

## **A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família**

Tendo como pano de fundo a dificuldade de definir a pobreza, este artigo visa retomar parte da discussão sobre o tema, utilizando como estudo de caso o Programa Bolsa Família. Inicia-se com a definição institucional de pobreza dada pelo sociólogo alemão Georg Simmel passando-se, na seqüência, a uma abordagem mais substancial da pobreza e da relação entre trabalho e precariedade, desenvolvida por Robert Castel. Apresenta uma breve descrição do funcionamento do Programa Bolsa Família e alguns aspectos relacionados aos conceitos e modos de tratamento da questão da renda e da educação, bem como da família e dos modelos familiares, baseando-se também nos resultados parciais de uma pesquisa de campo realizada nos estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas e Goiás. O texto trata ainda de alguns desafios administrativos na gestão do Programa e os preconceitos morais e sociais recorrentemente veiculados em relação a ele. Por fim, na conclusão, busca retomar a análise do Programa Bolsa Família, seus limites e desafios, defendendo a necessidade de participação de todos em um pacto social contra a pobreza e a desigualdade no Brasil.

**Palavra-chave:** pobreza; desigualdade; trabalho; Programa Bolsa Família

## Introdução

O artigo<sup>1</sup> inicia-se com a definição institucional de pobreza (ou seja uma definição que é fundada sob a maneira como as instituições tratam da questão) dada por Georg Simmel, seguida de uma breve apresentação do Programa Bolsa Família. Em seguida, à luz da filosofia do Estado, aborda alguns aspectos dos conceitos e modos de tratamento da questão da renda e da educação, bem como da família e dos modelos familiares. Traz, na seqüência, uma abordagem mais substancial (no sentido de mais aprofundado) de pobreza e da relação entre trabalho e precariedade, tema abordado por Robert Castel. O texto aborda ainda alguns desafios administrativos para o Estado na gestão do programa e de alguns preconceitos morais e sociais recorrentemente veiculados em relação ao programa. Por fim, procura expor uma breve conclusão que retoma a análise do Programa Bolsa Família, seus limites e desafios, defendendo a necessidade de participação de todos em um pacto social contra a pobreza e a desigualdade no Brasil.

O artigo é fruto de questionamentos e de alguns estudos acadêmicos, assim como de documentos de ministérios, de organismos internacionais e de centros de pesquisa e estatísticas sobre a pobreza e a desigualdade, tendo como estudo de caso o Programa Bolsa Família. Igualmente é o resultado de um trabalho de campo realizado entre julho e agosto de 2006, em Formosa de Goiás e na fronteira entre Bahia, Alagoas e Pernambuco, por meio de observação participante e entrevistas semi-diretivas. Não se tem a pretensão, aqui, de apresentar algo necessariamente novo, tampouco de tratar o tema, em poucas páginas, na profundidade necessária. Tratam-se apenas das primeiras interrogações e considerações de um estudo, que deve ser aprofundado nos anos a seguir.

### Definição institucional da pobreza: Georg Simmel

Georg Simmel apresenta na sua obra *Les pauvres (Os pobres)* uma definição institucional de pobreza. A importância de sua obra se refere ao esclarecimento dos problemas de definição de pobreza e a compreensão proposta dos modos de constituição da categoria de “pobres” e os vínculos que os ligam à sociedade como um todo. Segundo Paugam e Schultheis<sup>2</sup> a abordagem construtivista de Simmel rompe com todos os tipos de conceitos naturalistas que estão em voga nos debates científicos e políticos atuais. Mesmo que o texto original tenha sido escrito no início do século 20, seu texto é bastante atual para o debate de pobreza e exclusão social e explicita as perspectivas sócio-históricas dos modos de regulação dos vínculos sociais. Este texto pode ser considerado como o ponto de partida da sociologia da pobreza. E no entanto, a sociologia da pobreza não se reduz à um campo específico da sociologia, mas refere-se às questões fundamentais dos vínculos sociais e visa à gerar proposições teóricas mais gerais (2005, p.2).

De acordo com o autor, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas como uma relação à reação social que resulta de uma situação específica. A pobreza é, assim, relativa e construída socialmente, seu sentido é dado pela sociedade (2005, p. 97). Paugam e Schultheis alinham-se a Simmel quando

---

<sup>1</sup> Este artigo foi escrito no final de 2006 e apresentado publicamente no início de 2007, por este motivo alguns dos seus dados estão desatualizados, no entanto a reflexão continua válida.

<sup>2</sup> Que redigiram o prefácio da edição utilizada neste artigo do livro *Les pauvres* de Georg Simmel.

explicitam que a pertinência sociológica da abordagem à pobreza não é relativa à pobreza em si mesma ou aos pobres, mas às formas institucionais (acadêmicas, de instituições políticas e mesmo morais) que são escolhidas num momento histórico determinado em uma sociedade determinada. De acordo com o sociólogo alemão, a definição de pobreza que diz que “É pobre aquele cujos meios não são suficientes para alcançar os fins”<sup>3</sup> (2005, p. 91) é individualista e limitada em sua aplicação prática porque oferece a falsa impressão de que “certos fins podem ser considerados independentes de toda decisão arbitrária e puramente pessoal”. A pobreza é relativa porque não corresponde “à relação entre os meios individuais reais, mas aos fins vinculados ao status do indivíduo, *a priori* social, que varia de acordo com o status”(2005, p. 92). Nesta situação particular, os pobres não estão “fora” da sociedade, mas em uma situação de dependência da coletividade. Simmel demonstra que “é somente a partir do momento em que eles são assistidos, ou a partir do qual a sua situação global passa a exigir assistência, mesmo que ainda não tenha sido efetivamente dada – que eles se tornam membros de um grupo caracterizado pela pobreza”(2005, p. 9).

Simmel afirma que “a assistência constitui uma parte da organização do *todo*, ao qual pertencem os pobres e os proprietários”(2005, p. 60). Os pobres são submetidos a um estado de inclusão perversa por uma comunidade que lhes atribui posição marginal. A ação da coletividade em relação aos pobres limita-se ao mínimo para preservá-los da degradação física, assegurando-se que recebam aquilo a que têm direito, mas que não recebam “demais”. Simmel tem um olhar bastante crítico com relação à filantropia privada e pública, uma vez que essas ações não seriam um fim em si mesmo, mas um meio de manter a coesão e o vínculo social. A assistência, nesse caso, seria destinada a uma faixa da sociedade e teria caráter pessoal (ou seja, cobriria apenas as necessidades individuais de seus beneficiários), sendo, paralelamente, na realidade, uma ação que sustenta sobretudo aqueles que não estão na precariedade, resultando uma situação em que o bem cabe mais propriamente ao doador do que ao recebedor. O sociólogo mostra ainda que “enquanto o custo dos pobres for absorvido pelos impostos e a assistência resultar de receitas constantes ou de bens estatais, esse vínculo (entre pobres e o resto da sociedade) é perfeito, a assistência aos pobres torna-se uma função da totalidade em si e não mais a soma dos indivíduos, como no caso do custo dos pobres.”(2005, p.88) Ou seja, o custo é absorvido pela totalidade da sociedade e não apenas por aqueles que fazem ‘caridade’ ou pelo cidadão pobre em si mesmo. Paugam e Schultheis afirmam, com base em Simmel, que existe um utilitarismo primário da sociedade, uma vez que a assistência aos pobres constituiria um meio de assegurar sua proteção e auto-defesa. A finalidade 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 e, conseqüentemente, mantenha o *status quo* social. Ele observa igualmente que o Estado se refere ao princípio de obrigação de assistir aos pobres, mas essa obrigação não se traduz em um verdadeiro direito aos pobres, tanto que estes não tem nenhum recurso possível, se a assistência lhe é recusada. Simmel ressalta que apenas a coletividade pode mudar as circunstâncias econômicas e culturais fundamentais que provocam a condição da pobreza e que “a tarefa de mudar essas circunstâncias, de modo que ofereçam a menor possibilidade de empobrecimento resultante de fraqueza individual, de propensões desfavoráveis, de falta de oportunidade ou de privações reside na coletividade”(2005, p. 85).

---

<sup>3</sup> Simmel não explicita quem criou esta definição.

A análise apresentada por Simmel no início do século 20 em relação às sociedades européias e que encontra até hoje ecos nas sociedades européias contemporâneas, também mostra reflexos de parte da luta contra a pobreza no Brasil. Ao longo de vários séculos a assistência era tratada como uma caridade filantrópica, mascarando o caráter de manutenção do ‘nível ótimo de miséria’. Ou seja, um nível de miséria que não ameaça as classes mais abastadas, que evita uma distribuição efetiva de bens e possibilidades, e que tampouco esgarça definitivamente o tecido social. Nesta perspectiva, boa parte das ações públicas escolheram diversos modos de definir e redefinir a contagem dos pobres para poder ‘combater a pobreza’ (‘os pobres são aqueles a quem assistimos’). Até hoje os instrumentos e as definições de categorias sociais não são evidentes, existem instrumentos concorrentes, diversas polêmicas que geram ações divergentes, mas sobretudo limitadas. Neste texto será explicitado, brevemente, parte da discussão que gira em torno dessas categorias, mas nenhuma definição específica será escolhida. Essa escolha é deliberada, porque mesmo as definições sendo fluidas, elas são tratadas em diversos textos de modo fluido. Em todo caso, não importa o instrumento ou a categoria utilizada, o número de pobres e miseráveis no país é enorme.

