideia mais individualista de pobreza, colocando o indivíduo como resultado da pobreza, mas, principalmente como agente de superação. Abaixo explicito algumas dessas ideias:

“Pobreza é a falta de capacidade de obter acesso devido à falta de recursos financeiros ou bens de serviços como educação, saúde, moradia, alimentação, segurança.” (PGC, 2017, p. 144)

“É a falta dos suplementos básicos. É a cassação dos nossos direitos.” (PGC, 2017, p. 151)

“POBREZA É A MÃE DE TODA IGNORÂNCIA” (caixa alta do autor da frase) (PGC, 2017, p. 151)

“Ser pobre é viver em péssimas condições. Não ter onde morar, o que comer, o que vestir ou ter um barraco onde morar, uma única roupa pra vestir e ter que pedir para comer. Não ter trabalho, saúde, educação é muito mais.” (PGC, 2017, p. 148).

“Pobreza é não ter o mínimo para a sua sobrevivência seja no que diz respeito a ter o que comer, a ter o que vestir, a ter como se manter financeiramente e acima de tudo não ter como mudar isso tudo e ser considerado(a) um nada mediante a sociedade.” (PGC, 2017, p. 146)

“Pobreza é a falta de alimento a miséria. A falta de incentivo e busca das pessoas que acabam se apoiando na comodidade ficando condicionadas a não buscarem um crescimento e formas de desenvolver suas habilidades.” (PGC, 2017, p. 146)

“É uma incapacidade de realizar algo que se almeja, de trabalho, de estudar em boa escola, de condições de vida, alimentação adequada entre outros.” (PGC, 2017, p. 143)

“Condição social de escassez dos direitos do cidadão de ter assegurados suas necessidades básicas para uma vida digna..” (PGC, 2017, p. 152)

“É uma condição que não se tem seus direitos mínimos de sobrevivência garantidos.” (PGC, 2017, p. 153)

Como se vê nas respostas, os discursos produzidos pelos docentes seguem um sentido mais geral, isto é, compartilham das percepções até agora apresentadas. Possuem aspectos que se diferenciam, tal como a ideia de direitos sociais, outros nem tanto, pois se reduzem ao fenômeno material da pobreza. Isso muda ao longo do questionário, como veremos adiante.

Indagados sobre as causas da pobreza, os professores da rede básica de ensino estabelecem a meu ver, pelo menos, três tipos de visão que podem ser descritas como: pobreza como desestruturação familiar; pobreza causada pela falta de motivação e dependência; por último a pobreza é vista como resultado da estrutura social. Portanto, as palavras-chave que

emergem nos discursos são família, vontade política, comodismo, dependência, oportunidades, preguiça, entre outras.

Pela primeira vez aparecem respostas que relacionam pobreza e uso de drogas lícitas e ilícitas. Como veremos adiante, pode-se notar que há uma associação quase que imediata com a ideia de estrutura familiar-pobreza-uso de drogas. O mundo social pintado pelos agentes públicos é, em certo sentido, fruto da vivência laboral deles mesmos, isto é, fruto daquilo que conseguem perceber em seu cotidiano de trabalho, mas fruto também daquilo que podemos chamar de preconceito social com os pobres. Essa dinâmica caracterizada pelo preconceito social é bastante recorrente nas práticas discricionárias, e, mais evidente ainda, disso irei tratar no capítulo seguinte, quando pensada em contextos de burocracia de nível de rua. Uma mesma resposta pode conter elementos antagônicos ou pelo menos controversos. E isso fora proporcionado pelo anonimato e formato *on-line* do *Perfil Geral dos Cursistas....*

Vejamos alguns exemplos empíricos. Para apresentá-los de modo mais coerente decidi por dividi-los em três grupos, como mencionei acima.

A **estrutura familiar** parece ser central na percepção dos professores, para muitos deles, vejamos que estes são só alguns exemplos, o planejamento familiar ou a falta de planejamento são, primordialmente, causas da pobreza. No entendimento destes agentes, uma família não convencional, em síntese é isto mesmo, tem mais chances de tornar-se pobre e, se forem pobres, mais chance ainda de permanecer no ciclo de pobreza. A

esta concatenação de fatores agrega-se o uso de drogas e o alcoolismo como um fator/fenômeno inerente aos indivíduos pobres.

“A falta de estrutura das famílias sem orientação educacional e as condições impostas a essas famílias para sobreviverem.” (PGC, 2017, p.161)

“Às vezes hereditária, onde o filho cresce vivendo na pobreza e talvez pense ser normal ou que não tem outro jeito. As dependências químicas, o desemprego, a falta de interesse, famílias que perdem o pai ou a mãe, entre outros.” (PGC, 2017, p.163)

“São de várias ordens: falta de vontade política (ausência o ineficiência de políticas públicas de prevenção e combate a pobreza), baixa escolaridade, desemprego, falta de planejamento familiar e planejamento social.” (PGC, 2017, p.165)

Um ponto nodal bastante exemplar por sua recorrência nos discursos de todas as categorias é a **ideia de que os pobres são pobres em razão de suas próprias práticas**. Trocando em miúdos, são pobres aqueles indivíduos cuja vida é marcada pela preguiça, acomodação, desmotivação para conseguir emprego ou trabalho, vontade de aprender, etc. As respostas a seguir são uma miscelânea de palavras que em certo sentido demonstram uma potencia discursiva empregada para distanciar-se daqueles que, segundo os agentes públicos, não tem vontade própria ou

auto-estima. Outro aspecto bastante interessante tem a ver com a redação das frases. Em geral, as frases mais fortes são redigidas de forma curta, em formato de lista, caixa alta (a meu ver para ressaltar a posição) e muito próximas a comentários em redes sociais. Vejamos.

“A preguiça, a oportunidade, o acomodar-se, a injustiça social.” (PGC, 2017, p.169)

“Falta de incentivo, disponibilidade de aprender, e desmotivação com o futuro.” (PGC, 2017, p.162)

“Muitas vezes o próprio comodismo da pessoa, a falta de oportunidade de emprego, a miséria.” (PGC, 2017, p.163)

“Pobreza é a consequência da falta de oportunidades e por vezes de vontade e autoestima.” (PGC, 2017, p.163)

“Desigualdade social, dependência de assistencialismo, preguiça, falta de oportunidades, desemprego.” (PGC, 2017, p.172)

“COMODISMO, ALIENAÇÃO, FALTA DE ESTÍMULO E INTERESSE, FALTA DE OPORTUNIDADES, PROJETO DE VIDA.” (caixa alta do autor da frase) (PGC, 2017, p.163)

Por outro lado, essas respostas demonstram uma ideia interessantemente potente. Do mundo social em que emergem parece haver oportunidades para aquelas pessoas que não se

acomodam, parece que há igualdade para todos e que um esforço individual vale mais que uma renda justa. Outra ideia que fica evidente é a de que os pobres com os quais os professores têm contato diário são, sobretudo, dependentes. Essa última ideia me parece bastante controversa, pois aparece junto a um discurso que fala em justiça social e direitos sociais, bem como de falta de oportunidades.

A categoria profissional docente é bastante heterogênea, por isso, é possível identificar, também, pontos dissonantes nos discursos destes agentes. Nas respostas que a seguir temos algumas das formulações que colocam as **causas da pobreza mais próximas da estrutura e menos como resultados de práticas individuais**. Essas causas passam pelo sistema educacional desigual, pelo desemprego, pela natalidade entre famílias pobres, pelo analfabetismo funcional, entre outras identificadas pelos agentes públicos. Isso, no entanto, não significa que as mesmas formulações que, em algo se diferenciam das anteriores, tenham elementos controversos, veja que estamos falando em universo simbólico, em fronteiras estabelecidas pelos próprios agentes. Vamos aos exemplos:

“A falta de oportunidades, o cidadão não consegue fazer suas escolhas porque não entende o sistema.” (PGC, 2017, p.162)

“A superpopulação é uma das causas mais graves da pobreza, o analfabetismo contribui satisfatoriamente para isso, e a distribuição de recurso irregular para a população.” (PGC, 2017,

p.163)

“Existem vários fatores que proporcionam a pobreza. Dentre elas podemos ressaltar a própria autoestima dessa população, o interesse dos ricos, dos políticos, entre outros. E tudo isso por fim acaba se tornando um ciclo vicioso.” (PGC, 2017, p.166)

“O desemprego, o analfabetismo, a falta de qualificação para o trabalho, falta de alimentação e vestimenta adequadas, falta de moradia, o alcoolismo, o consumo de drogas...” (PGC, 2017, p.169)

“Nosso modo de vida individualista nos encerra em uma bolha. Agimos nos sentimos e pensamos como indivíduos que dominam o mundo ao redor, e não mais como uma parte harmoniosa dele. Estamos perdendo a noção de que somos todos de uma mesma espécie.” (PGC, 2017, p.164)

“Hoje ocorre o acúmulo de riquezas. As pessoas pobres, na maioria, vivem em locais isolados do resto da população, e muitas se acomodam, e os que vão à busca de uma vida confortável passam bastante trabalho.” (PGC, 2017, p.168)

Por fim, é possível perceber uma viagem redonda que começa no indivíduo, passa pela ação do Estado, volta ao indivíduo e acontece que no fim desta viagem acaba por culpabilizá-lo pelo insucesso de sua jornada. O que vemos, e, isso fica sempre muito evidente, é que as camadas

subalternizadas da população são consideradas um objeto inerte, doente, moldável, sem vontade ou autoestima, sobretudo, subcidadãos⁶⁸, nunca sujeitos de direitos.

8.2 Desigualdades sociais

Na questão a respeito das desigualdades sociais, parece unívoca a ideia de que elas são resultados da estrutura social desigual de nosso país. As desigualdades são pensadas em termos concretos, materializados na precariedade da saúde e da educação, na falta de segurança pública, no acesso a bens e serviços disponíveis a todos, mas pouco acessíveis aos pobres, bem como na oferta de emprego e garantia de renda. É possível notar que as políticas públicas são consideradas uma forma de combate à desigualdade, mas, na percepção dos professores, não há políticas sociais para todos, para que se garanta o direito social à educação, por exemplo. Novamente, o preconceito é visto como um impedimento para que os pobres sejam integrados à sociedade, muitos dos agentes consideram difícil a inserção de pessoas pobres no mundo do trabalho, isto porque, de modo ideal, um indivíduo pobre não tem/teria capacidades suficientes para a interação social num contexto laboral, portanto isso dificultaria a superação da pobreza.

“Geralmente as famílias pobres sofrem preconceitos por serem pobres, então muitos acabam não conseguindo emprego, não tem amigos... são rejeitados pela sociedade em geral.”
(PGC, 2017, p.183)

⁶⁸ Para lembrar Jessé Souza novamente, ver “Construção social da subcidadania” 2012.

“Penso eu que desigualdade social seja a falta de políticas públicas para que todos os cidadãos tenham a mesma condição de acesso a educação, saúde, etc., condições humanas que as pessoas com maior poder aquisitivo podem pagar para obter.” (PGC, 2017, p.183)

“Há pessoas que dispõe de recursos além do necessário para se ter uma boa qualidade de vida e outras que não tem nem metade do que é necessário. Essa desigualdade é injusta.” (PGC, 2017, p.183)

“Desigualdade. Eu entendo como a diferença entre aqueles que ganham muito e os que ganham pouco, essa diferença, é bem visível pela geografia (subúrbio/roça x mundo urbano), cor, sexo, etc.” (PGC, 2017, p.186)

“A desigualdade social pode se manifestar de diversas formas pode ser de classes, racial, de gênero e serve para a manutenção de poder de alguns sobre os outros. Exemplo: machismo coloca o homem em situação de privilégio.” (PGC, 2017, p.188)

“É todo tratamento desigual entre povos, etnias, gênero e classe social, onde uns podem contar com bens e serviços de boa qualidade e outros (a maioria conta com bens e serviço precários) formando assim uma sociedade desigual.” (PGC, 2017, p.189)

“É uma pirâmide onde há os bem afortunados, classe mé-

dia e os pobres que são muitos em nosso país, não tem acesso a saúde, educação e moradias de qualidade.” (PGC, 2017, p.189)

Ao lermos essas percepções, tal como acontece nas outras categorias, é preciso reconhecer a potencialidade de um discurso que justifica a existência de políticas sociais focalizadas nos mais pobres, da necessidade de ações de Estado voltadas às camadas empobrecidas da população, entretanto, adiante ver-se-á o contrário. Com isso, eu afirmo que embora as causas da pobreza e a desigualdade sejam tratadas, de maneira geral e com maior frequência, como resultado das ações individuais – mas que com o auxílio de políticas públicas poderiam ser superadas – a ação política do Governo Federal, aqui representada pelo Programa Bolsa Família, é muito rechaçada. As razões disso ainda são um ponto nebuloso na sociologia da pobreza, mas uma delas tem a ver com certa desconfiança da população em relação à transferência direta de dinheiro proporcionada pelo Bolsa Família.

8.3 O Programa Bolsa Família

As principais ideias encontradas nos discursos dos professores podem ser descritas como: o Bolsa Família proporciona renda e auxilia na frequência escolar das crianças e dos jovens; o recurso é considerado pouco, mas válido; as famílias gastam mal o benefício; há falta de controle por parte do Estado em relação à como se gasta o dinheiro do Bolsa Família;

Em geral, os pais só enviam seus filhos a escola por causa do Bolsa Família; as famílias que são atendidas pelo programa se tornam acomodadas. Para termos uma noção de como estão articulados esses argumentos, escolhi agrupá-los num enquadramento discursivo.

Figura 5. Enquadramento discursivo de professores sobre o PBF

<p>educação</p> <p>frequência</p> <p>condicionalidades</p> <p>“os pais só mandam por causa do BF”</p>	<p>saúde da mulher</p> <p>condicionalidades</p> <p>natalidade</p>
<p>“ajuda”</p> <p>“para o básico”</p> <p>Saída da pobreza</p>	<p>alcooolismo</p> <p>falta de vontade</p> <p>desmotivação</p> <p>drogas</p> <p>acomodação</p> <p>dependência</p>

Fonte: Elaboração própria.

Veremos a seguir, nas respostas escolhidas para exemplificar e dar sentido ao discurso destes agentes que há um reconhecimento do Bolsa Família como uma política que possibilita o acesso à alimentação, vestuário, educação e saúde, os últimos dois na forma de condicionalidades. Embora, o Programa Bolsa Família seja compreendido como uma política de Governo, em geral a menção positiva a este benefício se refere a ele como uma “ajuda”, “um incentivo que poucas pessoas aproveitam”.

“Ele causa dependência, o que faz a família viver permanentemente com ele.” (PGC, 2017, p.226)

“Alguns pais só mandam as crianças para escola porque recebem o Bolsa Família. Não se interessam pelas atividades dos seus filhos e nem aparecem aqui quando são chamados.” (PGC, 2017, p.226)

“É preciso verificar onde exatamente esse dinheiro esta sendo aplicado nas famílias.” (PGC, 2017, p.226)

“Oferecer o mínimo para a sobrevivência de um ser humano pode ser algo positivo, principalmente porque o benefício está atrelado a frequência escolar e este fato possibilitará uma melhoria futura nas condições de vida do educando.” (PGC, 2017, p.226)

“Possibilita que famílias na pobreza extrema tenham o que comer. Mas outro lado muitos acomodam-se dessa maneira, sendo ajudados, não tentando mudar e reverter o quadro precário ao qual vivem.” (PGC, 2017, p.227)

“Minha instituição é um Centro Municipal de Educação Infantil e temos observado que duas questões têm destaque: diminuiu a defasagem escolar; os pais estão se comprometendo mais.” (PGC, 2017, p.227)

“Algumas famílias usam o dinheiro para comprar roupas, comida, materiais, ajudando nas despesas de casa; outras famílias usam o dinheiro para cigarro e bebidas alcoólicas deixando o trabalho de lado.” (PGC, 2017, p.228)

“No sul do país especificamente em minha escola, perce-

bo pontos positivos, pois os pais têm a consciência que este dinheiro auxilia a criança nos estudos e caso os mesmos não frequentem a escola o benefício será cortado.” (PGC, 2017, p.229)

“Ainda há muito preconceito. Ainda é considerado como esmola. É preciso um aperfeiçoamento nos cadastros e um maior acompanhamento das famílias beneficiárias. O sistema ainda é muito falho. Precisaria de maior agilidade no processo.” (PGC, 2017, p.230)

“Muitas vezes as famílias por receber este recurso se tornam acomodadas e não buscam novas formas para se sustentar.” (PGC, 2017, p.230)

“O bolsa família foi que tirou muitas crianças da rua, deu oportunidade de estudar. Mas, tinha que ter mais trabalho com as famílias para incentivar a busca de uma vida melhor sem o programa.” (PGC, 2017, p.231)

“Ajuda, não muito, mas ajuda as famílias tão carentes que às vezes ou na maioria delas tem só este benefício para ter o que comer. Precisa ser mais filtrado a forma de cadastramento e acompanhamento do benefício.” (PGC, 2017, p.231)

“As condicionalidades que facilitam para que as crianças e adolescentes frequentem a escola e as gestantes o acesso a saúde. Mas, não consideram a diferença entre quem paga aluguel e quem não paga.” (PGC, 2017, p.231)

“As crianças e adolescentes frequentam a escola e tem

alimentação e necessidades básicas atendidas. Porém, na grande maioria, não mudam sua perspectiva de vida, acreditam que não são capazes de sair dessa condição; sofrem discriminação.” (PGC, 2017, p.233)

“O Bolsa não é usado em benefício para os alunos como compra de comida e roupas e sim usado de maneira errada como a compra de cigarro e bebida, às vezes na compra de material escolar e em alguns lugares ajuda a movimentar a economia do país.” (PGC, 2017, p.238)

Além dos pontos já levantados por mim e pelas próprias respostas dos agentes públicos, vale ressaltar a frequência de ideias que parecem apresentar o pobre como um sujeito sem dinâmicas individuais, sem um mundo social particular, sem que para cada sujeito exista um “caso a parte”. Por isso, muitas frases afirmam que o Bolsa Família é importante, mas muitas pessoas não saem das situações de precariedade em que se encontram por não terem perspectiva de vida, não terem autoestima, não se envolverem com a educação dos filhos, entre outras características apontadas. O fato é que essas percepções dos professores são fruto do seu trabalho cotidiano, mas não podem elas, em razão do lugar de fala dos professores, tornarem-se regras objetivas de classificação do sucesso e do fracasso do Bolsa Família, quando na verdade nos parecem mais uma excessiva desinformação sobre o papel das políticas sociais e o papel dos agentes públicos na implementação e desenvolvimento das ações do Estado.