### O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é apenas uma iniciativa entre diversas outras abordagens que constitui o Programa Fome Zero como um todo. Dentre outras iniciativas do Fome Zero, podemos citar: o PRONAF, Alimentação Escolar, Ações de Trabalho e Renda etc. O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência de renda já realizado na história do país. De fato, é a maior experiência com tais características realizada atualmente no mundo<sup>4</sup>. Pela transferência de renda direta às famílias de beneficiários, o governo tem por objetivo combater a pobreza e a extrema pobreza em todo o país. Atualmente, o PBF está presente em 5.560 municípios do país e no Distrito Federal e alcançou mais de 11 milhões de famílias em 2006 (aproximadamente 44 milhões de pessoas). Os recursos do Programa são distribuídos de acordo com as taxas de pobreza e extrema pobreza: 8% ao Norte, 50% ao Nordeste, 27% ao Sudeste, 11% ao Sul e 4% ao Centro-Oeste. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social<sup>5</sup>, o Bolsa Família visa articular as ações sociais e a transferência de renda, com destaque a três pontos: 1) unificação dos programas anteriores e a adoção de critérios públicos de elegibilidade do programa. O Bolsa Família unificou quatro programas de transferência de renda que existiam no início de 2002 e que não estavam articulados entre si: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás e o Cartão Alimentação. Essa unificação busca gerar mais racionalidade administrativa para gerar simplificação de procedimentos e redução de custos para a gestão do programa; 2) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades estabelecidas para as áreas de educação e saúde pelos beneficiários. Ou seja acompanhamento da frequência escolar e cuidados básicos em saúde (calendário de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação); 3) o objetivo de formular parcerias com as três esferas do governo (federal, estadual e municipal), não apenas para implementar o programa, mas também para priorizar os beneficiários em outros programas, de modo a unificar as ações não só para o

---

<sup>4</sup> Segundo o relatório interno de avaliação “ Programa Bolsa Família: dois anos” do MDS.

<sup>5</sup> Mesmo relatório interno de avaliação: “ Programa Bolsa Família: dois anos”.

alívio imediato da pobreza, mas também para proporcionar medidas de médio e longo prazo para uma inclusão social efetiva.

O Programa Bolsa Família, em certas localidades, representa até 40% da renda total do município. Em municípios extremamente pobres, o impacto do programa é mais forte e ocorre dinamização da economia local, como demonstra uma avaliação realizada na região<sup>6</sup>. A estratégia de expansão do programa é de priorizar as regiões e municípios mais pobres (em geral nas zonas rurais) e, em um segundo momento, chegar aos centros metropolitanos e grandes cidades.

A seleção das famílias beneficiárias é feita à partir do Cadastro Único<sup>7</sup> observando os critérios de elegibilidade. As famílias que podem se inscrever no programa são aquelas que têm renda familiar *per capita* de até R\$ 120,00. Aquelas com renda familiar *per capita* de até R\$ 60,00 são elegíveis indiferentemente de sua composição. As famílias de renda mensal entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00 são elegíveis ao programa apenas se, na composição familiar, existirem crianças e adolescentes de até 15 anos, mulheres grávidas ou mães aleitando. Os benefícios são divididos em básicos e variáveis, de acordo com a composição familiar. Cada família recebe entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 por mês, conforme a sua situação socioeconômica e o número de crianças e adolescentes de menos de 15 anos. A tabela abaixo permite visualização das seis situações possíveis no programa:

Critério de elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e	Quantidade e tipo de benefícios	Valores do benefício
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	1 membro	(1) Variável	<b>15,00</b>
		2 membros	(2) Variável	<b>30,00</b>
		3 ou + membros	(3) Variável	<b>45,00</b>
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	<b>50,00</b>
		1 membro	Básico + (1)	<b>65,00</b>
		2 membros	Básico + (2)	<b>80,00</b>
		3 ou + membros	Básico + (3) Variável	<b>95,00</b>

Além dos critérios de elegibilidade, existem condicionalidades que devem ser respeitadas. Pelo artigo 6º da Constituição Brasileira, os direitos sociais devem ser assegurados para o conjunto da população, tendo por objetivo criar as condições fundamentais mínimas para que os sujeitos sociais possam reivindicar acesso às condições

<sup>6</sup> Um estudo importante foi o de Rosa Maria Marques: “A importância do bolsa família nos municípios brasileiros” no Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate pelo MDS.

<sup>7</sup> Cadastro que unificou os quatro programas anteriores e que registra aqueles que não estavam inscritos.

necessárias para o desenvolvimento das capacidades essenciais aos indivíduos. Entre as condicionalidades previstas no PBF, existe a questão da educação e da saúde. Em relação à educação, existe um controle de matrículas e de frequência escolar (85% de frequência é o mínimo exigido). De acordo com os Ministérios da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social, após o início do Programa, houve um aumento da frequência escolar dos beneficiários de todas as idades<sup>8</sup>. É preciso explicitar que antes não havia sempre a informação da frequência escolar (exceto para os beneficiários da bolsa escola) e que, paulatinamente, as escolas começaram a informar com maior regularidade ao Ministério da Educação.

Em relação à saúde, a situação era um pouco mais delicada. No primeiro semestre de 2005, a partir de uma amostra de 334 mil famílias de um universo total de 5,5 milhões de famílias, apenas 6% tinham dados registrados pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)<sup>9</sup>. Essa situação chamou a atenção do governo sobre a necessidade de reforçar o controle da questão alimentar. Diferente de outros programas que já existiram, o não cumprimento dessa condicionalidade não foi considerado como um fato passível de punição às famílias, mas como um fator de vulnerabilidade das famílias que não conseguiram respeitar a condicionalidade. Essa postura, como o discurso de que a escola e a saúde não são apenas um dever dos beneficiários, mas um direito, demonstra uma mudança das perspectivas das condicionalidades (de dever a direito), assim como na relação de responsabilização das falhas do Programa. Diversos programas públicos atribuíam a responsabilidade das falhas às famílias que não cumpriam as condicionalidades.

Na sua execução, o Programa parte de certas premissas básicas: 1) a necessidade imperativa da associação das políticas de combate à pobreza às políticas de promoção da cidadania; 2) a urgência de se estabelecer uma dinâmica de ações que integre o governo federal e os demais membros da federação; 3) a necessidade de focalizar a família como a unidade de ação do Estado; 4) a criação de critérios bastante divulgados para garantir a universalização da cobertura do Programa à totalidade da população que vive em situação de pobreza; 5) a importância da participação da sociedade no acompanhamento e controle social do Programa pela criação de instâncias paritárias e intersetoriais; 6) a melhoria dos instrumentos de gestão e controle dos critérios de elegibilidade do Programa. O Conselho de Gestão do Programa Bolsa Família é constituído por um grupo de deliberação composto de titulares do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil da Presidência da República, da Caixa Econômica Federal e representantes de outros organismos públicos, da sociedade civil e de instituições privadas.

Até aqui vimos que a definição institucional da pobreza de Simmel seria um instrumento pertinente para a avaliação de ações públicas contra a pobreza. No entanto, a definição institucional não é suficiente para fazer face à experiência social da pobreza, exigindo uma análise mais crítica do Programa e uma abordagem mais substancial da

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> A Política Nacional de Alimentação e Nutrição propõe para o SISVAN o monitoramento da situação alimentar e nutricional, de modo a agilizar os seus procedimentos e a estender sua cobertura a todo o País. A consolidação do Sistema é feita, especialmente, com o apoio de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição e as Áreas Técnicas Estaduais em Alimentação e Nutrição existentes na quase totalidade dos estados e em centenas de municípios brasileiros. (<http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>).

pobreza, que será feita em seguida. É preciso lembrar, por outro lado, que o Programa Bolsa Família é apenas uma iniciativa entre várias outras abordagens que constitui o Programa Fome Zero.

### Uma filosofia de Estado

O Programa Bolsa Família nasceu das experiências anteriores dos programas de distribuição de renda, assim como da tese de doutorado de Ana Maria Medeiros Fonseca, defendida na Universidade de Campinas, em 2001. A partir de seu trabalho sobre um conceito de família na visão de políticas públicas e o modo pelo qual as famílias se representam e apresentam a si mesmas, o Programa foi constituído sobre um modelo familiar mais adequado à realidade brasileira (como será explicado mais adiante). O Programa Bolsa Família tem uma vertente emergencial (transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde) e uma vertente a longo prazo (educação infanto-juvenil), mas se não for fortalecida por outras ações, terá ainda um resultado limitado; uma vez que a questão da pobreza no Brasil passa pelo desemprego massivo, problemas de reconhecimento social, dificuldades de criar e manter um ensino gratuito de qualidade, problemas de infra-estrutura que interferem no saneamento básico e na saúde etc.

### Definições e mensurações da pobreza: entre a renda e a falta de escolaridade

A pobreza é reconhecida, de modo simplificado, como uma condição de insuficiência de renda, assim como é definida simultaneamente pela renda *per capita* e pela situação de desigualdade na distribuição de renda. A redução da pobreza é trabalhada como intimamente ligada ao crescimento econômico e à diminuição das desigualdades. No Brasil, as experiências de redução da pobreza são tradicionalmente relacionadas aos períodos de crescimento econômico. No entanto crescimento econômico não implica redistribuição o que é claramente elucidado pelo Brasil ser um dos países mais ricos em termos de PIB e detentor de uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo<sup>10</sup>.

Ademais, existe uma ligação muito forte no Brasil entre o nível de educação e a pobreza. Os dados do PNAD de 1997 confirmaram a relação entre o nível de escolaridade do chefe da família e a probabilidade de que a família seja pobre. Naquela época, foi constatado que 42% das famílias brasileiras eram comandadas por uma pessoa que tinha no máximo 3 anos de estudos. Entre as famílias cujo chefe nunca tinha estudado (23% das famílias), 58% estavam abaixo da linha da pobreza. Nas famílias em que o chefe tinha estudado entre 1 e 3 anos (19% das famílias), 45% estavam abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, as famílias nas quais o chefe tinha 12 anos ou mais de estudos, a pobreza estava presente apenas em 1,9% das famílias.

Outro dado importante é a incidência da pobreza em idades diferentes. Havia incidência de maior pobreza entre os jovens. Quase 50% das crianças de 0 a 6 anos e quase 46% das crianças de 7 a 14 anos estão abaixo da linha da pobreza. Quando se trata da indigência, os índices são de 5% e 22% respectivamente. Isso demonstra que a pobreza

---

<sup>10</sup> Em 2005, o Brasil estava em 4º lugar no ranking dos países de pior distribuição de renda do mundo. Os outros países eram: Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia.

atinge sobretudo a população infanto-juvenil. Esse é um argumento utilizado para justificar a escolha do PBF para as famílias com crianças de até 15 anos.

### A abordagem da renda: pobreza e extrema pobreza

Pela medição utilizada internacionalmente, sugerida pela ONU e especificada pelo Banco Mundial, os que vivem com renda de até US\$ 1 por dia (aproximadamente R\$ 2,20) são situados sob a linha da extrema pobreza e até US\$ 2 por dia, sob a linha da pobreza. O Bolsa Família respeita esse parâmetro, considerando que para os que se encontram na linha da pobreza destina-se  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$ 175,00) e para os que estão na linha da indigência,  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$ 87,50).

De todo modo, existem elementos que tornam mais complexos os cálculos: 1) a renda não monetária para o cálculo das pessoas e das famílias. Por exemplo, o cidadão que tem uma pequena horta, cria galinhas, recebe ajuda de um vizinho, vive gratuitamente na casa de outros. A POF (Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar), realizada pelo IBGE, indica a quantidade de gastos e renda não monetários<sup>11</sup>; 2) diante das discussões intermináveis sobre as linhas de pobreza e modos diferentes de medir, alguns pesquisadores e políticos acreditam que o melhor modo de mensurar não é pela renda, mas pelo consumo (situação na qual a POF seria imprescindível); 3) a monetarização da economia cria uma pressão imensa sobre as camadas mais pobres (sobretudo nas zonas rurais). Por exemplo, há 10, 20 anos, uma boa parte da população rural utilizava fogão de lenha e encontrava “combustível” em qualquer lugar. Atualmente, eles precisam comprar um botijão de gás que custa, em média, R\$ 30,00. Para os habitantes das zonas urbanas, isso já faz parte dos cálculos, mas, para os moradores da zona rural, esse preço impacta significativamente seu orçamento.

O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos) estima que, para viver com dignidade<sup>12</sup>, um trabalhador deve receber, no mínimo, US\$ 480,00 por mês, ou seja R\$ 1050,00, o que, em termos estatísticos, situaria sua família na classe média. O salário mínimo necessário é o produto de uma ponderação de despesas familiares em uma família de dois adultos e duas crianças. A Constituição Brasileira determina que o salário mínimo (ela não utiliza o termo ‘necessário’) é fixado por lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais básicas da pessoa e de sua família, como a habitação, a alimentação, a educação, a saúde, o lazer, as roupas, a higiene, o transporte e a seguridade social que deve ser reajustado periodicamente, de maneira a preservar o poder de aquisição<sup>13</sup>.

Se o Estado escolhesse uma linha de pobreza muito acima, a abrangência do programa seria menor e a política proposta não poderia ser concretizada sem tocar ou reformular o sistema econômico. Esta é na realidade uma questão-chave, pois é esse mesmo sistema econômico que cria, gera e mantém a situação de pobreza no País. De modo mais realístico, é esta mudança estrutural que deve ser feita. No entanto, o papel do Programa Bolsa Família, sozinho, é de aliviar os quadros de urgência na questão da pobreza:

---

<sup>11</sup> Existe um debate muito interessante e ainda não solucionado de cálculo de renda e despesas que talvez poderá nos indicar um caminho mais eficiente das futuras análises da pobreza. Parte desse debate é tratado justamente pelos pesquisadores da POF.

<sup>12</sup> Vide site, atualizado frequentemente: (<http://www.dieese.org.br/>) .

<sup>13</sup> As palavras exatas pode ser encontrada na Constituição da Republica Federativa do Brasil, capítulo 2, dos direitos sociais, artigo 7, inciso IV. 1988.

combater a pobreza e a fome, garantir a segurança alimentar e contribuir para a promoção do acesso à rede de serviços públicos estimulando a emancipação sustentada das famílias. Nesse sentido, ele tem se mostrado muito eficiente segundo diversas avaliações que vêm sendo divulgadas<sup>14</sup>.

### Família e educação

A partir dos anos 90, os programas de renda mínima elegeram as famílias pobres com crianças e adolescentes como a categoria do combate contra a pobreza, atual e futura. Isso se refere a um investimento de recursos humanos por uma integração mais durável da população jovem e pobre nas redes públicas de educação. O complemento de renda ofertado pelos programas visava aliviar os constrangimentos materiais e permitir a essa juventude sair da pobreza extrema pela educação. Dessa forma, os programas tinham como objetivo a redução das desigualdades de oportunidades pela ampliação dos anos de escolaridade e conseqüentemente, o aumento da probabilidade de futuramente gerar sua própria renda.

A pobreza familiar exerce grande influência sobre a inserção precoce no mercado de trabalho, pois o custo de manter uma criança na escola é muito alto para os pobres (seja porque estar na escola implica custos materiais, seja porque não há produção de renda no curto prazo). Assim, as crianças entram cedo no mercado do trabalho, abandonam as escolas, tornam-se adultos com baixa escolarização e alguma experiência de trabalho, reforçando os mecanismos de reprodução da pobreza: “a pobreza de hoje cria a pobreza do amanhã”(Fonseca, 2001, p. 219).

Esse argumento é a matriz dos programas de renda mínima familiar no Brasil. O pagamento de uma renda mínima é vinculado ao compromisso das famílias de manter as crianças na escola. Desse modo, as famílias pobres podem dispensar a ajuda econômica das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que aumentam e fortalecem a escolarização de seus descendentes.

### O modelo familiar do Bolsa Família

Houve uma grande mudança no conceito de família no Brasil, uma vez que as ligações familiares ultrapassam as questões de sangue e se referem à família ampliada. Por algum tempo, o Estado trabalhava com o conceito de família na qual os pais ou responsáveis legais habitavam sob um mesmo teto com crianças de até 14 anos, sejam filhos sangüíneos, sejam crianças pelas quais os adultos tornaram-se os responsáveis jurídicos. No entanto, a idéia de família apresentada por diversos beneficiários de outros programas demonstrou que a idéia de família era formada por um leque de relações de sangue e afinidade, assim como de relações familiares não biológicas e nem jurídicas. A família é também reconhecida como uma rede de relações de reciprocidade que opera segundo uma lógica de direitos e obrigações, solidariedades e lealdades, sem atribuir mais importância às relações sangüíneas ou jurídicas, que às relações de afinidade e solidariedade, mesmo se não há uma regularização jurídica da situação. Isso significa que é

---

<sup>14</sup> Por diversos institutos e pesquisadores autônomos: IPEA, organismos da ONU e pesquisadores acadêmicos (vide bibliografia).

necessário trabalhar com desenhos diferentes de famílias. Diante dessa constatação, a Lei de nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, tem como conceito de família:

*Art. 2o Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:*

*I - ;*

*II - .*

*§ 1o Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - família, 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;*

As mulheres foram escolhidas para serem as responsáveis legais e ‘recebedoras’ do benefício. Essa decisão se inscreve numa busca de igualdade entre homens e mulheres, visando reduzir a dependência econômica das mulheres, assim como a possibilidade de que as crianças recebam o benefício e tenham uma certa estabilidade. Existe uma consideração não menos importante que deve ser feita em relação à atribuição do benefício às mulheres. Por um lado, essa distribuição é feita para assegurar a proteção das crianças e a distribuição diferenciada de poder no lar, o que é muito válido. Por outro lado, essas atribuições externas de significação e interpretação da masculinidade e feminilidade reforçam os papéis clássicos de gênero, nos quais o lar e as crianças são de responsabilidade das mães – o que não é uma ação necessariamente sábia do Estado. Ao mesmo tempo, na pesquisa de campo realizada, uma nova tensão (velada às vezes) formada nos lares entre homens e mulheres pode ser observada, devido aos problemas de auto-estima dos homens diante do desemprego e o sentimento de impotência para o sustento econômico de sua família. Essas questões são delicadas porque se, por um lado, são decisões baseadas na proteção das crianças, por outro lado, a questão simbólica e material dos papéis dos responsáveis é também causa de outras formas de sofrimento. Pelo momento, não há uma solução encontrada para o assunto.

#### A adequação do programa às populações indígenas e quilombolas

Os quilombos ou comunidades quilombolas são comunidades tradicionais, com culturas, dialéticas, normas de produção e regras internas específicas. Os quilombos formam territórios independentes onde a propriedade é coletiva e a produção é comunitária. Constituem, atualmente, entre 2 mil e 4 mil comunidades, alcançando 2 milhões de pessoas. Apesar de terem acesso a terras, muitas comunidades sofrem os diversos conflitos agrários e a inacessibilidade à água potável.

A população indígena é constituída de 125 etnias distribuídas em 580 terras indígenas. Ela representa 734.127 indivíduos indígenas, dos quais 38 % estão abaixo da linha da pobreza e 32,7 % são indivíduos entre 0 a 14 anos. Assim como os quilombos, os grupos indígenas têm uma organização social, familiar, de produção e regras internas diferente do resto da população brasileira e igualmente diferente das populações quilombolas. Para ambos os grupos expostos à pobreza e pobreza extrema, mostrou-se necessário adaptar as diretrizes gerais do Programa à essas especificidades: seja por uma outra definição de linha da pobreza formulada por meio de outros indicadores (e não somente a renda), assim como a questão familiar. Diferentes unidades familiares vivem sob o mesmo teto e a compreensão de família é variável, é necessário que cada unidade

familiar auto determinada se inscreva em cadastros diferentes, mesmo se compartilham o mesmo domicílio.

Em princípio, o titular do cartão continua sendo a mulher, mas o responsável legal pode ser definido de acordo com a lógica da organização familiar de cada comunidade. Os benefícios podem ser retirados a cada dois meses, para racionalizar a questão da locomoção até os bancos. Do mesmo modo, é preciso que exista uma organização de transporte público pelas prefeituras e instituições que trabalham com as comunidades<sup>15</sup>.