9. Conclusão

A persistência das desigualdades no Brasil, que resiste a políticas públicas de diversos governos, desde Getúlio à Dilma Rousseff, pode se justificar pelo seu grau de legitimação entre os brasileiros. O Perfil Geral dos Cursistas... demonstra que os agentes públicos (aqueles aqui estudados) reconhecem que o Brasil é um país desigual, e que isso por si só seria uma base sólida para a legitimação de uma nova ordem marcada por reconhecimento e transferência de renda. No entanto, quando se trata de falar sobre uma ação concreta existente (caso do Bolsa Família), o discurso pouco ou nada contribui na construção dessa nova ordem, pois legitima ações preconceituosas perante as camadas pobres da população, marcadamente aquelas que utilizam o Bolsa Família.

Com isso, pretendo demonstrar que a legitimação da ordem social desigual depende de elementos de justificação presentes na cultura, na tradição, na razão e nos parâmetros de justiça adotados por uma sociedade, entendendo sociedade como um conjunto complexo de configurações diferentes entre si. Embora o Estado brasileiro trabalhe na criação e promoção de políticas antipobreza, existe pouca capacidade prática em desenvolver ações concretas de solução e enfrentamento da questão social. Conforme escreve Pedro Demo, 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). No entanto, esse tipo de Estado não se constituiu no Brasil, mas apenas em alguns países de capitalismo central como França, Alemanha, Suécia e Inglaterra. Nossa histórica maneira de tratar o social segue um percurso menos nobre.

Como escreve O'Donnell (2010, p. 166), o Estado não somente tem muitas caras, como mostra diferentes caras a indivíduos diferentes. "Em todos, mas mais ainda em países muito desiguais, os ricos e privilegiados se encontram com poucas dessas caras, e essas poucas caras são frequentemente amáveis" (O'DONNELL, 2010, p. 170) e isso podemos dizer que acontece em grande medida justamente porque os ricos acabam por utilizar serviços que são comprados no mercado (saúde, educação, transporte, etc.). A "seleção adversa" daqueles que custam tempo e dinheiro ao Estado, que tem por objetivo a eficiência de gastos dos recursos, não tem consequência para todos. O ponto central, portanto, diz respeito a como se mostra este Estado, que caras assume na *persona* do agente público, o que este Estado constrói no espaço social da assistência, mas não só, o que ele promove em todos os espaços sociais aos quais as famílias pobres precisam acessar. Entretanto é impossível não mencionar que o PBF chama atenção não somente por inserir os problemas da fome e da pobreza na agenda pública nacional (WEISSHEIMER, 2006), mas também

devido ao “ineditismo da ampla cobertura” (IVO, 2008). Isso, sem dúvidas, desperta paixões e ódio no seio do serviço público.

No próximo capítulo irei analisar a partir de dois grandes referenciais, a saber, a noção de fronteira simbólica e de burocracias de nível de rua, as dimensões do fenômeno sociológico exposto neste capítulo, ou, em outras palavras, farei uma exposição final das ideias que nortearam esta análise.

Capítulo 5

Fronteiras simbólicas e burocracias de nível de rua: um debate sociológico sobre a assistência

Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever. (FOUCAULT, 2012, p. 55)

A partir dessas linhas meu objetivo é apresentar um quadro analítico para o problema da interdependência entre os pobres e o “todo” da sociedade, assim compreendida. O fenômeno da interdependência, tão bem tematizado por Elias (1982), considera as relações sociais em seu tempo e espaço, determinadas pela cultura e influenciadas pelo compartilhamento constante de percepções simbólicas, com fronteiras quase sempre concretas. Georg Simmel (1998), no entanto, já havia escrito que a relação de interdependência entre os pobres e a sociedade é uma relação cujo interesse geral da sociedade é a auto-preservação, limitando-se a assistência a mera mitigação das necessidades de primeira ordem, o que salvaria a coletividade (interesse geral) do caos social eminente. Portanto, se a assistência é um fenômeno central na história das sociedades ocidentais contemporâneas, e sua existência é caracterizada pela ideia compartilhada de proteger a sociedade.

Por essa razão, escolhi o discurso escrito dos agentes públicos como uma das formas possíveis de compreender as dinâmicas sociais no interior da assistência. Ainda que, haja limitação ao escrutinar apenas uma pequena parte deste fenômeno e seus sujeitos, é interessante notar que há naquilo que escrevem os agentes públicos um caminho de interpretação do tipo de relações sociais que eles conduzem, o que chamei de universo simbólico. Afinal, é a instituição da assistência um conjunto de relações de interação entre os agentes públicos e a população em geral. Nesse sentido, o leitor pôde encontrar aqui o estudo de um “campo moral” nas relações de assistência, um estudo que avança do esquema objetivista, proposto por Bourdieu, referente à estrutura de constituição de um agente frente ao espaço social em que este circula, a uma noção mais ou menos ortodoxa de dominação simbólica, aqui representada pela fronteira linguística que estabelecem as relações na assistência.

Essa dominação se dá num campo de interação entre pessoas dispostas em níveis socioeconômicos bastante próximos, nessa relação os fenômenos de diferenciação social são tidos por mim, tal como elabora Paugam (2003), como processos de desqualificação. Esses processos partem, no caso deste estudo, de uma lógica de interação não baseada na distinção de origem social, visto que beneficiários e agentes públicos, tal qual evidencio no capítulo de descrição destes, são pertencentes às camadas populares, mas pelas percepções morais, sobretudo de julgamento. Por isso, a fronteira da

assistência é um lugar singular de investigação sobre a pobreza e suas dinâmicas de interação.

No intuito de constituir uma reflexão sociológica mais robusta, fundamentando os argumentos sob tipologias ideias, este capítulo percorrerá um caminho intermediário entre reflexão sociológica e análise do material coletado (discursos e documentos que foram apresentados até o momento). Para tanto, irei apresentar os argumentos que desenvolvem a ideia de burocracias de nível de rua, bem como aqueles que consideram o *lócus* da assistência, seja ele a escola ou a secretaria de assistência social de um município, como uma fronteira simbólica (pois nela se constituem, também, os universos simbólicos). A partir desses dois conceitos, exponho as possibilidades de estabelecer noções de formas elementares de pobreza, reconhecendo que, mesmo a identidade da pobreza, para nada, pode ser considerada homogênea, passiva, voluntariosa. Nesse sentido, discutirei algumas características gerais da pobreza, conforme se nos apresentam os discursos dos agentes públicos, bem como, discutirei os fatores que retroalimentam a manutenção de certos tipos ideias de pobreza ao longo da história recente do Brasil. Em suma, neste último capítulo, discutirei a noção de fronteiras simbólicas, burocracias de nível de rua e por fim alguns elementos essenciais que constituem a identidade da pobreza no Brasil contemporâneo.

1. Fronteiras simbólicas

[...] O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto parece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão popular, 2008, p. 258.

Na definição do conceito de concreto, o filósofo alemão, dá-nos uma excelente contribuição à noção de relações sociais em espaços socialmente determinados. A concretude das relações e do espaço social e geográfico em que se desenvolvem, não é simples fotografia muda, perpétuo presente, é, sobretudo, vórtice das determinações históricas, econômicas, sociais e culturais. “Unidade do diverso”, o espaço social da assistência é um ponto de encontro com fronteiras bem determinadas, bem como os indivíduos, unidades biológicas do diverso.

Mani Marins (2013) escreveu uma interessante tese sobre a construção de fronteiras simbólicas no caso específico do Programa Bolsa Família. O objetivo da tese era o de compreender como uma política pública era capaz de produzir de forma não intencional uma distinção entre os pobres. A autora identificou que é no espaço social da assistência que se “constroem” fronteiras invisíveis. Essas fronteiras podem ser

definidas como representações distintivas que nós fazemos entre objetos, indivíduos, grupos sociais e práticas. A fronteira pode ser pensada como um sistema de regras mais ou menos rígidas que guiam a interação, afetando aqueles que juntos se engajam num ato social.

Ao fim desta análise pude perceber que há entre os agentes públicos um conjunto de valores compartilhados que se referem a aspectos mais ou menos objetivados no cotidiano de trabalho. Esses valores estão fundados segundo um certo tipo de moralidade que se desenvolve nas fronteiras da assistência sob variadas formas, entre elas a construção de uma “reputação” idealizada das beneficiárias, justapostamente à ideia de mérito, segundo à qual são julgadas as mulheres beneficiárias e os sujeitos pobres. Há também no sentido prático o papel do status social e derivado dele a performance afetiva e dos padrões de conduta esperados.

Se voltarmos ao capítulo anterior, iremos perceber as distinções entre beneficiários que são “bons pobres” e beneficiários que são “maus pobres”. Essa dupla adjetivação é que constrói no interior desta configuração as múltiplas formas de relacionar-se com os agentes públicos, isto é, as múltiplas noções sobre os papéis sociais dos agentes. É a partir da ideia de bom pobre e mau pobre que o julgamento moral qualifica ou desqualifica os sujeitos. Entretanto, como foi possível observar nos discursos, o pobre em geral, essa identidade homogênea, é um ser que, embora tenha necessidades básicas, é percebido como acomodado, já o pobre quando pensado individualmente,

ou seja, o pobre ideal é aquele que está sujeito as práticas que provém da orientação dos agentes públicos. Isso denota, como bem salientou Duvoux (2009), que a autonomia dos assistidos, no nosso caso, dos beneficiários do Bolsa Família, é pautada em relações de (in)dependência. Nesse sentido, são independentes juridicamente, mas dependentes do ponto de vista moral, isto é, dependentes do poder discricionário dos agentes públicos. Interessou-me compreender o que isso significa e como isso funciona.

Bom, me estendi falando das dinâmicas de interação nas fronteiras da assistência, no entanto não a teorizei de fato. Portanto, o que eu considero uma fronteira simbólica?

Para Gilles Deleuze (1962, 1970, 1980, 1991) fronteiras são construções erigidas materialmente ou simbolicamente. São processos social e historicamente - vale reafirmar, simbolicamente - produzidos. Para o autor, devem ser concebidas primordialmente mais como abertura e atualidade, do que como dado ou acabado. *Locus* de mutação e subversão, regidos por princípios de relatividade, multiplicidade, reciprocidade e reversibilidade, as fronteiras nem sempre delimitam espaços simétricos. São espaços sociais que deixam evidente a validade da máxima de Bachelard (1995, p.127): “Longe de ser o ser a ilustrar a relação, é a relação que ilumina o ser”.

O que pude perceber, claro que somente porque ajustada a lente teórica, é que as fronteiras na configuração da assistência são espaços de exacerbação e excesso, onde limites entre o

profissional e o moral são estabelecidos e ultrapassados, novas dimensões descobertas, e onde reordenamentos emergem. Talvez seja por isto, que se constituem como espaços de ruptura e conflito, efeito de poder: cenário de extremidade entre as percepções. Elaboram originalidade, ou reafirmam a tradição pela via da multiplicação da experiência (o batente do dia-a-dia), isto é, pelo perceptível condensado no discurso. Eu creio que seja essa dinâmica que alimenta os discursos, essa dinâmica que é por fim a culminância, o processo em seu ápice, a implementação da política na vida prática das pessoas.

Então, o que significa dizer que na prática a assistência social é uma fronteira entre o Estado e os pobres? Certamente, há nas definições de Deleuze uma distância de proporções e de objeto de análise sob as quais é preciso fazer algumas ressalvas. Eu não as faço, pois para esta análise Deleuze serve como preâmbulo, não tem intuito de fulminar a explicação do meu objeto de investigação. Como vim desenvolvendo ao longo do texto, quando analisamos um contexto específico, que aqui chamei de configuração (pensando sempre em Elias e Simmel), é necessário constatar que as similitudes ideais são, mais bem, diferenciações das mais variadas esferas. Entretanto, configuração não é nem representa a totalidade das relações sociais, mais bem, está entremeada por especificidades que compõem uma totalidade, é dizer, portanto, configuração é o espaço social em que relacionam-se as múltiplas identidades que tem um ponto em comum, a interação, e no nosso caso, o serviço da assistência. Em certo sentido, ao responder a questão

apresentada neste parágrafo, eu, necessariamente devo distanciar-me de Deleuze para então, compreender que, num espaço social onde as relações são pautadas na desigualdade e na legitimidade do Estado como ente superior, a hierarquia, tal como a experiência cotidiana, são elementos fundamentais na interação entre pobres e agentes públicos representantes legítimos do Estado. Com isso, não quero afirmar que a fronteira deva ser entendida apenas pelo viés da atribuição negativa ou depreciativa, mas, também, como uma linguagem que envolve as relações sociais como um todo. Assim, pode-se dizer fronteira, também, é linguagem.

Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto, ele não é, em si mesmo, nem honroso nem desonroso. Um estigma é, então, na realidade, um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo, embora eu proponha a modificação deste conceito, em parte porque há importantes atributos que, em quase toda a nossa sociedade, levam ao descrédito. (GOFFMAN, 1998, p. 13).

Em suma, busquei apreender o movimento que constitui a “carreira moral” dos beneficiários, quando, concomitantemente, o “controle disciplinar” (GOFFMAN, 1987) passa a ser exercido sobre eles na esfera pública, por agentes do mesmo bairro, do mesmo município, por pessoas com as quais, muitas vezes, relacionam-se⁶⁹ em esferas que extrapolam a assistência. O objetivo, então, foi pensar como se cria, a partir de uma percepção profissional e/ou informal, uma imagem pública

⁶⁹ É importante dizer que quase todos os agentes públicos que participaram do *Perfil Geral dos Cursistas...* são residentes de pequenos municípios com uma média de 2 a 3 mil habitantes.

compartilhada dos beneficiários, através da qual, estes precisam ser moralmente vigiados, controlados e, até mesmo, punidos, se necessário, como podemos ver em todos os quadros discursivos do capítulo anterior.

Na verdade, urge compreender as dimensões sociopolíticas do Bolsa Família, muitas vezes negligenciadas, face ao desenvolvimento da pobreza num país de maioria pobre. Isso pode ser considerado resultado do afã dos últimos anos em transferir renda, diminuir a pobreza, sem que, necessariamente, houvesse algum tipo de formação política por parte dos agentes institucionais ou um enfrentamento à má propaganda, à reação conservadora.

De acordo com Strobel (2008, p. 71) é importante que possamos analisar as formas de exclusão simbólica e de estigmatização de grupos sociais compreendidos como diferentes (ou desviantes), eu acrescentaria que é mais importante ainda que sejam analisadas nos distintos espaços em que a assistência desempenha algum tipo de função pública. Por outro lado, é preciso investigar os processos (institucionalizados ou não) de supressão e relativização de direitos que respaldam formas *clôture* de uma comunidade local, profissional e nacional. Estigmatização e relativização de direitos são, sobretudo, formas de construir fronteiras entre os pobres e o Estado, ou entre populações diferentes no interior do mesmo Estado nacional⁷⁰.