Na condicionalidade educacional, nas terras indígenas existem 150.285 estudantes matriculados em 2.232 escolas indígenas e 7.500 professores dos quais 88% indígenas. Neste caso, as condições de educação poderão ser respeitadas. Já no caso dos quilombolas que não têm escolas ou unidades de saúde, não existirá a privação dos benefícios por causa da falta destas estruturas para respeitar as condicionalidades<sup>16</sup>.

### O desafio educacional

A associação da distribuição de uma renda mínima e a educação das crianças e adolescentes visa romper com a lógica da assistência paternalista, assim como o ciclo perverso de não qualificação e pobreza. As crianças que não vão às escolas pela necessidade de ajudar suas famílias trabalhando tornam-se adultos não qualificados para o mercado de trabalho e reproduzem o ciclo vicioso da pobreza pela “transmissão hereditária da pobreza”. A idéia é de aliviar imediatamente os constrangimentos financeiros e alimentares e, a médio prazo, criar uma geração autônoma capaz de gerar sua renda pela inserção no mercado de trabalho.

Nos últimos 12 anos, houve um grande investimento governamental para a educação fundamental. Em consequência disso, nos últimos 5 anos<sup>17</sup>, houve uma melhoria do nível de escolarização de crianças de 5 a 17 anos. Considerando as idades nas quais as crianças deveriam estar no ensino pré-escolar, fundamental e médio, foi verificado que de 1999 a 2004, houve uma queda no número de crianças e adolescentes que não freqüentavam a escola: uma queda de 29% a 18,2% no grupo de 5 a 6 anos; uma queda de 4,3% a 2,8% no grupo de 7 a 14 anos; e de 21,5% a 17, 8% no grupo de 15 a 17 anos. Nos últimos cinco anos, a inserção de crianças e adolescentes na população estudantil aumentou em todas as regiões. Isso contribuiu para a redução do analfabetismo e para o aumento do nível de instrução da população.

A taxa de analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais caiu de 12,3% em 1999 a 10,4% em 2004 e baixou no grupo de 10 a 14 anos de 5,5% em 1999 a 3,4%, em 2004. No nordeste, a taxa era de 12,8% em 1999 e caiu para 8% em 2004. Ainda assim, o nordeste continua com os piores índices de educação, coincidindo com os piores índices de pobreza. Na população de 25 anos ou mais, a média de estudo aumentou de 6,4 anos para aqueles que trabalham e de 7,1 anos para aqueles que não trabalham. Para a população de mais de 10 anos, o nível de instrução é maior no grupo de mulheres que no grupo de homens. No entanto, no nível mais elevado de instrução, há mais homens que mulheres. Isso é ainda devido ao efeito da época na qual a educação das mulheres era menos valorizada.

---

<sup>15</sup> Nota técnica sobre as populações indígenas – vide bibliografia.

<sup>16</sup> Nota técnica sobre comunidades quilombolas- vide bibliografia.

<sup>17</sup> Dados e relatórios disponíveis no site do IBGE.

Como foi dito anteriormente, o Programa Bolsa Família tem como uma de suas condicionalidades a educação de crianças de 6 a 15 anos. Um controle de matrícula e frequência escolar é previsto. Um aumento na frequência escolar foi registrado em beneficiários de todas as idades.

Existem diversas críticas feitas à questão da escolaridade no Programa, sobretudo em comparação ao Bolsa Escola. Esta polêmica não será tratada aqui, no entanto mais adiante serão abordados alguns desafios do Programa, entre eles a educação. No entanto, uma questão essencial é a qualidade da educação ofertada em todo o território nacional. Na população adulta, encontramos<sup>18</sup> casos de pessoas que estudaram de 3 a 4 anos e que são efetivamente analfabetos funcionais. Ou seja, elas conseguem ler, mas não compreendem o que lêem e só sabem fazer as operações básicas matemáticas. Existem melhorias visíveis na educação fundamental, mas apenas a presença na escola não significa necessariamente uma educação adequada. E o caminho do combate da pobreza, da emancipação da pobreza que passa pela educação, exige uma ótima qualidade de ensino para que a longo prazo, tenha o efeito esperado.

#### Por uma análise mais substancial da pobreza

Robert Castel, no seu livro de 1995, *A metamorfose da questão social*, apresenta uma caracterização sócio-histórica das metamorfoses da situação do trabalho e da coesão social na França. O autor utiliza conceitos que podem ajudar a esclarecer certas questões da pobreza. Castel compreende o trabalho não como uma questão técnica, mas como um apoio privilegiado de inserção na estrutura social. Ele demonstra que há uma relação forte entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e os sistemas que protegem o indivíduo face aos ‘riscos’ da existência. Segundo o autor, a vulnerabilidade social é um espaço intermediário e instável que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos apoios de proximidade. Essa situação de precariedade de trabalho e de apoio de proximidade tende a se equilibrar e pode assegurar a sobrevivência de indivíduos nas situações extremamente precárias. O autor afirma que a pobreza como discriminante econômico não é a questão essencial. A pobreza, porém, tem um papel importante no risco de desestabilização daqueles que são/estão desprovidos de reservas econômicas. No entanto, a seu ver, a questão principal está entre a precariedade econômica e a instabilidade social (2001,p. 19).

Castel prefere trabalhar sobre o conceito de *desafiliação* que de exclusão. Ele acredita que o termo “exclusão” refere a um estado imóvel de constatação de carências, sem levar em conta os processos que criam essa situação. A *desafiliação* é o resultado de um processo de invalidação social, de desqualificação, de dissociação. Nessa situação de *desafiliação*, a vulnerabilidade social detém uma posição estratégica, pois se a vulnerabilidade é controlada ou reduzida, ela assegura a estabilidade da estrutura social. Mas quando ela é aberta e está em extensão, alimenta as turbulências que fragilizam as situações já existentes e desfaz o *status* que antes era assegurado. Ele afirma que a vulnerabilidade é uma marca de incerteza e mais freqüentemente da infelicidade (2001, p.26). A incerteza aqui, refere-se ao porvir e a vulnerabilidade em estado quase permanente, gera infelicidade. Castel demonstra que, mesmo que a precariedade tenha se transformado ao longo da história, as populações que as vivem e viveram estão em posições

---

<sup>18</sup> Ver os relatórios sobre a educação no Brasil fornecida pela UNESCO nos últimos 10 anos. ([ver onde?](#))

análogas. Os processos que produziram essas situações são comparáveis, mesmo se as manifestações são distintas, pois as dinâmicas são as mesmas. Contudo, não existe uma linearidade nessa continuidade, mas bifurcações e descontinuidades. Para Castel, a questão social é o enigma da coesão e do risco de fratura de uma sociedade em que as populações podem ser ao mesmo tempo atores e vítimas do que lhes acontece. Ele afirma que existe um hiato entre a organização política e o sistema econômico que marca o lugar do social e que o social consiste em sistemas de regulação não mercantis instituídos para tentar tapar essa abertura.

A *desafiliação* não é um conceito que possa ser usado para a realidade brasileira do mesmo modo que Castel utiliza para a realidade francesa, pois o Brasil nunca teve uma proteção social como da França<sup>19</sup>. No entanto, o termo *desafiliação* pode ser utilizado com a apropriação de dois conceitos-chaves: como o resultado de um processo e não um estado estático e como a ausência de apoio e segurança.

Castel trabalha também sobre a questão de *surnuméraires* ('sobre numerosos') na sociedade que não podem nem mesmo ser considerados explorados porque não possuem competências que sejam convertíveis em valor social, assim como não representam nenhuma força de pressão ou de luta porque não fazem parte de um setor nevrálgico da vida social. De um lado, são "inexistentes" porque não são socialmente úteis, mas, ao mesmo tempo, são presentes e numerosos. Ele afirma que há tentativas de 'eufemisar' a presença por uma integração que parece apagar o problema. Castel afirma também que não há espaço de autonomia para essas populações que estão situadas à margem, exceto ratificando o corte que se denuncia pretendendo lutar contra a exclusão (2001,p.29). O núcleo da questão social para Castel é o trabalho e é constituído hoje pela questão dos *surnuméraires* e suas condições nebulosas fundadas sobre a precariedade e a incerteza do dia de amanhã que se torna uma vulnerabilidade de massa. Os "vagabundos" são os indivíduos que são *desafiliados* a tal ponto que não podem se inscrever em nenhum coletivo e sendo indivíduos *desafiliados* e desprovidos, são super expostos e desligados do tecido que estrutura a sociedade. Eles sofrem o que Castel chama de "individualismo negativo" que se revela em termos de falta – falta de bens, de relações estáveis, de segurança, de consideração e de reconhecimento. São super expostos pela falta de *afiliação* e de apoio em relação à transmissão familiar, de trabalho, da possibilidade de criar um futuro. É um individualismo por falta de enquadramento. Entretanto, a sociedade exige que os indivíduos respondam como indivíduos que vivem o individualismo positivo para compor o conjunto da sociedade em bases contratuais. Contratos que se fundam sobre a autonomia e liberdade em que o coletivo é somente ligado ao contratante e ao contratado. Mas os *surnuméraires* não têm a autonomia daqueles que vivem o individualismo positivo, eles têm como autonomia a falta de apoio e como liberdade, a falta de relações estáveis.

Essa relação contratual a qual Castel se refere também não pode ser aplicada diretamente à realidade brasileira, pois apenas uma pequena parte da população têm sua relação de trabalho assegurada contratualmente (pela carteira de trabalho) e a seguridade social brasileira é muito distinta da francesa (2001, p.26). No entanto, não se pode deixar de refletir que a grande referência de integração social continua sendo o trabalho e que esperamos daqueles que não trabalham (por diversos motivos) que eles consigam responder

---

<sup>19</sup> Para conhecer mais sobre o sistema de proteção francês, o próprio livro do Castel é indicado, assim como *La protection sociale* de Numa Murard. Para saber mais sobre o sistema de proteção social brasileiro, a bibliografia é vasta, na bibliografia desse artigo encontram-se algumas referências importantes do IPEA.

à sociedade e ao mercado de trabalho, como se vivessem o individualismo positivo. Isto se reflete no discurso comum de que ‘o povo não trabalha porque não quer’, ‘o povo não tem iniciativa, não é pro – ativo e por isso não melhora de vida’.

Para Castel, os contratos se tornam cada vez menos individualizados e inscrevem os trabalhadores em contratos gerais, de regras públicas de direito do trabalho e proteção social. Em outros termos, o mundo do trabalho não forma um mundo de indivíduos, mas, antes, uma sobreposição hierárquica de coletividades constituídas com base na divisão do trabalho e reconhecidas pelo direito”(2001, p.756). Isso vai na direção de uma flexibilização do trabalho e fora do trabalho. Existe segmentação dos trabalhos e um aumento de serviços que exigem dos indivíduos redefinirem eles mesmos sua identidade profissional e mobilizar recursos tanto de capital pessoal, quanto de competência técnica geral (não basta saber vender um produto, é preciso saber se vender também). Isto gera resultados diferentes segundo os grupos sociais diferentes. Para alguns, isso permite escapar os constrangimentos coletivos e exprimir sua identidade pelo trabalho, enquanto para outros isso significa precariedade, isolamento e perda de proteções e divisão de tarefas. Nas formas de individualização modernas, o individualismo negativo é qualificado pela falta de possibilidades efetivas de realização de si mesmo na vida coletiva (2001,p.757). O individualismo positivo é o seu oposto, uma série de possibilidades asseguradas socialmente pela coletividade. Essa disparidade é também vivida na vida social: na classe média, a individualidade é traduzida em uma relação agradável e narcisista, enquanto nas classes mais desprovidas, ela se traduz pelo individualismo negativo. Existe um modo de articulação indivíduo - coletivo que apresenta efeitos de contraste, pois existe um reforço do individualismo positivo, ao mesmo tempo que existe o nascimento de uma insegurança e uma falta de proteção de massa. Castel afirma ainda que sempre existiram “os pobres bons” e os “pobres maus” e que essa distinção sempre foi operada por critérios morais e psicológicos. A mediação do direito coletivo é um certo modo de evitar a lógica da filantropia.

Para ele, a contradição do processo atual de individualização coloca duas ameaças à sociedade: a fragmentação, que a deixaria ingovernável, ou a polarização entre aqueles que podem viver a individualização de modo positivo, uma vez que estão assegurados socialmente, e aqueles que vivem a individualização negativa, pela falta de filiação. A única instância que pode criar uma ponte entre os dois pólos de individualização e impor um mínimo de coesão social é o poder público, pois os constrangimentos econômicos são muito fortes e vários vínculos de solidariedade mostram-se muito fracos diante dos desafios modernos. O que deve ser levado em conta é a condição daqueles que estão ‘fora’ depende da condição daqueles que estão ‘dentro’ e as orientações que são definidas nos centros de decisões econômicas e sociais repercutem diferentemente nas diferentes áreas da vida social.

Os vulneráveis, os integrados e os *desafiliados* fazem parte de um mesmo conjunto, cuja unidade é problemática. Castel afirma que se a eficiência econômica e social das sociedade francesa contemporânea, depende da exclusão social de 10% a 30% da população, ele se questiona então sobre como é possível ainda falar de conjunto social? No Brasil, essa porcentagem é ainda mais elevada, como vimos em outros dados. Qual é a tolerância de uma sociedade democrática que invalida socialmente uma grande parte de sua população?

Emprego, trabalho e família no Brasil

Segundo os conceitos trabalhados por Castel e a categorização de qualificação e competência, pode-se concluir que a grande maioria da população brasileira vive o individualismo negativo, resultado de gerações sem acesso à escolarização e de exploração social dos mais desprovidos. Segundo os dados do PNAD/2004, entre os que declaram trabalhar, existe em média apenas 35% com carteira assinada. Em média, 25% dos trabalhadores são “autônomos”. Essa categoria abarca distintas situações. Inclui os trabalhadores que escolhem a autonomia, caso, por exemplo, de um consultor autônomo, que pode assegurar seus direitos e seu futuro por meios privados. No entanto, a maioria dos autônomos se refere à indivíduos em situação precária: empregados domésticos (faxineiras, jardineiros, babás), os trabalhadores da construção civil, agricultores que trabalham sazonalmente em plantações de médios ou grandes proprietários, entre outros.

O nível de ocupação a partir dos 10 anos é de 56,5%, sendo 68,2% da população masculina e 45,6% da população feminina. Por faixa etária, existem 10,1% de trabalhadores entre 10 e 14 anos; 77,9% entre 30 e 39 anos e 29,9% a partir dos 60 anos. Em todas as faixas etárias existem mais homens que mulheres. O trabalho doméstico e a educação das crianças não fazem parte do cálculo de trabalho e de horas de trabalho. As atividades econômicas foram reagrupadas em cinco segmentos: 40,5% trabalham na categoria de serviços; 21% na agricultura; 17,3% no comércio e reparação; 14,7% na indústria e 7% na construção civil. Essa distribuição varia segundo as regiões do País. No Sudeste e Centro-oeste, existe entre 45% e 47% da população na área de serviços; no sul e sudeste existe entre 17,7% a 18,5% da população no setor da indústria; no Nordeste há 36% da população na área agrícola. Nos setores do comércio e reparação, assim como na construção civil não há uma grande variação entre as regiões. A região Nordeste apresenta a maior proporção de trabalho sem carteiras assinadas e o sul apresenta a maior proporção de trabalhadores com carteira assinada. Na divisão de gênero, 2/3 das mulheres trabalham em quatro grupos de atividade: serviços domésticos, educação, saúde e serviços sociais, enquanto que 70% dos homens trabalham na agricultura, comércio e reparação, indústria e construção. Na categoria de trabalhadores sem remuneração, na produção de sua própria consumação e na construção para a utilização própria, existem 7,8% de homens e 15,6% de mulheres.

É por causa desses quadros de precariedade e de insegurança social que a educação é também compreendida como um elemento de emancipação da situação de pobreza e instabilidade social. Existe uma percepção aguda de que a obtenção de um melhor emprego (e mesmo a carteira assinada) depende de um nível de escolaridade mais elevado para assegurar uma melhor remuneração, de trabalhos menos exigentes fisicamente e de maior reconhecimento social. Nas entrevistas feitas entre 1995 e 1999, na cidade de Campinas, pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/Unicamp), os beneficiários de programas da cidade de Campinas, Programa de Renda Familiar Mínima (PGRFM), revelaram certas questões ligadas à precariedade, a questão de educação e trabalho. A questão da baixa escolarização e trabalhos físicos cria um viés de gênero. Segundo os entrevistados, os homens são reconhecidos como detentores de “força física” obtém diversas possibilidades de ocupações, enquanto as mulheres com o mesmo nível de escolaridade só têm acesso às ocupações reconhecidas como inferiores. Isto explicita uma necessidade ainda mais intensa da escolarização das mulheres. No entanto, se o nível educacional é percebido como uma capacitação que pode viabilizar certos trabalhos e empregos mais reconhecidos, os beneficiários também testemunharam que as relações de trabalho estão imersas num universo de relações pessoais e que é enviesada pela questão de

idade e da “cor da pele”(Fonseca, 2001,p.201). Ao mesmo tempo que a educação é associada à uma ascensão social, ela é também delimitada por uma faixa etária e escolaridade. É importante estudar, mas é igualmente importante trabalhar, portanto diversas famílias permitem o estudo exclusivo até os 14 anos, mas à partir de então, existiria uma conjugação de trabalho diurno e estudo noturno.

A pobreza é compreendida em diversos casos como um resultado do desemprego ou ausência de emprego estável e de exigências exageradas para poder alcançar certos cargos ou empregos. Nos últimos anos, mesmo funções como limpar salas, ser lixeiro, preparar cafezinho em certas instituições públicas e privadas, exigem segundo grau completo. Segundo, os entrevistados, o desemprego ou a ausência de carteira assinada provocam prejuízos à figura pública daqueles que vivem nessas condições, enquanto que ter a carteira assinada funciona como um ‘passaporte’ em diversas esferas, gerando credibilidade para futuros empregadores e um atestado de ser ‘uma boa pessoa’(Fonseca, 2001, p.207).

Se o trabalho é um apoio de inscrição privilegiada na estrutura social como afirma Castel, e obviamente fonte de renda familiar, a população brasileira vive uma situação muito ambígua na qual grande parte da população trabalha (a partir mesmo da infância), mas o faz em situações tão precárias que essa inscrição é também precária e insuficiente. Isso refere-se aos empregos informais, empregos sem carteira assinada, contratos precários. Nesses quadros, são as relações de solidariedade, de vizinhança e de famílias ampliadas que asseguram a sobrevivência de grande parte da população.

Segundo as entrevistas, se a educação é vista como uma porta de entrada ao mundo do trabalho, ela tampouco é garantia, de onde vem a lucidez de começar a trabalhar a partir dos 14 anos para aumentar a possibilidade de sobrevivência. O trabalho é compreendido como a chave do combate contra a pobreza e o aumento de programas com distribuição de benefícios sociais é compreendido como um resultado direto da precariedade dos trabalhos e do desemprego.

### Desafio do gerenciamento administrativo para o Programa Bolsa Família

Uma das questões que nem sempre é abordada nas críticas públicas ao Programa Bolsa Família é a questão de seu gerenciamento, sobretudo o estadual e o municipal. O sistema de gestão de um programa normalmente passa pelo planejamento, cadastramento (e seleção, pois nunca há recursos suficientes ao número da demanda), distribuição de bens ou serviços, controle (acompanhamento, monitoramento e avaliação) e toda a estrutura logística e profissional que o programa requer (pessoal, estrutura, equipamento e treinamento entre outros). Para um Programa dessa envergadura, assim como para um país da dimensão do Brasil, com as diferenças regionais que existem, a gestão do programa é um desafio imenso e pouco tratado publicamente.