⁷⁰ Na ordem do dia a questão indígena é um ponto fundamental deste fenômeno de relativização e estigmatização de direitos sociais.

Tomo emprestado o conceito de fronteira simbólica a partir das elaborações realizadas pela socióloga Michele Lamont e pelo antropólogo Marcel Fournier (1992). De maneira muito prática e clara, definem-se fronteiras simbólicas como processos de interação onde há distinção de perspectivas entre objetos, práticas, fenômenos e, também, identidades. A fronteira simbólica é, em vista disso, uma espécie de sistema compartilhado de regras, um sistema, ou vários deles, operando e guiando as interações sociais. As fronteiras simbólicas constroem configurações que afetam diretamente as vidas individuais. Tal como Elias (1982) interpretou o chamado tecido social, melhor dizendo, a multiplicidade de relações que se atravessam ao longo da vida e geram relações de interdependência, denominadas configurações. Essas configurações são retroalimentadas por fronteiras simbólicas.

Esse ponto me parece fundamental, pois Lamont (2000) apresenta-nos a ideia de que as desigualdades, aquelas que visíveis ou invisíveis constroem barreiras, são construções sociais, permeadas de fundamentos culturais, que produzem sistematicamente fronteiras materiais e simbólicas entre grupos sociais. Isso ocorre independentemente do modelo social vigente, podendo ser observado nas sociedades capitalistas, nas experiências socialdemocratas, nas sociedades liberais e neoliberais.

Em *Dinheiro, Moral e Maneiras* (1993), Lamont escreve sobre a existência de três tipos de fronteiras simbólicas: 1) fronteira moral, 2) fronteira cultural e 3) fronteira socioeconômica.

Adiante irei comentá-las ao passo que também argumentarei referenciando ao meu campo de estudo.

A primeira fronteira diz respeito às formas de julgamentos de valor sobre as atitudes e a personalidade dos indivíduos. Referindo-se as noções de integridade, honestidade e ações práticas, lidas socialmente como corretas, esta fronteira estabelece categorias de distinção social, cujo ímpeto de classificar não pode ser constatado somente pela força da instituição, mas, sobretudo através daquilo que imaginam os agentes como sendo *arte do ofício*. Eu acredito que seja possível afirmar que esta fronteira se constrói com base na formação de uma carreira moral do agente público⁷¹, neste caso muito específico do poder discricionário, e sua correlação com os discursos elaborados pelos sujeitos aqui estudados. Como sugere Bourdieu (2005), foi preciso considerar que o espaço social da assistência é, a bem da verdade, uma fronteira, para podermos compreender, aí sim é Bourdieu quem o diz, “as leis segundo as quais as estruturas tendem a se reproduzir produzindo agentes dotados do sistema de disposições capaz de engendrar práticas adaptadas às estruturas e, portanto, em condições de reproduzir as estruturas” (BOURDIEU, 2005, p. 296). O escrutínio destes sistemas, que perduram mesmo em tempos de hegemonia progressista, pode ser o aporte necessário para mudanças estruturais, mas, ao contrário, tem sido sumariamente negligenciado pela sociologia política⁷².

⁷¹ Sem pretender fazer uma sociologia das profissões.

⁷² Numa rápida pesquisa sobre os temas dos trabalhos apresentados e a serem apresentados este ano nos congressos da Sociedade Brasileira

A segunda fronteira, a da cultura, se caracterizaria pela distinção de escolaridade, “inteligência” e domínio da cultura de um modo bem generalista. É interessante notar como se estabelece, nas variadas formas, essa dinâmica fronteira da distinção cultural. A primeira vista ela pode parecer somente uma distinção acerca dos níveis de escolaridade, o que não seria de todo reprochável, visto que pode ser considerado um fenômeno comum a distinção educacional no interior das camadas populares. Além disso, o nível de formação acadêmica dos participantes da pesquisa, como demonstro no capítulo 3, é de não menos que superior completo, com grande número de especialistas nas mais diversas áreas, alguns mestres e dois doutores. Nada disso justifica uma fronteira estabelecida sob o preconceito de classe, entretanto isso denota, conforme podemos observar nos discursos neste capítulo, um afã de fazer valer uma noção de política, que, antes de qualquer coisa, é constituída no *ethos* de formação destes agentes. Assim, alguns argumentos apresentados nos discursos ressaltavam algumas características que estes agentes identificavam nos beneficiários, tais como: “falta de conhecimento dos seus direitos e acomodação” (PGC, p. 172), “pobreza é a mãe de toda ignorância” (PGC, p. 151), “falta de cultura” (varias citações). Abordarei essa noção cultural da fronteira mais adiante quando

de Sociologia e mesmo da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, fica evidente a ausência de estudos em sociologia da pobreza, sociologia da exclusão social, etc. Parece haver um vazio de compreensão sobre esses fenômenos, este vazio vem sendo ocupado por pesquisadores do Serviço Social, da Filosofia, da Educação, entre outros.

dedicar-me a explicar-lhes o conceito de burocracias de nível de rua, tão permeado pela noção de cultura, quanto de fronteira simbólica.

Para Lamont, a **terceira fronteira** se fundamenta sob os aspectos socioeconômicos da distinção social, relacionando-se à possibilidade de acúmulo de capital monetário. Sob circunstância alguma eu poderia dizer que essa fronteira se apresenta em minha pesquisa como distinção entre o agente público e o beneficiário, ao menos tal como a definição de Lamont. O que sim, posso afirmar, é que há, sobretudo, uma forte cultura do trabalho, uma diferenciação pragmática entre as mães pobres que trabalham e aqueles que “não trabalham”⁷³. O trabalho é um ato que dignifica a beneficiária, quanto mais precário melhor, quanto menos precário, menos “direito ao bolsa” tem a família, esse é um preceito unívoco, compartilhado pelas mais altas esferas do Estado brasileiro⁷⁴.

A compreensão do processo social de construção de fronteiras simbólicas, nesta configuração específica da

⁷³ O trabalho doméstico não aparece como representação do trabalho, antes é um dever de cada pobre prezar pelo asseio doméstico e pelo cuidado constante de seus dependentes.

⁷⁴ Faço menção a mais recente declaração do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia do Partido Democratas: “Criar um programa para escravizar as pessoas não é um bom programa social. O programa bom é onde você inclui a pessoa e dá condições para que ela volte à sociedade e possa, com suas próprias pernas, conseguir um emprego. A cidadania é um emprego, a cidadania não é depender do Estado brasileiro” disse ele em uma palestra no *Brazil Institute do Wilson Center*, na capital americana. Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/maia-afirma-que-bolsa-familia-escraviza-as-pessoas-22296779#ixzz54ZYaTITH>

assistência, é fundamental para que tenhamos em conta os mecanismos de inclusão e exclusão social que podem gerar. Há um processo de agenciamento e autoconstrução a partir do julgamento do outro, do pobre, trazendo à tona categorias de distinção social, tal como as sublinhadas anteriormente, compartilhadas entre os agentes. Se colocarmos em perspectiva os discursos que apresento nesta tese, poderemos observar uma linha discursiva que reconhece o problema da pobreza como resultado da exploração e do capitalismo, mas ao referir-se ao Programa Bolsa Família (apresentado como política de superação da pobreza), é, de modo geral, desfavorável à transferência de renda e encara a família pobre como culpada pelo estado de precariedade.

Entretanto, o discurso, desse modo, não é mera sociologia espontânea? Não teria eu lançado mão de um trabalho árduo em que os poucos resultados se afogariam na lama discursiva dessas páginas? Não é ele mera *performance* dos agentes, dizendo-me o que acreditam que eu gostaria de ouvir? Não. Nenhuma dessas alternativas poderia colapsar este esforço intelectual de compreender as dinâmicas na fronteira da assistência, que se não resultam em *hard sociology*, podem ajudar-nos a compreender e identificar tipificações ideais de interação entre o Estado e aqueles a quem ele considera pobres, como no quadro abaixo.

Quadro 18. Tipificação da interação entre agente público e beneficiários

Tipificação da Interação	
Atendente	Candidatos e Beneficiários
Interação Estigmatizante	Ofensas e humilhações objetivam destruir a fachada do beneficiário.
Interação Burocrática	Função administrativa de preenchimento do cadastro ou do recadastramento. A rapidez e a eficácia movem a ação dos atendentes.
Interação Assistencial	Acontece quando os atendentes fornecem orientações, indicações e encaminhamentos.

Fonte: Marins, 2014, p.550.

Dessa maneira, o que se pode observar é que as fronteiras simbólicas, aqui vistas em sua pluralidade, são destacadamente diferentes das desigualdades sociais. Enquanto uma fronteira simbólica demarca a posição de poder no interior de uma determinada configuração, as desigualdades sociais referem-se a processos amplos que derivam basicamente de condições de classe, raça e gênero. Além da marcada desigualdade social entre os participantes desta investigação, embora, como já disse eles tenham menos diferenças econômicas e mais diferenças culturais, a assistência se desenvolve nessa configuração como um processo de inclusão-exclusão, normalidade-anormalidade, pobres mercedores do auxílio estatal versus pobres não mercedores. E para que essas diferenças se expressem em desqualificação social é que a linguagem opera como vetor de distinção.

A hipótese de que o sucesso de uma política de assistência depende dos governos e das formas de implementação de suas ações não é de todo errada, mas é incompleta. Ao tomar o espaço social da assistência como fronteira simbólica, marcada não só pelas desigualdades, mas, também pelas disposições de classe dos agentes envolvidos, pelo conjunto de capitais aos quais esses agentes têm acesso, percebe-se que as respostas sociológicas podem ser encontradas na análise dos processos históricos de formação do Estado brasileiro. É essa noção histórica do processo civilizatório brasileiro, afinal estamos tratando daquilo que se pode chamar de políticas civilizatórias, que irá guiar esta tese a suas linhas conclusivas.

Em vista disso, a afirmação de que a assistência social, através dos discursos de seus agentes públicos sobre pobreza, desigualdades e o Programa Bolsa Família, constitui do ponto de vista teórico, mas também do ponto de vista prático, visível nas relações cotidianas, uma fronteira simbólica, em sua singular tarefa de distinção e adscrição, me pareceu, variável fundamental da nossa própria organização social enquanto nação. Não se pode esquecer as lições basilares da sociologia brasileira encarnadas nas obras de Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Caio Prado Jr., Octavio Ianni, entre outros. Isso porque se tratarmos o problema aqui exposto como uma expressão da ideia de questão social e, para isso adotarmos a definição de Donzelot (1994) que diz ser a questão social, ou sua resolução por meio da seguridade, uma relação de hibridismo entre os

anseios da sociedade civil e da sociedade política, sustentados sob a ideia de proteção da sociedade contra as sedições e do progresso nacional, poderemos perceber que as fronteiras que emergem na construção das lutas antipobreza são fruto à primeira vista de discursos espontâneos, mas também, e talvez fundamentalmente, resultado da trama cultural do nosso processo de diferenciação social no marco capitalista.

Essa dupla constituição da fronteira simbólica, portanto, é fruto de um conjunto de práticas sociais que, por sua vez, são elementos presentes nas variadas esferas da cultura. Além da fronteira o que há? A instituição. Tal como define Scott (1995), as instituições podem ser descritas em ao menos três formas particulares: A primeira como complexo de regras formais de comportamento, estabelecidas em leis e condicionamentos constantemente impostos por meio de sanções (in)formais e de noções naturalizadas, que estruturam a forma pela qual os agentes percebem suas circunstâncias. A segunda definição se restringe aos condicionamentos invisíveis que orientam as posições dos agentes institucionais. Por fim, as instituições são fenômenos sociais que condicionam as maneiras pelas quais os indivíduos identificam as suas circunstâncias e agem sobre o mundo.

Assim, se os aparelhos públicos de assistência são o campo material da instituição de assistência e neles “florescem” as fronteiras simbólicas, não nos parece correto afirmar, pura e simplesmente, que os discursos dos agentes públicos estejam estritamente condicionado às práticas compartilhadas no campo

da assistência social. Para resolver essa equação, faltava-nos uma abordagem não muito usual na sociologia brasileira, a ideia de *street-level bureaucracies*.

2. A noção de burocracias de nível de rua e os agentes burocratas

Tudo fica um pouco confuso se não fizermos um questionamento crucial para este estudo. Como são incorporadas essas práticas e discursos que eu expus nos capítulos anteriores? De fato, os agentes públicos fazem o que dizem ou dizem o que fazem? Bom, como não se trata de um experimento social, nos moldes da psicologia comportamental, eu, como sociólogo, só posso tecer alguma análise dedicando-me a pensar a construção desses discursos, como se fundam na cultura e porque podem refletir algo das práticas concretas. Para essa tarefa de reconstituir os sentidos de um conjunto de práticas sociais, e, porque não aceito, como exposto acima, que as instituições moldem totalmente os comportamentos de seus agentes, escolhi nesse intuito o aporte de Lipsky e suas ideias de burocracia de nível de rua. Grosso modo, existem burocracias institucionais, que delimitam a ação dos indivíduos que agem nessas esferas, mas, por outro lado, existem ações que na ponta, lá onde os serviços públicos acontecem, como é o caso da assistência, são levadas a cabo pelos agentes, sem que, necessariamente, tais ações estejam previstas.

A intrínseca relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante para o debate sociológico

porque ela ilumina a face de um problema crucial: o porquê de políticas nacionais serem bem-sucedidas em alguns lugares ou fracassarem noutros. As análises desta relação indicam que o poder discricionário dos agentes públicos (a partir deste momento entendidos como burocratas de nível de rua) é decisivo na distribuição de bens e serviços públicos socialmente orientados; desse modo, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas de assistência. O poder de discricção de um burocrata de nível de rua é um tema importante para a sociologia da pobreza, porque resulta dele a abrangência e a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado às populações focalizadas. No caso do Programa Bolsa Família são os agentes públicos e dentre eles aqueles que atuam diretamente no preenchimento dos cadastros, no controle das condicionalidades, nas entrevistas e visitas, que atuam como burocratas de nível de rua. São eles, como disse anteriormente, os agentes fronteirços, aqueles cuja tarefa é fazer do pobre um novo beneficiário ou um não beneficiário, acreditar no que falam os pobres ou não. É esse, de fato, o poder discricionário que têm. Depende desses agentes, como tratei nos capítulos anteriores, a integração ou não das populações pobres nos programas sociais, que vão desde o Bolsa Família ao Benefício de Prestação Continuada, do seguro desemprego ao abono no pagamento de luz em alguns municípios.

Como tive a oportunidade de mostrar nos exemplos de discursos escritos, nas frases e gráficos de freqüência e diferenciação discursiva, o poder discricionário destes agentes

passa por um conjunto de práticas que moldam a *persona* do agente público por meio do seu engajamento moral. Esse engajamento moral, razão pela qual, muitos acreditam que o problema da pobreza é individual e não social, emerge sob uma lógica de normalização da vida dos sujeitos beneficiários, sob um tipo de intervenção baseada na lógica paternalista. Um “fazer viver” “deixar morrer”, um nó biopolítico da instituição. Não há como amenizar essa afirmação, embora eu mesmo a veja como muito forte, pois é na porta de entrada e saída da assistência que muitas mazelas sociais precisam ser “lidas” por seus agentes como sujeitas à intervenção ou não, e isso significa que é nesse estreito degrau que opera a governamentalidade prática da política focalizada. Um agente na fronteira pode escolher entre os pobres, aqueles que merecem ou não merecem ser beneficiários, sem que isso esteja previsto nas regras estabelecidas (EIRÓ, 2017).

Antes de submergirmos sob o conceito, vale ressaltar que o foco deste estudo fora compreender as relações da assistência por meio dos discursos de seus agentes. Através disso, podemos, através dos subsídios discursivos que oferecem, pensar suas práticas institucionais e não-institucionais.

Desse modo, o que é a rigor a burocracia de nível de rua? Tomei emprestado este conceito, num primeiro momento, dos estudos realizados por Eiró (2017) na França e no Brasil acerca da discricionariedade nas políticas sociais, e, posteriormente, a partir da necessidade de elaborar uma compreensão

fundamentada num tipo de sociologia não muito comum no Brasil contemporâneo, a sociologia da interação.

Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services do sociólogo Michael Lipsky foi originalmente publicado em 1980 e fez duas reivindicações centrais. A primeira era que o exercício do poder discricionário constituía uma dimensão importante no trabalho dos professores, assistentes sociais, funcionários da polícia, e outros funcionários públicos que interagem regularmente com os cidadãos no curso de suas atividades. Além disso, os trabalhos normalmente não estavam concentrados nos altos escalões e sim nos níveis mais próximos ao relacionamento com os usuários, trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações ou outros recursos necessários para responder adequadamente a casos individuais. Lipsky percebeu que em vez disso, os burocratas de nível de rua gerenciam seus trabalhos difíceis desenvolvendo rotinas práticas que acabam simplificando psicologicamente sua clientela, como vimos nos casos de homogeneização da condição de pobreza. Isso influencia fortemente os resultados de seus esforços. Destarte, o processamento em massa de beneficiários é a norma, e tem implicações importantes para a qualidade do tratamento e dos serviços.

Acerca disso, é preciso ressaltar que estas observações sociológicas são instrutivas, porque não, em si mesmas e têm profundas implicações no desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Essas reflexões sugerem que a compreensão das políticas públicas em burocracias de nível rua requer análise

de como se estrutura o trabalho não autorizado, o não previsto na formulação das ações de Estado. Portanto, é preciso notar que as respostas dos agentes públicos combinam-se com as regras e os sentidos das instituições, culminando em última instância na forma como os usuários das políticas públicas experienciam a agência das instituições.

O segundo elemento central da ideia de burocracia de nível de rua apresentado por Lipsky é o de o trabalho diverso e aparentemente não relacionado como o de conselheiros de orientação, juizes, funcionários da polícia e assistentes sociais, tem um grau de semelhança estrutural. De modo que se poderiam comparar essas configurações de trabalho um com o outro, mais ou menos como fiz no contexto desta tese. Assim, descrever a prestação de serviços públicos de primeira linha em termos de um pequeno número de características analíticas tornou possível uma nova forma de comparar esferas muito particulares e ao mesmo tempo estruturalmente semelhantes umas com as outras.

Por mais diversas que sejam essas ocupações, elas poderiam ser vistas como incorporando um paradoxo essencial que se desenrola em uma variedade de práticas. Em suma, os professores, assistentes sociais, técnicos do Bolsa Família, orientadores pedagógicos, entre outros, estão fundamentalmente relacionados ao desenvolvimento de uma política de combate à pobreza, embora, como observei, suas práticas finais, lá na ponta, não sejam as mesmas, como não são idênticas as funções que desempenham.

Numa posição ideal, o trabalho é muitas vezes altamente programado para atingir os objetivos políticos que, por sua vez, tem raiz no processo político de formulação das ações, há uma tendência a coordenação das ações práticas. Mas, na empiria o que observei é que o trabalho dos agentes públicos exige improvisação e capacidade de resposta aos casos individuais. Não só isso, em geral o público quer que os administradores de serviços públicos estejam, pelo menos, abertos à possibilidade de se apresentar um caso especial, ou que realizem esforços extraordinários de um tipo ou de outro. Essa relação se torna crítica em contextos de pobreza, onde as famílias pobres estão, via de regra, em situação de desvantagem no domínio da linguagem burocrática (ver quadro anterior). Como grupo, eles são caracterizados por: i) Interação regular e direta com os cidadãos, ou com os destinatários dos serviços governamentais; ii) E tem o poder de exercer um grau de discricção sobre os serviços, benefícios e sanções recebidas por esses destinatários

Essencialmente, todos os esforços dos governos petistas nos últimos 14 anos, ao menos naquilo que foi possível construir, se deram no sentido de aumentar o alcance dos serviços assistenciais, o desempenho qualitativo das políticas. Para isso, a gestão descentralizada dos serviços de assistência nos estados da federação foi uma tentativa de gerir esta realidade aparentemente paradoxal: como atender todos os cidadãos em suas reivindicações sobre o governo, e como, ao mesmo responder ao caso individual quando apropriado. Como apresentei anteriormente, as políticas sociais até o ano de 2004

atendiam parcialmente a população brasileira e estavam descoordenadas nacionalmente, existindo de formas sobrepostas e muitas vezes em contradição. A grande instituição instaurada com o Programa Bolsa Família pode, na medida do possível, dar um sentido político coordenado para a assistência, talvez mais eficaz que a própria LOAS.

A ideia de burocracias de nível de rua condiciona e sugere o seguinte paradoxo: “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas fechadas de autoridade; “nível de rua”, por sua vez, implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside. Lipsky, portanto, quer evidenciar como as pessoas experienciam as políticas públicas nas esferas críticas ao bem-estar e ao senso de pertencimento social do Estado. Nesse sentido, vim até aqui afirmando que essas políticas e, no meu caso de investigação o Bolsa Família, resultam da agregação das ações separadas de muitos agentes públicos, em suas individualidades, suas noções e representações sociais, mas, também de uma questão central: como e porque tais ações são constantemente reproduzidas no comportamento dos agentes públicos.

Nesse sentido, um argumento-chave da teoria da burocracia no nível da rua é que as decisões dos burocratas de nível de rua, realmente “se tornam”, ou representam, as políticas do governo para os quais trabalham. Isso ocorre porque as populações atendidas mais frequêntemente, as mulheres do Bolsa Família, por exemplo, sentem os efeitos práticos das decisões tomadas pelos agentes públicos no nível da rua. Desse

modo, as políticas podem tornar-se um benefício ou uma possibilidade, uma negação ou uma identidade, conforme os tipos de interação que se criem entre beneficiários e funcionários. Não é o documento abstrato que afirma o que deve ser feito ou uma decisão de um alto funcionário invisível. O que pode perceber nos discursos dos agentes públicos, é que há uma vaga compreensão sobre os objetivos do Bolsa Família, e que, de fato, a atuação deles está orientada à resolução de problemas práticos e desarticulados das proposições da política. Isso não significa que eles atuem de maneira antiética, não em todos os casos, mas que os imponderáveis do cotidiano têm mais voz que, como escrevi os documentos abstratos.

Os burocratas de nível de rua podem “fazer a política” desta forma porque, na maioria das vezes, podem fazer uma escolha sobre como eles vão exercer o seu poder. A discricionariedade se dá em parte pelo fato de serem considerados profissionais e, por conseguinte, espera-se que exerçam seu próprio julgamento em suas áreas de especialização. Contudo, também é preciso observar que os agentes públicos estão relativamente livres da supervisão organizacional e da autoridade, além de executar tarefas complexas que não podem ser completamente reduzidas às fórmulas acadêmicas das políticas públicas. No nosso contexto de pesquisa, isso se dá na própria ideia de tradução do Bolsa Família em ação concreta dos funcionários.

Portanto, a avaliação do comportamento dos burocratas de nível de rua deve levar em consideração variados aspectos.

Os agentes públicos podem estar em conflito, ou ter perspectivas que diferem de, outros grupos da instituição, como seus gerentes e coordenadores. Eles podem ser capazes de resistir as expectativas organizacionais, por exemplo, através de greve, absenteísmo excessivo ou atitudes apáticas que afetam como eles fazem seu trabalho. Isso tudo, em geral, não está previsto na formulação das políticas públicas, e, em casos extremos, como é o Bolsa Família, podem ser vetores de distorção na execução da proposta levando aos insucessos e críticas ideológicas. Todavia, isso não pode ser controlado por meio de práticas autoritárias nos postos de trabalho, mas, deve, sobretudo, ser mediado pela formação política e cultural do quadro de funcionários, em suma, eles devem compreender perfeitamente o que é a política para qual trabalham.

Expressa em algumas das respostas ao *Perfil Geral dos Cursistas...* essa combinação de poder discricionário e certo grau de liberdade e autoridade organizacional, não em todas as profissões estudadas aqui, leva ou pode levar alguns agentes públicos a “fazer a política” de forma indesejada ou mesmo inesperada. Muitos discursos dos quais vimos aqui demonstram a existência, ao menos em potencial, de ações e decisões que podem não estar em conformidade com as diretivas do Governo Federal, inclusive podendo tornar-se exatamente o contrário das intenções e metas declaradas pelas instituições políticas.

Portanto, para compreendermos o comportamento dos agentes públicos, é importante explicitar as condições em que operam e a natureza do seu trabalho. Ao longo da tese eu

exponho de forma detalhada as características principais da atuação de cada categoria profissional, neste ponto específico apresentarei algumas das condições com as quais eles se deparam e a partir delas precisam realizar escolhas:

Recursos precários. Em geral, os recursos disponíveis aos agentes públicos são cronicamente precários em relação às tarefas as quais eles devem desempenhar. Essa insuficiência e precariedade de recursos podem ser expressas de várias formas. Pode haver um número reduzido de funcionários para uma grande quantidade de usuários dos serviços, demasiado comprometimento com tarefas administrativas pode resultar em distanciamento dos serviços básicos que deveriam oferecer, além disso, um fator central é a ausência de treinamento que pode significar que eles não têm os recursos pessoais necessários para o seu trabalho, incluindo os recursos para lidar com a natureza muitas vezes estressante de seu trabalho.

Uma demanda cada vez maior por seus serviços. A demanda por serviços sociais tende a aumentar desproporcionalmente à oferta desses serviços. Isso fica evidente nos relatos de negativa de benefício às pessoas pobres, justamente porque não a espaço para todos nas políticas focalizadas. A demanda como forma de pressão ao trabalho dos agentes públicos combinada às políticas focalizadas, aumenta a gravidade do poder de discricção e controle, resultando numa posição de tensão entre a política e o beneficiário. Lembremos que nem todo pobre cadastrado no Cadastro Único de Programas Sociais é beneficiário do Programa Bolsa Família.

Objetivos ambíguos e/ou conflitantes. O que significa redução de pobreza? Direito social? Promoção à saúde? Muitas vezes há um conflito organizacional entre as esferas de formulação e financiamento das políticas públicas e os agentes públicos que as colocam em marcha. Ora, o caso do Bolsa Família é emblemático, muitos municípios aderiram tardiamente ao Programa por discordância com a ideia de transferência de renda direta às pessoas pobres, uma discordância que, inclusive, fora um empecilho histórico para a implementação de políticas de Estado em contraposição às ações de caridade religiosas que mantinham uma estreita relação entre caridade e moralidade. Isso demonstra que há, sem dúvida um entendimento variado sobre os objetivos concretos do Bolsa Família e isso se impõe como fronteira e como burocracia não autorizada. A natureza deste conflito está na vaga noção de coisa pública, de estado-social, com o qual nosso país deverá lidar, para que a utilização dos equipamentos estatais seja compreendida como exercício da cidadania e não como dádiva.

Avaliação de desempenho profissional. É uma tarefa frequentemente difícil ou impossível avaliar o desempenho de um burocrata de nível de rua. Isto porque é complexo medir a contribuição de um agente público para a consecução dos objetivos de um programa ou política mais ampla. Por exemplo, se houver falta de clareza ou mesmo um conflito entre objetivos práticos, como será possível medir o desempenho? Aqui, desempenho é considerado como o cumprimento objetivo das metas propostas em uma ação de Estado. Além disso, a medição

do desempenho também é complicada pelo fato de que o serviço público na assistência social envolve interações complexas entre pessoas. Em variadas situações os agentes públicos podem não saber o que é a coisa correta a fazer, havendo mais de uma saída apropriada para uma mesma situação. Além disso, as informações necessárias para fazer uma avaliação adequada podem não estar disponíveis. Apesar dessas dificuldades, existem avaliações e decorre disso um outro conjunto de problemas. Um exemplo importante versa sobre o número de pessoas que deixam o Programa Bolsa Família, a famosa porta de saída, a mensuração deste indicador dá-se pelo fato de menos pessoas renovarem o cadastro e pela diminuição de pessoas que solicitam o benefício. Quando a porta de saída torna-se um indicador de qualidade do programa, por óbvio, os esforços dos agentes públicos passam a concentrar-se na diminuição da oferta ou na imposição de restrições ao acesso. Isso se dá por certa “conscientização espontânea” dos agentes de que é preciso fazer com que as pessoas procurem por si próprias outras opções que não a “ajuda do governo”. Esse fenômeno, adotado em períodos críticos como o que vivemos agora, baseia-se no recrudescimento das barreiras “técnicas” e tem por objetivo controlar o déficit das contas públicas. Isso é encarado, na maioria das vezes, pelos agentes públicos como ameaça a continuidade dos serviços e aquilo que era um indicador passa a ser uma meta. Os burocratas de nível de rua, desse modo, muitas vezes veem seus comportamentos refletindo o que está sendo medido.

Lipsky (1980) utiliza a expressão “clientes cativos” para designar a prestação de serviços públicos a partir de um único setor. O exemplo do Bolsa Família se aplica. Não existe a possibilidade de uma beneficiária ser atendida em um centro de referência diferente daquele que está responsável pelo bairro no qual mora. Isso à torna “cativa” de um grupo de funcionários daquele estabelecimento público e, por sua vez, dependente do tipo de interação que os funcionários deste centro de referência estabelecem. Essa relação, por óbvio, se dá de forma assimétrica, desigual. Isto porque, não há muitas possibilidades de controle de qualidade dos serviços por parte da população atendida, pouco ou nada importam as queixas dos usuários e, por outro lado, cansados de jornadas estressantes e os mais variados tipos de agressões vindas de usuários, a relação entre agente público e o pobre salvaguarda-se na burocracia, sempre pendente ao lado mais forte. Não à toa, é comum chegarmos aos serviços públicos e nos depararmos na porta de entrada com a seguinte frase, “ofender funcionário público é crime”. Isso é certamente um fenômeno que se mostra de distintas maneiras nas categorias profissionais com as quais subsidio esta tese, no entanto trata-se quase de uma cultura compartilhada entre os agentes públicos e os usuários dos serviços públicos dedicados aos mais pobres.

Em linhas gerais, e guardando a distância necessária entre a teoria de Lipsky e aquilo que tive a intenção de evidenciar aqui, podemos dizer que os agentes públicos, caracterizados como burocratas de nível de rua, exercem o controle sobre os pobres

das seguintes maneiras: a) distribuição de benefícios e sanções, incluindo as de caráter psicológico, por exemplo, alguns dos discursos deixam evidente o preconceito com famílias onde os responsáveis estão desempregados, alguns dos pesquisados utilizam uma expressão compartilhada que diz que “só está desempregado quem quer”; b) estruturando o contexto em que os beneficiários interagem com funcionários. Por exemplo, o serviço de saúde onde os trabalhadores têm o controle sobre a disposição e organização, incluindo o fluxo de filas de pacientes; c) e ensinando aos beneficiários como se comportar adequadamente em seus papéis como pobres. Um exemplo concreto consiste naquilo que considere tipo ideal de pobreza para os agentes públicos, esse tipo ideal é compartilhado entre os funcionários da assistência e educação e serve para uma divisão clara entre bons pobres, que merecem a ajuda do Estado, e, maus pobres cuja vida, segundo os discursos dos agentes, baseia-se na proliferação da prole, no uso de álcool e outras drogas, na vagabundagem, na falta de moral, entre outras adjetivações. Os agentes públicos envolvidos no Programa Bolsa Família têm expectativas sobre os beneficiários, uma vontade real de que eles superem a pobreza, isso é inegável, justamente por isso, acreditam que os seus valores e cultura são superiores e podem orientar a vida das pessoas pobres. Quando ainda lecionava como tutor no curso de especialização em pobreza, educação e desigualdade social, numa das aulas preparatórias para uma prova, dois alunos, um técnico do Bolsa Família e outra aluna responsável por um setor da assistência social no seu

município, relataram que não podiam compreender como no seu município o Governo Federal não entendia que as pessoas de uma comunidade quilombola eram “umas desocupadas” e “passavam o dia todo tocando tambor e dormindo”, para a dupla de funcionários públicos, ninguém dessa comunidade deveria receber o benefício, pois era isso gerava a preguiça e a “vadiagem” daquela gente “que nem negros eram”, muito menos “quilombolas”. Isso é a burocracia de nível de rua, isso é a fronteira simbólica da assistência.

Em suma, os agentes públicos na burocracia de nível de rua, trabalham em situações onde não há recursos suficientes, nem monetários nem humanos. Onde a demanda torna-se cada vez mais crescente, isso fica claro com o exponencial crescimento do Bolsa Família desde a sua criação. Como não há a possibilidade de atender a todos, o serviço torna-se suscetível ao “aparecimento” de regras não muito claras e muitas vezes conflitantes com os objetivos concretos do programa. Dentro deste ambiente constrangido pelo imponderável real da pobreza e da escassez de recursos públicos, os burocratas têm certo grau de discricção no seu trabalho e gozam de alguma liberdade na organização e supervisão dos poucos recursos. Com isso, afirmo novamente, os seus discursos refletem as expectativas que compreendem ser os objetivos gerais do programa, superar a pobreza, “dando dinheiro”, mas, também, “ensinando as pessoas a ter caráter”. Ao procurarem fazer o seu trabalho, podem, e isso fica evidente submeter à população pobre a estratégias pouco claras ou conflitantes. Disso compreende-se

que “o trabalho ao nível da rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é obrigado por elas” (MAYNARD-MOOD & MUSHENO, 2000, p. 334).