Geralmente no planejamento de programas públicos, os próprios estados investiam para cursos de gerenciamento do programa e o custo de financiamento era entre 10% a 25% do financiamento total do programa<sup>20</sup>. Este custo não é publicamente discutido no Programa Bolsa Família, apesar de ser um custo embutido muito grande. Também não é sempre levado em consideração que em certas prefeituras onde funciona o Programa Bolsa

---

<sup>20</sup> Essa é uma média genérica dos orçamentos de diversos programas de políticas públicas que pode se observar nos relatórios de gestão das mesmas políticas.

Família, havia ou há apenas uma dezena de servidores que acumulam diversas funções. Às vezes são poucas pessoas que são responsáveis por milhares de cadastros<sup>21</sup>, às vezes são organizações pobremente equipadas que devem gerir o programa. O Programa Bolsa Família ainda não conseguiu oferecer toda a ajuda técnica necessária a essas demandas e isso não é um desafio trivial.

Em termos práticos e logísticos, é mais fácil gerir programas com 25 mil famílias em prefeituras bem equipadas e com um pessoal bem qualificado, do que gerir um programa com 44 milhões de pessoas em áreas distintas, com realidades diferentes e com possibilidades logísticas distintas. Mas, nas críticas públicas e comparações com outros programas que existiam em menor escala, isso não é necessariamente levado em consideração, o que termina enviando mesmo sem ser intencionalmente essas mesmas análises<sup>22</sup>.

Nos últimos quatro anos, 44 milhões de pessoas começaram a receber o benefício e foram melhor integradas no sistema público de saúde e de educação, assim como transitaram mais em prefeituras, em secretarias que gerem o Programa Bolsa Família e bancos ou lotéricas. Isso gera uma imensa pressão nas estruturas e serviços, é uma demanda sem precedentes para diversos organismos estaduais e municipais e exige uma resposta de qualidade que nem sempre esses organismos estão equipados a fornecer. Esse é um desafio considerável para o Programa Bolsa Família, mas que continua sendo sub-avaliado em diversas críticas e análises públicas, apesar de ser uma preocupação constante do governo.

Entre os meses de julho e agosto de 2006, foi realizada uma pequena pesquisa de campo que passou por quatro estados do país: Goiás, Bahia, Alagoas e Pernambuco. A amostra pode não ser considerada cientificamente representativa. No entanto, o resultado final das 50 entrevistas realizadas com beneficiários, assim como diversas conversas informais com pessoas não beneficiárias, com membros dos governos (federal, estadual, municipal), comerciantes, proprietários de terras, minorias étnicas, comunidades de pescadores entre outros resultaram em algumas impressões e pistas que confirmam e indicam que algumas abordagens e questionamentos podem e devem ser feitos. Abaixo será tratado brevemente de apenas algumas questões: documentos, educação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI, saúde e trabalho.

### Documentos

Nas conversas com vários beneficiários feitas em suas próprias comunidades ou bairros, um tema que aparecia recorrentemente era a questão das pessoas que precisam do Bolsa Família, mas que não têm acesso ao benefício porque elas não detêm todos os documentos necessários. Os documentos se referem basicamente à certidão de nascimento ou carteira de identidade, dos próprios adultos ou das crianças. As justificativas da ausência de documentos são as mais diversas possíveis: ‘os pais não registraram porque sempre moraram no interior e não precisavam’, ‘os pais não eram registrados então não registraram os filhos’, ‘perderam os documentos (em mudanças de estado, em enchentes, em roubos,

---

<sup>21</sup> Isso foi notado em Formosa de Goiás, onde no máximo uma quinzena de moças eram responsáveis pelo cadastramento digital de mais de 12 mil famílias, sem contar as 5000 famílias já beneficiárias do Programa Bolsa Família.

<sup>22</sup> Como foi explicitado por especialistas e antigos gestores do Programa Bolsa Escola em certas regiões ou programas de renda em estados que já tinham desenvolvido certas iniciativas (como Brasília e Campinas por exemplo).

em outras tragédias pessoais), ‘ não sabem aonde ir para tirar outros’, ‘ não tem dinheiro sobrando para pagar transporte ou os documentos’, ‘ mulheres que fugiram com os filhos de ex-maridos violentos e esqueceram de pegar os documentos’ etc. Muitas dessas pessoas já tentaram se inscrever no Programa Bolsa Família mesmo sem os documentos, mas obviamente, só participaram de parte do processo de seleção, pois sem os documentos que comprovem sua situação familiar, esses cidadãos não são elegíveis.

Nos discursos proferidos por beneficiários e beneficiários potenciais, havia sempre um misto de ignorância de como proceder, a quem recorrer para pedir ajuda, como normalizar a situação e ao mesmo tempo um sentimento de injustiça que se traduzia em frases do estilo: “ Como um papel pode ser mais importante que a fome da gente? ”, “ O fato de eu não ter um papel dizendo isso, não significa que o que digo não seja verdade”, “Fulana é minha vizinha há 25 anos, eu vi todos os seus filhos nascerem, eu poderia testemunhar que os filhos são dela mesmo e que ela é ela mesma”. E outras frases no estilo: “Eu entendo que é para a segurança deles, para eles (governo) não serem passados para trás, mas deve existir algum modo deles não serem passados para trás e quem não tem os documentos, receber a ajuda que eles tanto precisam”.

Esses discursos, assim como o estado de extrema vulnerabilidade social das pessoas que não têm documentos (para receber benefícios e diversos outros direitos e deveres) demanda possivelmente uma articulação dos cartórios com outros programas sociais, sobretudo nos momentos de grandes cadastros ou reavaliações de cadastros. Para as pessoas que estão no limite ou abaixo da linha de pobreza, mesmo um pequeno deslocamento pode representar um custo imenso à família. Outra questão é que muitas pessoas se sentem realmente “esquecidas” e “invisíveis” para o resto da sociedade e temem que além desse custo financeiro (o qual diversos beneficiários testemunharam não estarem seguros que funcionará) adiciona-se o medo de que servidores públicos duvidem demais deles, os tratem mal, briguem ou os humilhem de um modo ou de outro. Em várias entrevistas e conversas, surgiram histórias de que ‘há alguns anos fui tentar resolver isso, fui tentar fazer aquilo e fui tão mal recebido que prometi nunca mais voltar’. De acordo com as histórias contadas, nota-se que não é uma questão de ‘orgulho ferido’ (termo utilizado pelos próprios beneficiários), mas de estabelecer um nível mínimo de dignidade de tratamento. As condições de vida material já são bastante precárias e muitos constrangimentos materiais e físicos não podem ser evitados; então, os constrangimentos simbólicos e morais que podem ser evitados, o são. Essa é uma escolha absolutamente racional em termos da proteção da auto-estima, mesmo que em termos práticos cause outras dificuldades.

## Educação

De modo geral, os beneficiários do Programa expressaram um grande contentamento com a escola e relataram uma melhoria na relação com diretores, professores e no aprendizado das crianças e sua relação com o ambiente escolar. Muitas famílias relataram pararem de sofrer constrangimentos, porque com o Programa Bolsa Família é possível comprar os cadernos e lápis, ou chinelos para as crianças. Em alguns casos, houve questionamentos sobre alguns professores e diretores, assim como algumas questões da merenda escolar: “ouvi no rádio que a verba aumentou para a merenda, mas na quinta-feira a merenda acaba na escola, a gente precisa reclamar porque tem algo de errado acontecendo então”. As mães participam das reuniões de pais e mestres e mostram acompanhar os acontecimentos escolares.

No entanto, uma dificuldade que não é exposta pelas famílias, mas que existe para a administração escolar, é o fato de que atualmente há, no mínimo, mais de 22 milhões de crianças que antes não estavam necessariamente dentro de sala de aula e que hoje estão.<sup>23</sup> Antigamente, sobretudo antes do Bolsa Escola, as escolas tinham um mecanismo não oficial de retirar os alunos da sala ou das escolas, no sentido que um aluno que repete de ano algumas vezes, perde a motivação de continuar indo a escola; um aluno bagunceiro é tantas vezes expulso de sala que em algum momento deixa de ir; um aluno com dificuldades de aprendizado às vezes era tão ridicularizado que terminava abandonando os estudos e, a partir de certa idade, se a criança não está aprendendo ou não está bem na escola, e se ela já pode entrar no mercado de trabalho, a escolha de abandono escolar é óbvia – para a criança e para seus pais.

O fato de que as crianças estão inscritas e efetivamente vão à escola, gera algumas demandas logísticas (material escolar, merenda), mas também pedagógicas que às vezes as escolas não estão preparadas para fazer face. Ou seja, alunos que repetem o ano escolar e que continuam a freqüentar a escola criam situações em que numa mesma sala de aula há crianças de 7 a 12 anos, de 9 a 14 anos. Para as professoras e os professores, isso constitui um desafio novo: como gerir crianças e adolescentes na mesma sala apesar da diferença de idade, de vivências e de sentimentos que existem entre os alunos? Como fazer que essa convivência seja construtiva para todos e que nenhuma parte se sinta mal no processo de aprendizado? Como atender melhor os repetentes? Como não preterir uns em relação a outros? São desafios pedagógicos e logísticos, desafios de orçamento e de aproveitamento do espaço escolar, desafios de convivência entre alunos, de didática e mesmo de sensibilidade para as professoras e os professores. Desafios que não encontraram ainda soluções práticas em diversas escolas, e que são vividos diariamente por todo o corpo escolar.

Do mesmo modo, as mães estão mais presentes<sup>24</sup> e exigentes: querem um tratamento adequado e respeito aos filhos na escola por parte de professoras e professores, merendas corretas para todos, material escolar melhor, entre outras coisas.

#### Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Em dezembro de 2005, o Programa Bolsa Família se unificou ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O PETI é um programa criado para erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Entre elas, podem ser citadas as atividades em carvoarias, olarias, no corte de cana-de-açúcar, nas plantações de fumo e lixões. Para isso, o PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em substituição à renda que as crianças traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada. Isso inclui famílias com crianças e adolescentes na faixa etária dos 7 aos 15 anos. Para receber a bolsa do programa, as famílias têm que assumir compromissos com o governo federal, e tinham que garantir uma freqüência mínima de 75% do período total de aulas; afastamento definitivo das crianças e adolescentes menores de 16 anos, participação das famílias nas atividades sócio educativas e de ampliação e geração de renda que lhes forem oferecidas, assim como as ações de

---

<sup>23</sup> Isso já foi relatado em avaliações feitas sobre o Bolsa Escola, mas aqui também se refere a relatos de próprios trabalhadores e servidores das escolas.

<sup>24</sup> Idem da nota 37.

controle exercidas pelos municípios. Com a unificação ao Bolsa Família, a frequência exigida passa a ser de 85% na escola e a bolsa mantém o valor mais elevado – seja o da Bolsa Família, seja o do PETI. Este oferecia uma bolsa mais elevada para a zona rural que a zona urbana.

O desafio que existe é de ordem logística e orçamentária. A jornada ampliada é constituída de uma série de atividades interessantes e saudáveis para crianças e adolescentes, tais como: acompanhamento escolar para realização dos ‘deveres de casa’, aulas de capoeira, vôlei, futebol, artes, artesanato, computação e música entre outras possibilidades. Durante a jornada ampliada é oferecido igualmente um lanche e nas férias escolares, as crianças têm acesso a atendimento odontológico por um trailer odontológico que se instala na localidade<sup>25</sup>.

Quando da pesquisa e visita em Formosa de Goiás, o PETI fazia o atendimento de 831 crianças, das quais a metade já estava integrada ao Programa Bolsa Família. No entanto, no município de Formosa, no mês de julho, existiam 5.500 famílias beneficiárias do Bolsa Família e mais 12.000 cadastros em análise. Se as 5 000 famílias beneficiárias do Bolsa Família participarem da jornada ampliada, ter-se-á algo entre 5000 e 15000 (supondo que as famílias têm em média de 1 a 3 filhos) crianças e adolescentes que precisarão ser atendidas pela jornada ampliada. Se entre os 12000 cadastros analisados, mais 4000 famílias forem selecionadas (mas pela renda das famílias desprovidas da região provavelmente seria mais do que isso), serão de 4000 a 12000 crianças e adolescentes a mais a serem atendidas. Ou seja, o PETI em Formosa apresenta uma estrutura e orçamento para atender menos de 1000 crianças e precisaria se organizar para receber algo entre 9000 a 27000 crianças e adolescentes a mais para todas serem atendidas pela jornada ampliada. Isto significa infra-estrutura, contratação de monitores e profissionais para o acompanhamento dos jovens na jornada ampliada, mais merendeiras, mais material e obviamente mais orçamento para criar e gerir tudo isso. A idéia da jornada ampliada é em teoria excelente e aparentemente os resultados são extremamente positivos para os beneficiários e suas famílias segundo a fala dos próprios beneficiários do programa, no entanto, a questão hoje refere-se à como viabilizar a extensão dessas atividades a todos os beneficiários do Bolsa Família.

### Saúde

Há diversos desafios para todas as questões de saúde, mas o desafio será abordado refere-se também a uma questão logística e orçamentária. Com o acompanhamento das crianças beneficiárias do Bolsa Família, surge uma demanda sobre os postos e unidades de saúde de mais de 22 milhões de pessoas. Isso significa que as 44 milhões de pessoas beneficiadas hoje pelo Bolsa Família têm ou devem ter acesso aos serviços de saúde de maneira mais regular. Isso representa um aumento considerável da carga de trabalho desses postos de saúde, implicando, em certos casos, contratar maior número de pessoal e organizar melhor as dinâmicas de atendimento e triagem, pois o conjunto de demandas aumentou e mudou. As famílias que passam a ter mais acesso ao serviço são informadas de seus direitos e passam a exigí-los. Um caso evidente é o da farmácia popular, que tem sido cada vez mais requisitada pelos usuários das unidades de saúde. Na região onde a pesquisa ocorreu no Nordeste, os beneficiários estavam de modo geral mais satisfeitos com a ação

---

<sup>25</sup> Todas essas atividades foram relatadas pela coordenadora do PETI de Formosa, no estado de Goiás. É provável que em outros estados algumas dessas atividades variem.

dos agentes de saúde que passam em casa para averiguar que está tudo bem e para agendarem consultas. Mas os mesmos beneficiários afirmavam que no posto de saúde, muitas vezes o atendimento ainda era complicado.

Do mesmo modo que as mães tornaram-se mais exigentes e presentes na escola de seus filhos, o mesmo foi relatado por servidores do sistema público de saúde. As mães estão mais presentes, mais exigentes de qualidade de tratamento e de fornecimento de medicamentos, assim como do tratamento interpessoal nas unidades de saúde.

### Trabalho

A questão do trabalho continua sendo uma das questões chave do combate à pobreza e da integração social, como Castel explica, e um dos desafios chave para o governo como parte do programa Fome Zero. A maior parte dos beneficiários entrevistados sabiam que no Programa Fome Zero havia um interesse de ajudar a capacitar os adultos para a inserção no mercado de trabalho, mas nenhum dos 50 entrevistados tinha sido convidado a algum tipo de capacitação ou inserção no mercado de trabalho como iniciativa do governo até então. O interesse de se reintegrar de modo mais estável no mercado de trabalho foi repetidamente mencionado, pois os entrevistados compreendem que é um caminho de emancipação da pobreza e da dependência do governo que é muito mal vista por outros concidadãos<sup>26</sup>. Igualmente, as famílias preocupam-se da possibilidade de inserção no mercado dos próprios filhos, uma vez que os estudos serão finalizados. Os pais demonstram orgulho dos filhos que podem estudar mais tempo do que eles puderam, mas há, ainda, a preocupação de como será depois dos anos escolares. O modo como essa inserção ao mercado de trabalho de modo mais estável pode ser realizado não estava claro para os beneficiários e provavelmente deve ser mais difundido, assim como eles aguardam os próprios programas de inserção. Neste meio tempo, a maioria trabalha fazendo ‘bicos’, e muitos pensam em outras formas de investimentos que possam gerar renda para eles (comprar um tanque para poder lavar roupa para fora, comprar chicletes e bombons para vender em shows, fazer doces para vender na rua, trabalhar em olarias no verão, vender picolé na praia no verão).

Na zona rural, os programas ligados à agricultura pouco a pouco criam mudanças. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em sua versão PRONAF B que é muito difundido no Nordeste e que tem como objetivo combater a pobreza rural, é criticado de diversos modos<sup>27</sup>, mas efetivamente têm gerado algumas mudanças. A soma de programas como o Bolsa Família e o PRONAF permite que algumas famílias deixem de trabalhar para proprietários e trabalhem em suas próprias terras, o que potencialmente pode gerar mudanças muito maiores na vida rural. Se menos pessoas estão disponíveis para trabalhar para grandes e médios proprietários, a oferta diminui. Se a oferta diminui, o preço da diária do trabalhador rural pode ser aumentado. Isso é uma outra forma indireta de geração e redistribuição de renda. Na região ribeirinha do rio São Francisco, no estado da Bahia, foi observado justamente que nos últimos anos, houve um aumento do trabalho de agricultura familiar e um aumento na diária de varias plantações de

---

<sup>26</sup> Isso foi relatado pelos beneficiários em diversas entrevistas e é uma idéia muito apresentada na mídia também.

<sup>27</sup> Uma das críticas é que há famílias que terminaram se endividando porque não há um programa de gerenciamento do investimento da renda que seja difundido com a atribuição do empréstimo. Essa é apenas uma crítica dentre outras possíveis. As críticas partem da fala de ONGs locais (no Nordeste) e mesmo de pessoas vinculadas à Comissão Pastoral da Terra, entre outros.

proprietários. A diária no corte de cana-de-açúcar, continua sendo a mais baixa : R\$ 7,00, mas em diversas outras plantações há uma variação de R\$ 9,00 a R\$ 15,00. Isso ainda não chega ao valor de um salário mínimo para um trabalhador rural que trabalha cinco dias por semana, mas significa um aumento considerável da diária. Em conversa com proprietários, revelou-se que o sindicato dos trabalhadores rurais sugeria que os trabalhadores exigissem no mínimo R\$ 13,00 a diária e esses proprietários afirmavam que a associação de proprietários tinha estipulado como teto máximo R\$ 12,00. A luta salarial continua forte na região, mas nos últimos anos, os trabalhadores rurais têm conseguido acumular algumas conquistas.

Um outro desafio que surgiu se refere às famílias que durante o verão (férias escolares) terminam indo em conjunto trabalhar nas plantações, sobretudo no corte de cana, incluindo as crianças a partir de 7 anos. O fato é que como nesse momento não há aulas, não há controle de frequência, logo as crianças não deixam de ir a escola para trabalhar, mas trabalham para aumentar a renda familiar nessa época do ano e às vezes mesmo gerar uma pequena poupança. Esta é uma brecha do controle da erradicação do trabalho infantil, que talvez seja aliviado pela unificação com o PETI e outras formas de controle. No entanto, na lógica da sobrevivência familiar, é uma decisão muito racional a curto prazo.

### Alguns preconceitos sociais e morais

Existe um discurso moral do que é o “bom pobre” e o “mau pobre”<sup>28</sup>, assim como uma herança moralizadora das ajudas – se a pessoa vai aceitar a ajuda, ela tem que aceitar a ‘catequese de comportamentos’ que vem junto com a ajuda, o controle social, os julgamentos morais que acompanham a ajuda. Nenhuma transferência de dinheiro é gratuita no sentido moral e social.

Vários discursos afirmam que os beneficiários de programas recebem tantos benefícios que não querem mais trabalhar. Essa visão reflete mais do que preconceito, falta de informação da situação na qual boa parte da população brasileira vive. Se o PBF ajuda as famílias e gera um alívio imediato na vida familiar, ele não é suficiente para que as famílias vivam dele. Ademais, as pessoas não compreendem o trabalho apenas como um modo de ganhar renda, mas como um modo de inserção social que lhes permite serem reconhecidas e respeitadas como cidadãs úteis ao conjunto da sociedade. Como dito anteriormente, a maioria das pessoas que estão desempregadas oficialmente ou que não têm empregos estáveis fazem diversos trabalhos informais e temporários para aumentar a renda familiar, ou mesmo trabalhos não remunerados que fortalecem os laços de solidariedade.