Lipsky (1980, 2010) assinala que o comportamento dos agentes públicos está influenciado por ao menos dois fatores: um é o contexto institucional, o outro diz respeito à lógica cognitivo-emocional relativa à função exercida. Esses dois fatores estão interligados e exercem sobre o agente um conjunto de constrangimentos invisíveis. O primeiro, segundo Lipsky (2010, p. 27), vê o ambiente de trabalho dos agentes públicos “estruturado baixo condições comuns que dão sentido também comum a locais específicos”. Já, o segundo, corresponde às disposições individuais, isto é, as próprias percepções de mundo do agente público enquanto indivíduo. Existe, portanto, um *habitus* característico dos burocratas de nível de rua que, de acordo com Lipsky, pode ser chamado de sub-cultura profissional. A definição, assumidamente bourdiesiana, coloca o contexto organizacional como um espaço que estrutura a percepção individual e, por sua vez, influencia as formas como os programas e políticas implementar-se-ão em cada instituição (LIPSKY, 1980).

Desse modo, a junção entre instituição, ou cultura institucional, e *habitus* de classe ou grupo, molda, de certa maneira, o comportamento individual dos agentes públicos. Assim, o comportamento dos burocratas de rua é moldado pela natureza de seu trabalho e as condições em que operam. Em resposta aos desafios que enfrentam, os agentes

frequentemente desenvolvem rotinas e simplificações na tentativa de ganhar maior controle sobre seu trabalho e gerenciar o estresse. É nessas rotinas e simplificações que os burocratas de rua podem “fazer política”, através de ações e decisões que não correspondem a diretivas políticas formais ou a expectativas do programa a ser aplicado. Segundo, Wilson (1967) as dinâmicas podem ser resumidas assim:

Primeiro, existe o problema da *accountability* ou controle — fazer com que a burocracia sirva aos objetivos que têm a concordância nacional. Segundo é o problema da equidade — fazer com que a burocracia trate de modo igual os casos similares e sob a base de regras claras e conhecidas (...) Quarto é o problema da *responsiveness* — induzir os burocratas a irem ao encontro, com disposição e compaixão, dos casos que não podem ser postos numa regra singular e que parecem requerer, pelos padrões comuns de justiça e benevolência, que uma exceção seja feita (WILSON, 1967, pp. 4-5).

Como lembrado por Michael Lipsky (1980), as burocracias do nível da rua incorporam o paradoxo de ter de realizar estritamente os objetivos que têm origem no processo político e, ao mesmo tempo, o trabalho requer improvisação e *responsiveness*.

Decorre disso um fator importante, a aceitabilidade das políticas públicas por parte da cidadania em geral. São os agentes públicos quem socializam as políticas públicas às expectativas dos cidadãos, são eles que garantem ou não lugar na comunidade política, claro não somente, mas possuem um peso significativo. Eles influenciam a elegibilidade dos cidadãos

aos benefícios governamentais e sanções. “Assim, em certo sentido, os burocratas de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional dos cidadãos com o Estado. Em resumo, eles são chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 2010, pp. 4-5).

Uma questão importante se deve colocar: qual o poder dos discursos dos agentes públicos sobre pobreza, o Bolsa Família e as desigualdades no cotidiano da assistência? Ora, é bem provável que parte substancial daquilo que foi possível coletar de discursos não se efetive na prática dos serviços assistenciais, sejam aqueles restritos ao Bolsa Família, sejam aqueles como a educação e saúde que acabam orbitando à lógica assistencial. No entanto, esses discursos de alguma maneira traduzem e são traduzidos na *performance* ou no *habitus* ocupacional dos agentes. Existem múltiplas formas disso se comprovar na realidade, listo algumas delas: a) imposição de algum custo financeiro não explícito, cito um exemplo singelo, quando fazia etnografia na Ilha de Santa Catarina em 2011, muitas das reclamações das mães beneficiárias do Bolsa Família eram sobre o dinheiro que gastavam com o transporte público para se deslocarem até os postos de assistência, escola, posto de saúde, sempre em decorrência de algum tipo de entrevista com assistentes sociais, regularização, pesagem, preenchimento de cadastro, entre outras. O deslocamento acarretava algum custo monetário que muitas vezes acabava não compensando tendo em vista o valor do benefício recebido. Essa “reclamação” era uma questão unanime; b) outra forma de *sansão* não explicita

deriva da percepção dos agentes públicos sobre “quem precisa e quem não precisa”, ou, quem tem “mais urgência” e quem não. Essa dinâmica resulta da própria escassez dos recursos para o Bolsa Família, que embora atenda milhões de brasileiros, ainda é deficitário. No cotidiano da assistência, aqueles cuja função é tornar a família pobre em família beneficiária, se veem constrangidos a criar ferramentas mais ou menos improvisadas de pré-seleção de candidatos ao Bolsa Família, bem como se veem igualmente empenhados em retirar os benefícios daqueles que estão em descumprimento das condicionalidades ou em desacordo com as condições de recebimento. Esta última prática implica num esforço comum entre os agentes, sejam eles trabalhadores da educação, da assistência ou da saúde pública;

c) Como os recursos são escassos e a dinâmica de seleção muitas vezes obedece a critérios incompatíveis com os objetivos do programa, a informação é uma arma importante, por isso ela também é afetada na fronteira da assistência. No contexto de pobreza a informação é de suma importância, entre a informação e a clareza daquilo que é preciso saber se sou um beneficiário existe um abismo. Nesse aspecto, pode atuar implicitamente o preconceito linguístico, a desigualdade educacional, o problema da tradução entre o que diz a instituição e o que precisa ser compreendido pelos beneficiários, etc. Sempre é comum nas pesquisas qualitativas com o Bolsa Família a existência de relatos de discrepância entre beneficiários, relatos do tipo “aquela vizinha recebe o mesmo que eu, mas tem menos filhos e o marido trabalha”. Não há como explicar as dinâmicas que

atuam nesses casos, só podemos desconfiar das lógicas que se estruturam a partir dos discursos que temos acesso. Neste caso, o que percebo é que existe, isso fica muito explícito nos discursos, uma escolha por parte dos burocratas de nível de rua daqueles que são escolhidos como bons pobres, mercedores do auxílio do Estado, há sem dúvida uma relação de desconfiança entre agentes públicos e pobres que cimeta desigualdades no interior do próprio programa, e, isso é indesejável; d) O burocrata de nível de rua pode impor sobre os usuários dos programas sociais, ou também aqueles para os quais trabalha, como no caso da educação, pressões psicológicas e morais, baseadas no desrespeito e no desconhecimento da realidade objetiva dos seus “clientes”. Isso ficou mais ou menos claro no exemplo que usei anteriormente sobre os técnicos do Bolsa Família e a comunidade quilombola no interior de Santa Catarina. Além daquele exemplo, este capítulo está cheio de outros que simbolizam a dificuldade de criar empatia nos serviços públicos, ainda mais se estes são serviços prestados as pessoas pobres. Esse desrespeito também é característica das formas de tratamento dispensadas às mulheres beneficiárias, visto que elas são as que mais frequentemente (para não dizer obrigadas socialmente) precisam comparecer a entrevistas, testes de meios, entre outras atividades da assistência.

Em suma, tentei mostrar que a burocracia de nível de rua refere-se a um grupo específico de trabalhadores responsáveis na implementação de políticas públicas. Estão frequentemente

empenhados em prestar um bom serviço e em fazer dos seus empregos úteis à sociedade, mas os seus empregos e os ambientes em que trabalham são tais que dada à precariedade não é possível servir todos os usuários como idealmente devem ser servidos. Em vez disso, os agentes públicos desenvolvem padrões de prática, rotinas e simplificações que os ajudam a lidar com dinâmicas como a escassez crônica de recursos e a crescente demanda por benefícios sociais. Estes padrões de prática e discurso são evidentemente resultados da configuração social e, podem determinar o sucesso ou insucesso de uma política pública. Por isso, as rotinas e simplificações (determinadas em padrões culturais) criam frequentemente situações não intencionais pelas instituições cujas políticas estão sendo implementadas e podem até funcionar contra os objetivos dos governos e suas políticas.

É um problema que diz respeito, também, as formas de implementação de políticas públicas. Um governo deve utilizar dos canais de diálogo que possui para melhor aclarar os objetivos de suas ações e políticas públicas, em que pese o esvaziamento da esfera política. Os objetivos do Programa Bolsa Família são claros, evidentes, mas o debate e a publicidade dos seus efeitos e metas ficaram a cargo do oligopólio midiático e os trabalhos mais contundentes a cargo do mundo acadêmico, os dois impenetráveis. Por isso, me parece que, a respeito do Bolsa Família, o canal de comunicação entre governo e sociedade civil ficou fragilizado e “frequentemente, qualquer esforço para torná-

lo claro resulta na produção verbal sem significado ou na exposição de discordâncias profundas” (WILSON, 2000, p. 26).

O fato de apresentar a ideia de burocracia de nível de rua não significa, de forma alguma, que eu tenha considerado o agente público como uma peça da instituição que age à sua maneira e, por fim, acaba tornando-se uma peça defeituosa da instituição. Muito pelo contrário. A ideia de burocracia de nível de rua é a bem da verdade, um fenômeno. Por ser um fenômeno, ele emerge numa determinada configuração social, resultado do movimento histórico no processo civilizatório - se pode dizer que não é essa mesma a civilização -, e, se constitui através de alguns vetores, no Brasil podemos identificar basicamente dois: as ações de governo e, principalmente, o discurso político-midiático, os dois em constante tensão. É claro, que cada um abarca um sem-fim de outros elementos, alguns exemplos são a educação formal, a construção das percepções políticas por meio da internet e da pós-verdade, o conservadorismo, a tradição, em suma, toda configuração cultural de uma população.

O burocrata de nível de rua, no seu sentido amplo, ideal, é, portanto, um sujeito coletivo mais ou menos homogêneo resultado da hegemonia sócio-político-cultural de uma época. Por isso, a mudança de perfil de um agente público não depende somente da mudança política da ação de Estado, afinal, é um ser que pensa, age, dá vida à coisa pública. Experimente esvaziar uma universidade, o que resta é o prédio, as instituições não são as coisas, em sociedades democráticas as coisas são os fatos

sociais, diria Durkheim. Nesse caminho, Lipsky (1980, p. 13) resume claramente:

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua.

As pessoas em geral, os cidadãos, não sabem que educação, saúde, justiça social, entre outros fenômenos modernos são resultados de ações individuais coordenadas, processos de luta, e essas ações vistas de perto são configurações específicas em ordens sociais específicas, e, não raro mantêm-se por um fio.

Conclusão

[a pobreza] Pode ser representada pela falta de uma ou mais condições de vida, tanto pela ausência do Estado em garantir determinados serviços, como pela falta de iniciativa pessoal em buscar oportunidades de formação escolarizada e profissional. (PGC, 2017, p.143)

O “privilégio” individual é legitimado na sociedade moderna e democrática, fundamentada na pressuposição de igualdade e liberdade dos indivíduos, apenas e enquanto exista essa pressuposição. O ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade. Nesse sentido, toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso. (SOUZA, 2009, p.43)

É importante destacar que ao longo deste capítulo fora possível compreender alguns aspectos estruturantes do processo de formação de grupos e categorias profissionais que de alguma forma lidam cotidianamente com populações pobres, com beneficiárias e beneficiários de políticas assistenciais. Os múltiplos discursos apresentados denotam o compartilhamento de um tipo de *habitus* específico, esse fenômeno que segundo Jessé Souza (2003), provoca a chamada espontaneidade sem consciência. Souza alude à Bourdieu em sua crítica à "naturalização" das relações sociais de dominação descrita na teoria do *habitus* e sua ênfase no aspecto "automático" – caráter irrefletido – dos diferentes comportamentos sociais classificatórios:

É esse aparato também que permite a Bourdieu perceber dominação e desigualdade onde outros percebem harmonia e pacificação social. É isso que o faz fundamental para qualquer análise, seja das sociedades centrais ou periféricas, interessada em desvelar e reconstruir realidades petrificadas e naturalizadas (SOUZA, 2003, p. 47).

Nesse caminho, o *habitus* é, portanto, parte dos mecanismos de naturalização das construções sociais, tal qual as representações discursivas da pobreza que também definem as relações entre agentes públicos e beneficiárias, incluindo as práticas de diferenciação implementadas entre os agentes. Em sendo parte de um mecanismo, o *habitus* do agente público é resultante em grande medida pela especificidade da configuração social na qual se encontra e desempenha sua função. Não esqueçamos, o serviço público é fruto da interação e dos sentidos adotados por seus agentes.

Desse modo, a abordagem teórica desta tese pretende evidenciar que os sentidos discursivos, as fronteiras simbólicas, são, essencialmente, observáveis a partir do conjunto de agentes, isto é, esta tese baseou-se no comportamento discursivo coletivo dos agentes públicos no nível da rua. Entretanto, minhas reflexões sociológicas aqui delineadas, avançam no sentido de estabelecer um paralelo entre o que dissera Lipsky e o que fora possível observar aqui. Com base nos discursos, acredito que foi possível, também, conhecer e analisar as representações que os agentes experienciam no cotidiano de trabalho.

Nesse caminho, minha argumentação foi a de compreender que as decisões dos agentes públicos, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões de trabalho, são efetivamente as políticas públicas que executam. E isso, por sua vez, reflete nos seus discursos. O fato é, que, as políticas públicas ou sociais, e neste caso especificamente o PBF, podem ser melhor compreendidas no nível da fronteira, no local da implementação, longe das assembleias legislativas e do alto escalão de administradores e formuladores de políticas.

Consequentemente, isso significa que as arenas decisórias, como no caso do Congresso Nacional, são importantes, mas, de longe, não representam a imagem completa de uma política. Para Ivo e Exaltação (2012, p. 12), “o processo de formulação de políticas sociais classicamente envolve uma tensão entre liberais e socialistas, sobre a responsabilidade pública da assistência, que diz respeito ao quanto as elites econômicas dispõem para ser distribuído”. Dito isto, vale acrescentar que o conflito político não é apenas expresso nos grupos de interesse, como esperávamos, ele também está localizado nas lutas entre os trabalhadores individuais e os cidadãos que desafiam ou se submetem à política assistencial.

É muito provável que beneficiários e beneficiárias do PBF estejam convencidos que os agentes públicos agem de forma desproporcional à menor indício de fraude, já, os agentes públicos negam taxativamente que tentem impedir esta ou

aquela beneficiária de aceder ao programa. Em geral, afirmam que existe pouco ou quase nenhuma fiscalização concreta, negam a possibilidade de quês estejam engajados numa luta simbólica contra os pobres, e, por fim, em alguns casos, sugerem que estes é que agem de modo a legitimar certas práticas discricionárias.

Tentei demonstrar que práticas consideradas anômalas ao que determinam os protocolos de atendimento, ou do trato peculiar entre pessoas nas esferas do estado, não provêm de uma política oficial, mas, constituem o cotidiano de trabalho entre os agentes públicos, conforme podem ilustrar os discursos. Pode-se perceber, entretanto, como os agentes da burocracia de nível de rua mobilizam nos seus discursos estereótipos sociais que lhes garantem o exercício do poder discricionário e tais práticas não autorizadas. Isso parece estar sancionado entre seus pares. Nesse sentido, e nisso venho argumentando até aqui, as percepções compartilhadas entre os agentes estão bastante distantes da realidade planejada pelos formuladores do PBF, em decorrência disso, as distorções existentes nas configurações específicas de cada espaço social em que o programa funciona acabam por limitar uma política pujante de combate à pobreza. Martins e Simionatto (2011), em sua pesquisa no município de Florianópolis, argumenta nesse mesmo caminho:

Acerca da concepção do programa, fica evidenciada nos depoimentos a desvinculação do mesmo da ideia de direito de cidadania e fortemente vinculado à assistência imediata. A família é, quase

sempre, responsabilizada pela sua condição de pobreza, e não como portadora de direitos. A perspectiva de compreender o programa como parte de uma política pública, como direito universal, com capacidade emancipadora, não congrega o conjunto das representações dos entrevistados. Essa visão enfraquece as possibilidades de romper a lógica da focalização e leva água para o moinho das práticas baseadas no mérito e na caridade. (MARTINS e SIMIONATTO 2011, p. 164)

Entretanto, é preciso ressaltar que o esforço pessoal de cada agente público pode ser considerado uma tarefa hercúlea no combate a séculos de humilhação, sofrimento e pobreza. É importante notar que a estrutura funciona estruturando as percepções, habitus e práticas dos agentes públicos, por esse motivo, nesta tese meu objetivo não foi o de culpabilizar os agentes públicos pela estrutura burocrática e pouco integrada dos serviços sociais no Brasil. Foi, contudo, um exercício de pensar a lógica configuracional, as estratégias discursivas e os afeitos perversos que podem ter sobre uma política de superação de iniquidades.

Se por um lado a estratégia estatal de superação da pobreza por meio de transferência condicionada de renda é abalizada sob a densidade dos conceitos de liberdade, autonomia e emancipação (*capabilities*), por outro, a independência (malgrado a frequência do termo dependência entre os agentes públicos) não pode, por parte destes agentes, ser compreendida como qualidade individual e esforço físico, como ocorre em muitos casos, porque a liberdade é um fenômeno relacional. Por isso, é sempre bom lembrar Georg

Simmel, que afirmou um dia: “A liberdade individual não é uma qualidade interna de um sujeito isolado, mas um fenômeno de correlação que perderia seu sentido se não houve contrapartida” (1977, p.357).

CONCLUSÃO GERAL

A INDIVIDUALIZAÇÃO DO SOCIAL NAS FRONTEIRAS DA POBREZA. OS SENTIDOS DA ASSISTÊNCIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Se por um lado, no final do século XIX, a invenção do social, constituiu o compromisso entre os liberais individualistas e os socialistas coletivistas no intuito de canalizar as paixões políticas para a organização do Estado Social tal qual conhecemos teoricamente, por outro lado, a crise da sociedade salarial, que se vive com as reformas laborais atuais, colocou em cheque a universalização da proteção social, forçando a involução do desenvolvimento do Estado providência europeu. Esse modelo de proteção social, tão bem conhecido entre os acadêmicos brasileiros, foi paulatinamente dando lugar à individualização, à chamada “activation”. Essa involução do Estado providência fez germinar à luz das mudanças de âmbito internacional, lembremos o consenso de Washington, inúmeras rupturas com o caráter coletivo e universalista da proteção social, dando lugar ao individualismo neoliberal.

Foi nessa nova razão do mundo, como denominaram Pierre Dardot e Christian Laval (2016), que o “neoliberalismo [empregou] técnicas de poder inéditas sobre as condutas e subjetividades” (p. 21). A *governamentalidade* neoliberal construiu um *quadro normativo mundializado*, que, em nome das liberdades, opôs o indivíduo ao coletivo, reorientando o papel

dos estados nacionais no combate às desigualdades, daí o termo “activation”, isto é, ativar o indivíduo, fazê-lo responsável individualmente por seu lugar no mundo, por seu lugar na sociedade capitalista de novo tipo. Robert Castel (1998) desvela o tema da individuação da pobreza como correlato da desestruturação das redes de proteção social, é um tópico sobre o qual ele insistiu permanentemente, para demonstrar que a crise da sociedade salarial criaria uma “nova pobreza”, baseada na falta de estabilidade do emprego, e na desestruturação do Estado providência tal como havia se constituído no pós-guerra.

Na esfera econômica essa nova *governamentalidade* separou a economia da esfera jurídico-institucional, que por sua vez tinha o papel de controle das práticas próprias da ordem concorrencial. As chamadas equipes econômicas, tão conhecidas dos noticiários brasileiros, passaram a determinar a suficiência e a insuficiência de recursos do Estado para o aporte das políticas sociais, essa prática desvirtuada, colocou a proteção social do outro lado da trincheira, como arqui-inimiga da responsabilidade fiscal, do estado mínimo. Pode-se afirmar que essa razão governamental transpassou todos os governos brasileiros, em maior ou menor grau.

Do ponto de vista da configuração social, que passa a se constituir paulatinamente nas práticas e interações sociais, Dardot e Laval, novamente têm algo a nos dizer:

De fato, a norma social do sujeito mudou. Não é mais o equilíbrio, a média, mas o desempenho máximo que se torna alvo da “reestruturação” que cada indivíduo deve realizar de si mesmo. Não se pede mais do

sujeito que seja “conformado”, que vista sem reclamar a indumentária ordinária dos agentes da produção econômica e da reprodução social. [...] Daí o interesse da identificação do sujeito como empresa de si mesmo e capital humano [...]. (DARDOT e LAVAL, 2016. P.365)

É uma hipótese interessante que esses *nem tão novos* mecanismos estejam na raiz que retroalimenta práticas no seio do Estado. E ainda que essa *nova razão* inspire as consciências que *fazem* as políticas, em todos os ambitos, seja na formulação, seja na implementação ou no nível da rua. As fronteiras simbólicas entre o Estado e os pobres estão construídas dessa matéria. Esse material sedimentado nas fronteiras serve de parâmetro para o julgamento entre bons e maus pobres. Jessé Souza afirma que “a fronteira entre a ralé e os batalhadores [...] está situada precisamente na possibilidade da incorporação pelos batalhadores dos pressupostos para o aprendizado e o trabalho que faltam à ralé” (SOUZA, 2010, p. 234).

Incorporada, como vimos nos discursos dos agentes públicos, a noção de boa vida, de dignidade individual sem dependência, define o *ethos* do individuo digno de “ajuda” estatal, digno de respeito ou desprezo. Essas noções, como diriam Weber na ética protestante e Charles Taylor (1989), se constroem no compartilhamento da prática de julgar o mundo entre “produtores uteis” e “personalidades sensíveis”. O que pude compreender a partir deste estudo exaustivo sobre os discursos dos agentes públicos nas fronteiras da pobreza é que o produtor útil, ou o conceito de dignidade do produtor útil, é um conceito procedural e não substantivo. Ser um pobre útil,

merecedor de ajuda temporária do Estado, denota menos um valor moral específico de reconhecimento, é, sobretudo, um ato performático de características psicossociais incorporadas como *habitus* espontâneo (aquilo que tenho de parecer), emocionais e cognitivas que servem ao intuito de tornar possível a autoestima. Afinal como demonstrei a pobreza também é, segundo vários exemplos discursivos, falta de “autoestima”.

Vimos nesta tese que sobre as camadas populares paira a incapacidade de “ser gente”, o estigma de ser “indigno”, “não merecedor”. Essa “insegurança generalizada” (SOUZA, 2015), que assombra os pobres no Brasil, os torna objeto de desqualificação social, como é possível observar em qualquer alteração política familiar de classe média. A vida das populações pobres, aquelas pertencentes e, de alguma forma, dependentes das políticas de assistência, sendo a principal delas o Bolsa Família, é objeto de uma gestão anti-autonomista, paternalista e baseada na meritocracia, ao menos é o que refletem os discursos. Desigualdade e questão social desembocaram na confluência de ações contra a pobreza e, por outro lado, reafirmaram o papel social do pobre.

Assim, é imprescindível apontar que a distinção entre bons e maus pobres aparece no mesmo momento em que são formulados os programas sociais de combate à pobreza, das “leis de pobres” até hoje. Isso me parece importante porque se trata de uma crítica à assistência que aparece junto com a própria assistência, com um caráter contratual, como justa causa. Essa distinção tem momentos de retração, em períodos de

prosperidade social com políticas sociais fortes e abrangentes, e outros em que retorna com maior força (focalização), porém parece estar sempre presente, como um fantasma disposto a reaparecer em todo momento, onde? Justamente nos discursos dos agentes públicos diretamente envolvidos, aqueles que dizem ver e conhecer “a verdade que se oculta” sobre os maus pobres.

Limitações fundamentais

A argumentação apresentada aqui é, fundamentalmente, resultante de um pouco mais de sete anos de reflexões, erros e acertos a respeito da constelação conceitual sobre o fenômeno da pobreza. Durante os três anos de escrita desta tese, algumas das reflexões aqui estabelecidas puderam ser repensadas ou reformuladas. Ao concluir busquei tratá-las de modo que algumas lacunas, bem como outras questões pudessem lançar luz ao produto final, como um escrito não acabado, mas por construir. Portanto, interessa-me analisar os sentidos atribuídos à assistência, pobreza e desigualdades sociais, aqui exemplificadas no Programa Bolsa Família, tendo em vista mais a compreensão das sociabilidades, do que a eficácia ou a ineficácia das ações de Governo.

No entanto, foi-me impossível “clarificar” como os enunciados nos discursos apresentados pelos agentes públicos se “institucionalizam” nas práticas cotidianas, como se naturalizam no *habitus* do trabalho, na burocracia de nível de rua. Creio que, em que pese toda a minha argumentação sobre a

realidade concreta e o material empírico, só é possível hipostasiar sobre as práticas institucionais cotidianas incorporadas de modo pré-reflexivo ou consciente pelos agentes. Consequentemente, é possível, como bem destacou Lipsky (1980; 2010), identificar no discurso certos padrões comportamentais dos agentes, tais como a relação entre estes e os seus “clientes” considerados exemplares, tidos pelos agentes como merecedores do dispêndio de trabalho deste ou daquele agente.

Os clientes experimentam a entrega ou a retenção de informações de duas maneiras. Eles experimentam o favoritismo dos burocratas de nível de rua que fornecem a alguns clientes informações privilegiadas, permitindo-lhes manipular o sistema melhor do que outros. E experimentam isso como jargão confuso, procedimentos elaborados e arcaicos, práticas que atuam como barreiras para entender como operar efetivamente dentro do sistema. (LIPSKY, 1980, p. 87)

Por outro lado o leitor poderá perguntar-se: é tudo culpa do agente público? Certamente não. O agente é também resultado desta figuração, deste *habitus*, desta subcultura sócio-profissional. Porém, não podemos esquecer que há nas esferas do Estado, e, principalmente naquelas cuja função é a assistência, a construção social de um ambiente moral de governo dos corpos, de “incentivos” de mudança de *habitus*, de “promoção à saúde” como forma de superação individual das degradações culturais. Isso fica explícito nas formas de comunicação, na suposta grandeza moral dos agentes públicos, no seu poder de decisão na ponta dos serviços.

Essas e outras especificidades do cotidiano dos serviços públicos são, a bem da verdade, dilemas da implementação das políticas públicas. A distancia entre Governo Federal e cotidiano das unidades de atendimento, má publicidade das políticas públicas⁷⁵, precariedade dos espaços de trabalho, déficit de formação política a respeito dos programas sociais, fiscalização e avaliação excessivas sem que se apresentem resultados ou reformulações, geram, dessa forma um misto de interação conflituosa com uma carga de trabalho excessiva por parte dos agentes. Nessa rede de relações e interações, a posição social de onde um agente constrói seu enunciado, seu discurso, depende “da natureza e da extensão da margem de decisão que lhe é acessível e depende da estrutura e da constelação histórica da sociedade em que ele vive e age” (ELIAS, 1994, p. 49).

Os discursos dos agentes públicos hora apresentados, no que se refere a este espaço social investigado por mim, não são absolutamente premeditados, a meu ver, **essa é a única tese presente nessas linhas**. Por isso, tratei de ressaltar que este trabalho não era sobre o julgamento moral dos agentes atuantes na burocracia de nível de rua, mas sobre determinações sociais que, de algum modo estruturam e são estruturantes para as relações de interação e, neste caso, falo das ações compartilhadas neste período histórico, bem como daquilo que é possível no interior de uma configuração – teoria da ação. Consequentemente, constata-se como antítese deste estudo a

⁷⁵ As *fake news* como fator sem precedentes na história das ações de governo.

necessidade de repensar, construindo e desconstruindo, até mesmo as ações mais progressistas do Estado. Ademais porque, a história não é linear, nem avança a passos largos, a história é um passo trôpego, embriagado pelos discursos, pelas ações.

Essas características inerentes à coisa pública, marcadamente quando esta tem por vocação fundamental o combate à pobreza, é, de fato, uma antinomia, uma contradição. Em outras palavras, se de um lado da frente a base teórica de sustentação do PBF verte das ideias liberais de Amartya Sen, buscando na autonomia e *capabilities* o fim da pobreza e a passagem ao exercício pleno da cidadania por meio da monetarização, na outra face, aquela vista pelo pobre, aparece o poder da instituição, a negação da autonomia a despeito das normativas (DUVOUX, 2009).

Rego chama a atenção para “a preocupação com o desenvolvimento das funções humanas, e, neste caso, com a capacitação e habilitação para viver os vários sentidos da vida e, particularmente, sua humanização” (REGO, 2010, p.05). Ressalta ainda que é necessário considerar que “a humanidade das pessoas não é um simples dado biológico, mas sim uma construção social e política” (REGO, 2010, p. 5). Walquíria Rego prossegue refletindo acerca da construção social dos sentidos humanos em Marx:

[...] a vivência de carências rudes e tacanhas impede as pessoas de desenvolver suas funções humanas, tolhendo suas capacidades de demandar e fruir direitos e não apenas isto, o que não é pouco, mas reduz suas capacidades de humanização. A

expansão dos direitos e a experiência deles na constituição da personalidade e da vida em geral fazem das pessoas seres humanos mais capacitados para se expressar e agir no mundo. A pobreza não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades, de não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres. (REGO, 2010, p. 6).

Contudo, destarte o peso subjetivo destes conceitos e a sua difícil mobilização por parte dos agentes, os efeitos práticos da assistência, para além dos efeitos econômicos, podem ser considerados do ponto de vista microssociológico. Assim, no campo das avaliações de políticas públicas, Mariângela Wanderley (2006) destaca a necessidade de construir indicadores destinados à verificação da efetividade de programas sociais que se façam com base na investigação do quanto essas ações promovem a autonomia humana, “como a capacidade de eleger opções informadas sobre o que tem que fazer e de como levá-lo a cabo” (WANDERLEY, 2006, p. 56).

Porém, o fenômeno do conhecer/desconhecendo, muito presente no Programa Bolsa Família, faz com que, apesar de ser vastamente conhecido “de nome” pela população, poucas pessoas – incluindo os agentes técnicos/as, as beneficiárias, os potenciais beneficiários e a população de forma geral – compreendem o desenho e a forma de funcionamento do Programa Bolsa Família, ainda que, exista atualmente um vasto número de trabalhos escritos sobre esta política social. Assim, observei nos discursos um amplo desconhecimento dos critérios

de seleção e de funcionamento, bem como do desenho institucional do PBF.

Concluo que existe pouco ou quase nenhuma informação complexa sobre a pobreza, suas causas, as desigualdades e o Bolsa Família, que informem o agente público sobre seu papel nas margens da fronteira do Estado. Isso denota as amplas dificuldades de implementação de uma política formulada num âmbito e aplicada noutro, sem que para isso exista troca de experiência. Ora, o agente público, em que pese muitos dos seus pré-conceitos e comportamentos estigmatizantes, tem muito a falar sobre a realidade concreta da assistência ou do chão da escola, afinal é nessas esferas que a política passa a existir, se efetiva.

Essas evidências ficam explícitas nas contradições discursivas entre causas da pobreza e os enunciados acerca do Bolsa Família, isto é, se por um lado o agente percebe que as causas da pobreza provém da existência de um mundo desigual, injusto, por outro, a tentativa de combater tais desigualdades é vista como uma forma de “dependência”, “vagabundagem”, “uso indevido” dos benefícios destinados à superação da pobreza.

Resultado disso é a insistência de um *ciclo vicioso* na configuração da assistência no seu mais amplo espectro. Como

já mencionei antes, a tensão entre “favor” e “direito” é considerada somente do ponto de vista moral, performático. Recorro, para tornar claro, a um excelente exercício analítico de Eiró (2017). Para o autor existe um ciclo de retroalimentação dos problemas de burocracia de nível de rua na assistência. Os pobres beneficiários ou candidatos a tal são vistos como fraudulentos ou não dispostos a trabalhar. Os agentes públicos, por sua vez, lançam mão de estratégias que evitem tais fraudes, ou a liberação de informações sensíveis, tomando assim, mesmo sem premeditar, decisões arbitrárias, pouco transparentes, baseadas em aspectos morais. Na comunidade, por outra parte, há a difusão de casos emblemáticos, tais como a mãe que escondia a renda obtida com faxinas, o pai que não declarava a renda ou a carteira de trabalho assinada, entre tantos outros mitos compartilhados, como podemos observar no quarto capítulo desta tese. Decorre disso, um reforço no desconhecimento das regras do PBF, e esse desconhecimento, por sua vez, torna-se medo de “perder o bolsa”. Em decorrência disso, não se pode negar, os beneficiários utilizam-se de estratégias para não correr riscos em perder o benefício. Completa-se o círculo e, novamente, a desconfiança e a desqualificação abrem campo na luta pela superação da pobreza e o estímulo das capacidades e da cidadania torna-se inútil, ineficaz. Desta forma, as maneiras com que os códigos são incorporados e negociados nas pontas, em interação com o público, são ao mesmo tempo causa e efeito do engendramento do controle.

Fica evidente nessa configuração, mas não só, porque dela alimentam-se os discursos, a enorme assimetria no processo de interdependência entre agentes públicos e beneficiários do Bolsa Família. Como afirma Eiró (2017, p. 69), “evidencia que esta relação está longe do que deveria ser: o encontro do cidadão com a administração pública”. Em detrimento do exercício pleno da cidadania, forma-se uma configuração que torna nebulosa a possibilidade de superação real da pobreza, tal como mostrei na definição da Walquíria Rego (2010), da pobreza em seu sentido amplo, humano.

É nebulosa justamente porque se observamos mais uma vez os discursos, veremos explícitos lá a posição soberana em relação aos pobres, característica fundadora do Estado brasileiro. Compaixão, medo, desconfiança, desrespeito, são termos frequentes. Nessa lógica assistencial, o Estado acerta transferindo renda diretamente aos pobres, mas erra na fiscalização. Isso mesmo, o agente público quer mais fiscalização e mais rigor. Isto porque, o pobre “gasta com bens supérfluos”, “não aproveita as oportunidades”, “não vê uma porta de saída”, “não busca melhorar de vida”, justamente por “não ter autoestima” e “dignidade”.

Nas fronteiras da pobreza e da assistência essas são barreiras colocadas historicamente para impedir que o pobre, este subcidadão, “se aproveite” do Estado e dos contribuintes que produzem para os que “nada fazem”. Esse repertório, que se repete dia-a-dia, constrói a política de assistência no Brasil.

Desde o mais alto escalão ministerial, onde o beneficiário é visto como escravo, até o mais baixo, o nível da rua, onde os beneficiários seguem sendo vistos como subcidadãos, seres vivos à mercê de quaisquer práticas.

Não é esperado que o Estado tivesse um corpo uniforme de agentes públicos, tal como ocorre nos regimes totalitários. O que se espera é que o Estado sirva as *gentes* e das *gentes* seja feito, afinal estamos no Brasil, um país múltiplo e diverso. O Estado não acumula poder e o materializa em forma de controle, todavia o poder atravessa as relações entre a burocracia do nível de rua e os pobres, e manifesta-se em cada relação, na medida em que os sujeitos acionam situacional e estrategicamente o exercício de seus direitos sociais. Afinal, como escreveu Elias (1999, p. 50), aquilo que chamamos poder, não passa senão de uma expressão um tanto rígida e pouco útil para designar a extensão das margens individuais: “ação associada a certas posições sociais, expressão designativa de uma oportunidade social, particularmente ampla de influenciar a autorregulação e o destino de outras pessoas”.

REFERÊNCIAS

A

ALBERINI, Marilene. **Nos limites do viver e do sobreviver: o programa Bolsa Família, modos de vida e desenvolvimento social no contexto urbano**. 2010. Dissertação Mestrado em Saúde Materno Infantil) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ALEXANDER, J C. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 4, v. 2. 1987. p. 5-28.

_____. **Sociología cultural**: formas de clasificación en las sociedades complejas. Barcelona: Anthropos, 2000.

_____; SMITH, P. Sociología cultural o sociología de la cultura? Hacia un programa fuerte. In: ALEXANDER, J. C. **Sociología cultural**: formas de clasificación en las sociedades complejas. Barcelona: Anthropos, 2000. p. 31-54.

_____; JAWORSKY, B. N. **Obama Power**. Cambridge/Malden: Polity Press, 2014.

ARCHER, M. **Structure, Agency and Internal Conversation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.

ASEN, R. **Visions of Poverty: Welfare Policy and Political Imagination**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002.

AVILA, Milena P. **Bolsa Família e a pobreza no Brasil: detalhes que fazem a diferença**. 2013. 266 f. (tese) doutorado em ciências sociais. Instituto de filosofia e ciências humanas, UNICAMP, São Paulo, 2013.

AUGUSTO, Maria. **A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados : o desafio da inspeção escolar**. Belo Horizonte: UFMG/FAE, 2010.

AUSTIN, J. L. **How to do things with words**. Oxford: University Press, 1962.

B

BACHELARD, Gaston. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

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.

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

BASTAGLI, F. **Conditionality in Public Policy Targeted to the poor: Promoting resilience?** *Social Policy and Society*, v. 8, n. 1, p. 127-140, jan. 2009.

BATALHA, E. **Discriminação, ainda uma realidade**. *Radis*. Rio de Janeiro, n. 142, p. 10-15, jul. 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BAUMAN, Z. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona. Gedisa. 2000.

BESSIN, Marc. **Le temps, une question de pouvoir**. *Revue Mouvements*, Lyon, v.2, p.1-13, janv./févr. 1999. Disponible à l'adresse: http://www.millenaire3.com/uploads/tx_ressm3/textes_bessin.pdf. acesso: 5 mar. 2016.

BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2010, n.87, pp.115-129. ISSN

BAVA, Silvio. **Perguntas sem respostas.** *Le Monde Diplomatique*, Brasil, ano IV, n. 43, fev. 2011.

BECK, Ulrich. **La société du risque**, Paris, Aubier, 2001.

BELL, D. **The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting.** New York: Basic Books, 1973.

BLAUG, M. **Where Are We Now in the Economics of Education?** In: M. Blaug (ed) *The Economic Value of Education: Studies in the Economics of Education.* Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited. p. 211-222, 1992.

BLAUG, M. **An Introduction to the Economics of Education.** London: Penguin Books, 197

BOURDIEU, Pierre. **Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992).** Paris: Seuil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **El sentido práctico.** Madrid: Siglo XXI, 2008.

_____. **A distinção: crítica social do julgamento.** São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

_____; WACQUANT, Loïc. **O Ministério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática.** Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. **Ofício do sociólogo.** Petrópolis: Vozes, 2004

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **A economia das trocas linguísticas.** São Paulo: EDUSP, 1996 [1998].

_____; PASSERON, Jean-Claude. **Les Héritiers-les étudiants et la culture.** Paris: Les Éditions de Minuit, 1985.

BONNEL, Victoria E.; HUNT, Lynn (Eds.). **Beyond the cultural turn: new directions in the study of society and culture.** Berkeley/Los Angeles: 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, Ivanete Boschetti, 2003.

C

CARLOTO, M. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. In: MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social.** São Paulo: Cortez, 2015.

CODES, A. L. M. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza.** Texto para Discussão 1332. Brasília: IPEA, 2008.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria.** Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania /.** – Brasília : Ipea, 2013. 494 p.

CAPONI, S. **Da compaixão a solidariedade: uma genealogia da assistência médica.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu.** Paris, Seuil, 2009.

_____. **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.** Paris: Fayard, 2008.

_____. **Da indigência à exclusão, a desafiliação: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional.** In: LANCETTI, A. (org.) **Saúde e loucura.** São Paulo: Hucitec, n.4, 1994.

_____. **La inseguridad social. ¿Qué estar protegido?** Buenos Aires: Manantial, 2015.

_____. **As armadilhas da exclusão.** São Paulo: Educ, 2013

_____; DUVOUX, Nicolas. **EL porvenir de La solidaridad.** CABA: Nueva Vision, 2014

CASTRO, Jorge; RIBEIRO, José. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Vinte anos de Constituição Federal.** Brasília, IPEA: 2009. Cap. 1, p. 17-68 (Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 17).

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de and STEPHANOU, Michelle Conceição. **Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira.** *Opin. Pública* [online]. 2009, vol.15, n.2, pp.333-355.

CHAMBERS, Robert. **What is poverty? Who ask? Who answers?** In: Internatinal Poverty Centre — poverty in focus. UK. Dez. 2006. Disponível em: Acesso em: 14 de jan. 2017.

CHARTIER, Roger. **Conscience sociale et lien social, avant-propos à La société des individus.** In: Nobeit Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, p. 7-29.

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>.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2015.

CLEMENT, Michèle; BOLDUC, Nadine. **Regards croisés sur la vulnérabilité: le politique, le scientifique et l'identitaire**. In: SAILLANT, Francine; CLEMENT, Michèle e GAUCHER, Charles (dir.). **Identités, vulnérabilités, communautés**. Montréal: Nota Bene, 2004, p. 61-82.

COTTA, Tereza C., PAIVA, Luis H. (2010). **O programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil**. Em: Castro, Jorga A., Modesto, Lúcia (organizadores). **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Volume 1. Brasília, Ipea: 2010. Pg. 57-99

COHN, G. **As diferenças finas: de Simmel a Luhmann**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 13, n. 38, out. 1998.

COMIN, Álvaro. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: ARRETECH, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

COSTA, N. R. **Política social e ajuste macroeconômico**. In: Cadernos de Saúde pública, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, p. 13-21, 2002, n.18 (supl.).

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.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2012.

D

DALLMANN, João M. A. **A medicalização da pobreza ou a pobreza condicionada: uma análise sociológica**. 154 págs.

Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina, programa de pós-graduação em Sociologia Política, 2015.

DALLMANN, João M. A. **O Mal-estar que sinto: a medicalização da pobreza nas camadas populares**. Rio de Janeiro: Multifoco editorial, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Boston: Longman, 2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Rio de Janeiro, 2003.

DELEUZE, G. **Foucault**. Lisboa: Veja, 1998.

DELEUZE, Gilles. **Nietzsche a e filosofia**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1962.

_____. **Espinoza e os signos**. Porto: Rés, 1970.

_____; GUATTARI, Felix. **Mil Platôs**. São Paulo: Editora34, 1980. v.1.

_____. **O que é a filosofia?** Rio de Janeiro: Editora 34, 1991.

DONZELOT, Jacques. **L'invention du social**. Essai sur le déclin des passions politiques. Paris: Seuil, 1994.

DRAIBE, S. M. et al. **Políticas sociais y programas de combate a la pobreza en Brasil**. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACONÓMICAAPLICADA. Estratégias para combater la pobreza em América Latina: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995, p. 97-162.

_____, "**A política social no período FHC e o sistema de proteção social**". *Tempo Social*, 2003, nov., pp 63-101.

_____; Riesco, Manuel. **Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**. Serie estudios y Perspectivas n. 55, México, CEPAL de México, División de Desarrollo Social, ago. 2006.

_____. 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.

DUBOIS, Vincent. **La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Économica-Études Politiques. . (2010).

DUBOIS, V. **La vie au guichet: administrer la misère**. Paris: Éditions Points, 2015.

DUNCAN, Green. **De la Pobreza al poder**. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos y estados eficazes. Oxfam, 2008.

DUBET, François. **La préférence pour l'inégalité. François Dubet, La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités**, Paris, Seuil, coll. « La république des idées », 2014.

DUVOUX, N. **Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, Etat et pauvreté urbaine aux Etats-Unis**, Paris, PUF, 2015

DUVOUX, Nicolas. **L'Autonomie des assistés**. Sociologie des politiques d'insertion. Paris: PUF, 2009.

E

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova [online]. 1991, n.24, pp. 85-116. ISSN 0102-6445

ELIAS, N. **O Processo civilizador: investigações sociogenéticas e psicogenéticas**. Lisboa: Dom Quijote, 1990.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa, Edições 70, 1999.

_____. **Sociología fundamental**. Barcelona, Gedisa, [1970] 1982

_____. **Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

_____. **Qu'est-ce que la sociologie?** Paris, Pocket, 1981, p. 84.

EIRÓ, Flávio. **La régulation familialiste de la pauvreté** : le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. 2017. 313 p. Thèse de doctorat em sociologie. Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2017.

EVANS, P. **Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls**. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. South Africa: HSRC Press, 2010. p. 37-58. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan039020.pdf#page=47>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

EUZEBY, Chantal. **Le Revenu Minimum Garanti**. Paris: Éditions La Découverte, 1991.

F

FAORO, Raymundo Faoro. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FECAM. **Carta Conjuntura. Panorama econômico e financeiro dos municípios**. Ano I, maio de 2015. In.

<http://necat.ufsc.br/files/2015/05/FECAM-1.pdf>. Acesso 03/06/2015

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FILGUEIRAS, C. **Ser trabalhador e ser assistido**. In: Revista Brasileira de Sociologia | Vol 05, No. 09 | Jan/Abr/2017

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, 2004. p. 13-20 (Serie Población y desarrollo, n. 54)

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 2003.

_____. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____. **História da Sexualidade**. Vol. I. A Vontade de Saber. 7ªed. Rio, Graal, 1985

_____. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1977.

_____. **La voluntad de saber**. Historia de la sexualidad vol.1, Madrid, Siglo XXI, 1978.

G

GARCIA, A.; DALLMANN, J. M. A.; AVERSA, L. G. **Perfil Geral dos Cursistas da Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social**. Florianópolis: EdUFSC, 2017.

GIDDENS, Antony. **Sociologia**. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

_____. **A constituição da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Terceira Via.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

GILL, Rosalind. **Análise de discurso.** In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Gareschi. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 244-270.

GOFFMAN, Erving. **Ritual de interação. Ensaios sobre o comportamento face a face.** Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Estigma:** notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara, 1998.

_____. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo: Perspectiva, 1987.

GRANGEIA, Mario Luis. **Injustiça, atraso e dívida: desigualdades no discurso de governos brasileiros** / Mario Luis Grangeia. – Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. 143 f. Orientadora: Elisa Pereira Reis Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2016.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1989.

GRINSPUN, S.(org.) **A prática dos orientadores educacionais.** São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **A orientação educacional.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Supervisão e orientação educacional.** São Paulo: Cortez, 2003.

H

HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando; HULME, David. **Just give money to the poor: the development revolution from the Global South**. Vancouver: Kumarian Press, 2010.

HASENBALG, C. A.; SILVA, N. do V. (org.) **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HELLMANN, Aline. **Como funciona o Bolsa Família? melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe** / Aline Gazola Hellmann. p. cm. — (Nota técnica do BID ; 856) 2015

HERNANDES, E. et al. **Condicionalidades em saúde e alocação orçamentária no PBF**. *Comum. Ciênc. Saúde*; vol. 20, n.4, p. 361-368, out/dez 2009.

HIMMELFARB, Gertrude. **La idea de la pobreza**. México: Fondo de cultura económica, 1988.

I

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília: IBGE, 2013.

IPEA, **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 23 - (jun. 2015 -). – Brasília : Ipea, 2015 – v. : il.

IVO, A.; EXALTAÇÃO. **O Debate Parlamentar Sobre O Programa Bolsa Família No Governo Lula**. In: Sinais Sociais / SESC, Departamento Nacional - Vol. 1, n. 1 (maio/ ago. 2006)- . – Rio de Janeiro : SESC, Departamento Nacional, 2006

_____. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: **A pobreza do Estado**.

Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. CIDAMORE, Alberto; DEAN, H e SIQUEIRA, J. (orgs.), Argentina: CLACSO, 2006, pp. 61-87.

_____. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado.** *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp.57-67.

_____. "Georg Simmel e a 'Sociologia da Pobreza'". In: *Cadernos do CRH* (UFBA), v. 21, 2008, p. 171-180.

_____. **Viver por um fio. Pobreza e Política Social.** Salvador: Annablume, 2008.

J

JAEGGI, Rahel. **Repensando a ideologia.** Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 137-165, 2008

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/81512f7a0cfe9f6ebc5bAndrea%20Cristina%20Santos%20de%20Jesus.pdf>. Acesso em 12 de jan. 2017.

K

KATZ, Michael. **The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare.** Nova York: Pantheon, 1990.

KIYOSAKI, Robert; LECHTER, Sharon L. **Pai Rico, Pai Pobre: O que os pais ricos ensinam aos filhos sobre dinheiro.** Rio de Janeiro: Campus, 2007.

L

LAGO *et al.* **Gênero e Bolsa Família em Florianópolis.**

Florianópolis: IPEA, 2012.

_____. **Relatório de pesquisa IPEA.** Florianópolis: IPEA, 2011.

LAMONT, Michèle. **The dignity of working men: morality and the boundaries of race, class, and immigration.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

_____. **Money, morals and manners: The culture of the french and the american upper-middle class.** Chicago: University of Chicago Press, 1992.

_____; FOURNIER, Marcel. **Cultivating boundaries and the making of inequality.** Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1992.

_____; MOLNÁR, Virág. "The Study of Boundaries Across the Social Sciences". **Annual Review of Sociology**, n. 28, p.167-195, 2002.

LAVINAS, Lena. **Pobreza: A Sistematização que faltava ao enfoque brasileiro.** Brasília: IPEA, pp. 201-206, 2004.

LEÃO XIII (Papa). **Encíclica Rerum Novarum (sobre a Condição dos Operários).** Vaticano. Disponível em:

http://www.vatican.va/holy_father/

leo_xii/encyclicals/documents/hf_1-xiii_enc_15051. Acesso em: dezembro de 2016.

LYOTARD, Jean-François. **O Pós-Moderno.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

LUCAS, Luciane e HOFF, Tânia. **Formas sutis de dominação hierarquizada: Corpo e feminização da pobreza.** Ex aequo [online]. 2008, n.17, pp. 133-154. ISSN 0874-5560.

LEVY, Santiago. **Sin herencia de pobreza: el programa Progres a – Oportunidades de México / Santiago Levy y**

Evelyn Rodríguez. 2005, Banco Interamericano de Desarrollo Editorial Planeta Mexicana, 2005.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**, New York, Russell Sage Foundation, 1980

LUPION, Bruno. **Como o Brasil saiu do mapa da fome e como ele pode voltar**. Disponível:
<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>, acesso em 01/02/2017 às 10:38;

LOPES, J. B. **Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil**. Estudos Avançados. v. 9, n. 24. 1995. p. 141-156.

LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics. Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677 – 715, jul.1964.

LASSWELL, Harold. **Politics: who gets, what, when, how**. New York: Meridian Books, 1958.

M

MALTHUS, Thomas Robert. **Economia**. São Paulo: Ática, 1982.

MARX, Karl. **O capital, vol. I**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____ ; ENGELS. **O Manifesto do Partido Comunista (1848)**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MARTIGNONI, Enrico. **Estimativas da População em Extrema Pobreza da PNAD ajustadas aos Censos 2000 e 2010: método e resultados**. ESTUDO TÉCNICO N.º 23/2012, MDS,

Brasília, 2012. Disponível:
[Http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf)

MIOTO, R. C.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.).
Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cartilha do Programa Bolsa Família**, 2015. Disponível:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf

MAGRO, Aline. **A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina.** 2012. Dissertação Mestrado em (Serviço Social) – Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MDS. **Reajuste faz valor médio do Bolsa Família chegar a R\$ 176 em junho.** Brasília: MDS, 2016.

MDS. **Valores Bolsa Família.** Brasília: MDS, 2017.
MDS, **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional.** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.-- Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

MEDEIROS, M. et al. **Transferencia de renda no Brasil. Novos estudos** CEBRAP. São Paulo, n.79, Nov. 2007.

MARINS, Mani. **Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família.** In: *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v.04.02: 543– 562, outubro, 2014

MARINS, Mani T. A. **A construção de fronteiras simbólicas entre os pobres: o caso do Programa Bolsa Família.** 2013. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais –

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro: 2013.

MAYNARD-MOOD, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

MARTINS, Valter; SIMIONATTO, Ivete. **O processo de implementação e gestão do programa bolsa família em Florianópolis**. In: Anais: Congresso O direito à saúde e a proteção social em zonas de fronteira, Pelotas, RS, 2011, disponível:

https://www.researchgate.net/profile/Valter_Martins/publication/312630900_O_PROCESSO_DE_IMPLMENTACAO_E_GESTAO_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_EM_FLORIANOPOLIS/links/5887500992851c21ff52386e/O-PROCESSO-DE-IMPLEMENTACAO-E-GESTAO-DO-PROGRAMA-BOLSA-FAMILIA-EM-FLORIANOPOLIS.pdf

MODESTO, L.; CASTRO, J. (orgs.). **Bolsa família 2003-2010 : avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2010. 2 v. (366p.)

N

NEVES et all. **Análise geográfica-temporal do índice de gini nos municípios de Santa Catarina, 2000 e 2010. Uma abordagem exploratória de dados espaciais**. IN:

https://www.academia.edu/7841246/An%C3%A1lise_geogr%C3%A1fica_temporal_do_%C3%ACndice_de_Gini_nos_munic%C3%ADpios_de_Santa_Catarina_2000_e_2010

NIEDERLE, S. L.; GUILARDI, L. **Aspectos gerais do desenvolvimento socioeconômico nas regiões de Santa Catarina**. PPGG e NECAT/UFSC. 2013. In. <http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Sidnei-2013.pdf>. Acesso 08/06/2015

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, 1999. Disponível em: <http://cpihts.com/PDF03/jose%20paulo%20netto.pdf>. Acesso em 17 de fev. 2017.

NERI, Marcelo Cortes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, P. Herculano G. **Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília, Ipea, 2013.

O

O'Donnell, Guillermo. **Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

OLIVEIRA, Luis Felipe; SOARES, Sergei S. D. (2013). **O impacto do programa bolsa família sobre a repetência: Resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar,** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1814

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de.. **O trabalho do Antropólogo.** Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

OXFAM. (2017) **Relatório. A distância que nos une.** Disponível: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf

OXFAM. (2016) **Relatório das desigualdades,** Brasil.

Disponível:

https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf

OLIVEIRA, Kaiza Correia da Silva. **Avaliação dos impactos do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) sobre as economias locais do Estado da Bahia /** Kaiza Correia da Silva Oliveira. – Ilhéus, BA: UESC, 2015.

P

PAES-SOUSA, Rômulo. **Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil.** Brasília: Centro Internacional de Políticas para o

Crescimento Inclusivo (IPC-IG), PNUD, Working Paper, n.113, agosto, 2013.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**. Brasília, DF: MDS, 2007. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 5).

PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015.

_____. Los ciclos de solidaridad hacia los pobres. In: CASTEL, R; DUVOUX, Nicolas. **EL porvenir de La solidaridad**. CABA: Nueva Vision, 2014.

_____; DUVOUX, Nicolas. **La régulation des pauvres**. Paris: PUF, 2013.

_____. La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. In: **Politiques sociales et familiales**, n°98, 2009.

_____. **Les formes élémentaires de la pauvreté**. Paris, PUF, 2005.

_____. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: EDUC e Cortez, 2003.

_____. **La société française et ses pauvres: l'expérience du revenu minimum d'insertion**. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.

_____. **Por uma sociologia da exclusão social**. O debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC, 1999.

PARDO ABRIL, Graciela. **Filogenesis y transformaciones del concepto de pobreza**. México: gribaljo, 2010.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Além das fronteiras**. In MARTINS, Maria Helena (org.). **Fronteiras culturais – Brasil, Uruguai, Argentina**. Cotia, SP: Ateliê editorial, 2002, p. 35- 39.

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.

PEREIRA, P.; STEIN, R. . Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PEIRANO, Mariza. **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

PINTO, Gissele Cristina. **Biopolítica, Saúde e Governamentalidade: uma problematização da estratégia Saúde da Família a partir de breve genealogia das políticas de saúde pública no Brasil**. Florianópolis, 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina.

PINTO, I. V. **Percepções dos titulares do Bolsa Família e as repercussões em suas condições de vida**. 128 f. Dissertação (mestrado em Ciências da Saúde) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010b.

PNUD. **Glossário de direitos humanos e desenvolvimento humano**. In: PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 2000. Brasília: 2000. Disponível em: . Acesso em: 14 jun. 2014. PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Glossário da pobreza e desenvolvimento humano. In: PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 1997. Brasília: 1997. Disponível em: . Acesso em: 23 maio 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRESSER, H. B.; SEN, A. **Women's Empowerment and demographic process. Moving Beyond Cairo**. New York: Oxford University Press, 2000.

R

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência social**. Caminhos da construção democrática. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 2000.

REIS, E. P. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

_____. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 15, n. 42. 2000. p. 143-152.

REGO, Walquiria.; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 241 p.

_____. **“Reflexões sobre a Cidadania no Brasil. Bolsa Família: Limites e Alcances”**. *International Congress of the Basic Income Eath Network – BIEN*, São Paulo, 2010.

_____. **“Aspectos teóricos das políticas de cidadania: Uma aproximação ao Bolsa Família”**. In: *Lua Nova*, n. 73: 147-185, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, C.A.C. **Desigualdade de oportunidades no Brasil**. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **O processo civilizatório. Etapas da evolução sociocultural**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ROLIN, Cássio *et al.* **Construção de indicadores de pobreza: aplicação do índice de pobreza humana municipal no estado de Sergipe**. Revista Econômica do Nordeste, v. 37, n. 4, p. 512-529, out./dez. 2006.

ROCHA, Sônia. “**Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre a pobreza e desigualdade**”. *Revista Economia contemporânea*, v.12, n. 1, Rio de Janeiro, 2008, pp. 67-96.

_____. **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

ROSANVALLON, Pierre. **La nueva cuestión social: repensar o estado providência**. Buenos Aires: Manantial, 1995.

S

SAGI/MDS. **Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal – 2013**. Brasília: MDS, 2013.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANT’ANNA, Sarah. **A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família**. In: Revista do Serviço Público, Brasília, 58 (1): 05-35 Jan/Mar 2007

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.

SCALON, C. (org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

_____. **Visões da Desigualdade no Brasil**, 2001 (Banco de dados). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001. In: Consórcio de Informações Sociais, 2005.

_____; SALATA, A. **Uma Nova Classe Média no Brasil da Última Década? O debate a partir da perspectiva sociológica**. Sociedade e Estado. v. 27, n. 2. 2012. p. 387-407

SCHADY, Norbert; ARAUJO, Maria Caridad. **Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work : Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador**. Policy Research Working Paper; No. 3930. World Bank, Washington, DC, 2006.

SCHULTZ, T.W. **Valor económico de la educación**. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968 [1963].

_____. **O capital humano. Investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973 [1971]

SCOTT, Richard Willian. **“Institutions and organizations” Thousand Oaks**. CA: Sage, 1995.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SELIMANOVSKI C. **Effets de lieu et processus de disqualification sociale. Le cas de Strasbourg et du Bas-Rhin**. Espace populations sociétés, 2009.

SELIMANOVSLI, C. **La frontière de la pauvreté**. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008.

SENNETT, Richard. **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SEN, Amartya. **Rationality and freedom**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

_____. **A desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

_____. **Inequality reexamined**. New York: Russel Sage Foundation; Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1992. 207 p.

_____. **The standard of living**. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press. 1987. 139 p. Título variante: Tanner lectures.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2010.

SILVA, M. O. da S. (Coord.) **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil**. Revista de Políticas Públicas, v.7, n. 2, p. 233-253, 2003.

_____. **Os programas de transferência de renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação?** Revista de Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p. 251-278, 2005.

_____. et al. **Pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento**. Revista de Políticas Públicas, v. 11, n. 2, p. 171-196, 2007.

_____., Yasbek, M. C. e Di Giovanni, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007

SIMMEL, G. **Questões fundamentais de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

_____. **Les pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, [1907], 1998.

_____. **Filosofía del dinero**. Instituto de estudos políticos: Madrid, 1977.

SINGER, P. **A economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SMALL, M.L.; HARDING; D. J.; LAMONT, M. Reavaliando cultura e pobreza. **Sociologia & Antropologia**. v. 1, n.2. 2011. p. 91-118.

SPOSATI, Aldaiza. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. *Rev. katálysis* [online]. 2011, vol.14, n.1, pp.104-115

_____. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 55, p. 9-38, nov. 1997.

SPRADEL, M. A. **A pobreza no paraíso tropical**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2013.

SPIVAK, Gayatri. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: EDUFMG, 2010.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

SUAREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. **Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres**. In. VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Romulo (orgs.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – resultados*. Brasília: SAGI/MDS, 2007.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: Nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira Quem é e como vive.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

Jessé SOUZA. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica.* Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

Jessé Souza, A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro, Brasília, Universidade de Brasília, **2000**

Souza, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Celina. 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: 10 de jan, 2017.

STEENSLAND, Brian. **Cultural categories and the American Welfare State: the case of guaranteed income policy.**

American Journal of Sociology, 111/5, p. 1273-1326, 2006.

STROBEL, Pierre. **Penser les politiques sociales.** Contre les inégalités: le principe de solidarité. Paris: La tour d'aigues, Éditions de l'Aube, 2008.

SUPLICY, E. **Programa de Garantia de Renda Mínima.** Brasília: Senado Federal, 1992.

T

TAYLOR, Charles. **Sources of the self: the making of the modern identity.** Cambridge: Harvard Press, 1989

TELLES, Vera. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TELLES, Vera da S. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2001.

TESTA, Maurício Gregianin; FRONZA, Paula; PETRINI, Maira e PRATES, Jane Cruz. **Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários.** *Rev. Adm. Pública* [online]. 2013, vol.47, n.6, pp.1519-1541.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. Livro II, segunda parte Ensaio sobre Pobreza. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2003.

TOWNSEND. P. **Conceptualising poverty. The International Analysis of Poverty.** London: Harvest Wheatdheaf, 1993

TREVISANI, J. D. **Avaliação da implementação das condicionalidades de saúde do PBF e seu papel no cuidado à saúde.** 2012. 309 f. Tese (doutorado em Saúde pública) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

.

U

UGÁ, V. **A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial.** *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 23, p. 55-62, nov. 2004.

V

VALOR ECONOMICO. **Guilherme Boulos é preso.**

<http://www.valor.com.br/politica/4838750/lider-do-mtst-guilherme-boulos-e-preso-em-sao-paulo> acesso: 17 de janeiro de 2017 às 12:34

VAN DER MERWE, Alex. Does Human Capital Theory Explain The Value Of Higher Education? A South African Case Study. In: **American Journal of Business Education**, volume 3 número 1, jan-2010, pp. 107-118.

VAN DIJK, Teun. **Prejudice in discourse.** Belgium: UIA, 1984.

VAN METER, Donald and VON HORN, Carl. The Policy Implementation Process: A conceptual Framework. In: **Administration and Society** 6 (Feb.), 1975.

VELHO, Otávio. (org) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro, Jorge Zaar Editora, 1979.

VELHO, Gilberto. **Entrevista com Gilberto Velho**. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro. Nº 28, 2001, p. 183-210.

Veras, M.P.B. (Ed.) **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ., 1999.

VIEIRA, P. A.; SILVA, L. M. F.; REDIVO, A. S. **A formação socioeconômica de Santa Catarina ajuda a explicar porque o estado apresenta a menor concentração de renda do Brasil?** In: Anais do Encontro de Economia Catarinense, 5., 2011, Florianópolis: UDESC/ESAG, 2011.

W

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

_____. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WANDERLEY, M. **Sistema de informação em gestão social**. Estudos Avançados, São Paulo, v.20 n.56, 2006. Disponível em: Acesso em: abr. 2010.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamento da sociologia compreensiva. Volume 1**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2004.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **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.

WITTGENSTEIN, L. **Philosophical Investigations.** Oxford: Blackwell, 1953.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it.** Nova York: Basic Books, 2000.

WILSON, James Q. **The bureaucracy problem.** The Public Interest, p. 3-9, 1967.

Y

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp.104-112.

YAZBEK. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n.110, pp.288-322.

YAZBEK, **Fome Zero: uma política social em questão.** Saúde e Sociedade, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP e Associação Paulista de Saúde Pública, v.12, n.1, p.43-51, jan./jun. 2003

FONTES

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7/12/1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 23 outubro 2017.

BRASIL (2017). Relatório **técnico. Perguntas frequentes. SUAS.** Ministério do Desenvolvimento social, 2017, pp. 131. Disponível: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/perguntas_e_respostas/PerguntasFrequentesSCFV_032017.pdf

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Disponível em: Acesso em: 13 de jan. 2017.

BRASIL (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 177**, de 16 de junho de 2011.

Brasil (n.d.). Ministério da Educação. **Guia de Orientação para Gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação.**

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia_gestor_bolsa_familia.pdf

Brasil (1993). Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da**

Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm.

Brasil (1996). Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil (2001). Presidência da República. Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007.

Brasil (2003). Presidência da República. **Medida Provisória nº 132**, de 20 de outubro de 2003. Convertida na Lei nº 10.836, de 2004.

Brasil (2004a). Presidência da República. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.**

Brasil (2004b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, DF: MDS.

Brasil (2007). Presidência da República. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. **Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004**, que regulamenta a Lei no10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

Brasil (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social (ICS).** 2. ed. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2009a). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Manual de Orientações sobre o Programa Bolsa Família.** 3. ed. Brasília, DF: MS.

Brasil (2009b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS**. Brasília, DF: MDS. 47

Brasil (2012a). Ministério da Saúde. Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.

Brasil (2012b). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Atenção ao pré-natal de baixo risco. Brasília, DF: MS. **(Caderno de Atenção Básica, n. 37)**.

Brasil (2012c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno do IGDM: **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2013). Ministério da Educação. **Manual do Sistema Presença**. Versão 1. Brasília, DF: MEC. 48

Brasil (2013b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Instrução Operacional Conjunta nº 19**. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Manual de Gestão do Cadastro Único**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria: Caderno de Resultados 2011–2014**. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014d). Presidência da República. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família**, e dá outras providências.

BRASIL (2010A). Presidência da República. **Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010**. Dá nova redação e acresce artigos ao 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.

BRASIL (2010B). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.

Norma Operacional Básica SUAS (NOB/SUAS). Brasília, DF: MDS.

BRASIL (2010C). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios**. Brasília, DF: MDS.

BRASIL (2010D). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010.

Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Brasil (2010e). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Fiscalização do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS.

BRASIL. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando> 2014. Acesso em 10/07/2017 às 10h

SANTA CATARINA. **Santa Catarina é destaque em relatório de indicadores da ONU**. Publicado em 23 de abril de 2015. In. <http://sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/santa-catarina-e-destaque-em-relatorio-de-indicadores-da-onu>. Acesso em 03/06/2016

SANTA CATARINA. **Santa Catarina: perfil econômico, financeiro e social**. Boletim Informativo 1º semestre de 2014. In. <http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Boletimjunho-14.pdf>. Acesso em 03/06/2016