Outros preconceitos morais que se aliam ao problema da ausência de trabalho estável e das ajudas são as críticas relacionadas ao gasto dado aos benefícios. Existe uma “economia das relações sociais”, conceito estudado pela antropologia e sociologia sob diversos títulos diferentes. Em interpretações diversas pode se citar Marcel Mauss e Pierre Bourdieu dentre alguns clássicos. Laé e Murard tratam muito disso em *L'argent des pauvres* mostrando que a economia não é compreendida somente pela renda, mas também pela ação (e sentido) social que a renda e os próprios laços sociais geram. No trabalho de campo, foi observado que a maioria das famílias entrevistadas gasta na sobrevivência direta

---

<sup>28</sup> Esses termos são muito utilizados por teóricos franceses a respeito da pobreza, as fontes são diversas. Neste artigo, apresenta-se a terminologia utilizada por Numa Murard em seus livros (indicados na bibliografia) e artigos que tocam no assunto.

e urgente, mas outras pessoas que gastam de outro modo, investem nesses gastos sociais. É o caso de uma das beneficiárias, que comprou um tanque para lavar mais roupa para fora e que o aluga para vizinhas, assim como empresta para amigas, ou de outra que parcelou uma compra de DVD com parte do Bolsa Família para criar um cinema comunitário em sua casa. Ela cobra R\$0,50 para as pessoas assistirem e nas festas de crianças, ela oferece filmes gratuitamente. O que elas estão fazendo é capitalizar a renda, investir para que possam gerar mais renda, mas também fortalecer seus laços sociais e solidários. Gastar parte do dinheiro do Bolsa Família para fazer um penteado no cabeleireiro para participar de um casamento é um investimento de trocas simbólicas: o gasto para se arrumar em um quadro de precariedade é uma deferência a essa festa, aos noivos e aos convidados e, em um momento de maior precariedade ou necessidade, essas pessoas que foram ‘honradas’ desse modo, poderão retribuir de um modo solidário. As mulheres que cuidam das crianças dos outros gratuitamente em vez de cobrar, asseguram que quando precisarem resolver coisas longe de casa, seus filhos também serão cuidados.

Jean-François Laé e Numa Murard no livro *L'argent des pauvres*<sup>29</sup> de 1985, já explicitavam que a riqueza é indissociavelmente econômica e social. “A economia em si mesma é material e política. Sobreviver é assegurar as necessidades biológicas e encontrar um lugar (social)<sup>30</sup> na *citée*<sup>31</sup>(...). A escala da renda não é o suficiente: pode-se ser rico (financeiramente) e fraco (socialmente), pobre (financeiramente) e forte (socialmente); ela subentende e esconde valores contraditórios, de acordo com a origem do dinheiro e sua utilização: valor do trabalho, da ajuda social, do trabalho informal; moral do bom pobre ou do bandido; vida social aberta à *citée* ou limitada a sua família. Sobreviver é ser capaz de se manter socialmente. Nesse sentido, as trocas são indispensáveis: mais que a movimentação de dinheiro e de bens, é a convivência que é obrigatória. É preciso relacionar-se, criar aliados, ou seja, abrir-se, deixar ser visto para que os objetos os quais são necessários circulem, assim como os objetos dos quais deseja-se se desfazer. Os orçamentos permanecem como um dos elementos. Mas as trocas demonstram que a *citée*, longe de ser um espaço amorfo, anárquico, é organizada materialmente e socialmente.”(1985, p. 87-88) Essa experiência diária de economias financeiras e simbólicas é muitas vezes banalizada por assistentes sociais, pela mídia (que tende a denunciar como se as pessoas estivessem fazendo um péssimo uso dos benefícios) e boa parte da população, mas é vital para a sobrevivência em quadros de precariedade. No limite, para a maior parte da população assistida, essas ajudas são repletas de vai-e-vem<sup>32</sup> de governos, ONGs, Igrejas; assim como a experiência de trabalhos precários é repleta de vai-e-vem. O que pode ser mais ou menos assegurado pelos cidadãos é essa solidariedade informal que eles podem controlar, e que é mantida pela retro-alimentação desses laços de solidariedade e alguns investimentos que nem sempre parecem racionais aos olhos daqueles que estão longe dessas realidades. Mas

---

<sup>29</sup> O título completo é *L'argent des pauvres La vie quotidienne em citée de transit*. A tradução seria “O dinheiro dos pobres – a vida cotidiana nas *cités* de trânsito”.

<sup>30</sup> Os parênteses na citação são da autora deste artigo para facilitar a compreensão da citação.

<sup>31</sup> É um tipo de cidade onde vivem as camadas mais populares na França. Teria uma similaridade com municípios pobres, bairros populares ou comunidades pobres, em certos casos as *cités* podem equivaler às favelas mais antigas brasileiras que já tenham casas de tijolos, madeiras, e um pouco mais de infra-estrutura.

<sup>32</sup> O vai-e-vem consiste na inconstância de ajudas e iniciativas na luta contra a pobreza. Por X anos, as instituições estão lá, depois desaparecem do mesmo ‘mágico’ como apareceram. O termo mágico foi retirado do depoimento de um beneficiário do Programa Bolsa Família.

que verdadeiramente o são, conforme depreende-se de diversos estudos feitos a respeito da importância das trocas simbólicas e solidárias.

Outro preconceito muito difundido neste momento específico da pesquisa de campo é vinculado à capacidade dos beneficiários fazer escolhas políticas e baseados em quais realidades. O discurso geral era claro: as pessoas votarão no governo por causa da bolsa e o governo usa esse programa como um modo de populismo. Essa fala ignora diversas questões importantes. Na esfera pública estatal de direitos, se inscreve a obrigação de preservar o direito à subsistência dos habitantes de uma nação e não fazê-lo é uma séria violação aos direitos fundamentais das pessoas e lesão do direito à vida. Em setembro de 2006, foi aprovada no Congresso a Lei orgânica da segurança Alimentar (LOSAN) que consolida a concepção de uma renda mínima como direito do cidadão. Essa lei rompe com a associação desse direito às iniciativas de um partido ou um governo e o insere na agenda social brasileira como obrigação legal do Estado. Outra questão ligada à conjuntura política atual é que desde a primeira candidatura do atual governo em 2001, a questão da luta contra a fome e a pobreza era prioritária e uma vez que o Programa Bolsa Família criou corpo e estrutura, as metas de alcance da bolsa definidas no primeiro ano foram respeitadas nos anos seguintes.

Nesta pequena amostra, que efetivamente não é estatisticamente representativa, mas que traz a fala de cidadãos que nem sempre são escutados, a grande maioria das pessoas demonstrava uma satisfação com o governo por razões que não tocavam diretamente a questão do Programa Bolsa Família, mas que se referiam a outras questões como: o PRONAF; o acesso à eletricidade que às vezes nem chegara ainda para eles, mas para amigos e familiares em outros estados; o aumento de remédios nas farmácias populares; o acesso à saúde; melhorias vividas na escola entre outros; comentários de melhorias de relação com a vizinhança, fortalecimento de laços de solidariedade e de novas amizades feitas devido ao acesso aos serviços e ao benefício. A transferência de renda tem um papel importantíssimo na geração de uma autonomia mínima, na capacidade de prever um pouco o futuro (diminuindo o fator de imprevisibilidade total de renda), na dinamização da economia local, no consumo e qualidade alimentar entre diversos outros. Mas o que parece surpreendente é que quando questionadas diretamente sobre o governo (sem especificar em que esfera), as pessoas falavam sistematicamente de melhorias gerais e não do benefício. Este resultado merece ser explorado numa amostra efetivamente representativa, mas pode sinalizar um comportamento político bem diferente do que é tradicionalmente pensado por diversos concidadãos.

Diversos outros preconceitos morais poderiam ser abordados aqui, como as questões de ‘responsabilização dos pobres’ que fazem parte de discursos sociais e privados. Os discursos que tendem a responsabilizar os pobres pela situação precária na qual vivem, geram a culpa que os mesmos cidadãos em precariedade sentem de não conseguirem se emancipar sozinhos (individualismo negativo e não positivo). Isso poderia ser levado ainda mais adiante na discussão do papel que o Estado tem no exercício de compensações efetivas de resultados perversos às populações que não são necessariamente responsáveis, mas que pagam o custo do sistema e mudanças nocivas. (Murard, 2003). Ou seja, o modo como o Estado cria políticas compensatórias a um sistema econômico que gera ou mantém uma situação de precariedade para parte da população e como essas mesmas pessoas são responsabilizadas por essa mesma dependência de políticas compensatórias.

## Conclusão

Existem diversas abordagens da pobreza, diversas maneiras de medi-la e diversos modos de combatê-la. A maneira de definir e tratar a pobreza revela conflitos (estatísticos, de classe, de partidos políticos, de agências de pesquisa) e escolhas políticas e econômicas desafiadoras. (São pobres apenas aqueles à quem assistimos? Se a linha da pobreza é de 2 dólares ao dia, aqueles que ganham 3 dólares ao dia realmente podem ser considerados não - pobres? Qual o poder real de compra das pessoas em regiões diversas?). Por trás das estruturas de pobreza, existe a questão da desigualdade, que passa pelas questões da educação, do trabalho, das estruturas políticas e sociais e sua reprodução, uma economia que privilegia ainda os mais abastados, uma situação agrícola com injustiças atrozes e sérios problemas de distribuição agrária, questões étnicas, de gênero e de reconhecimento social. Sem esquecer que o Brasil é considerado um dos países mais ricos do mundo<sup>33</sup>, de modo que não existe motivos materiais (de recursos) para tamanha desigualdade social. Diante de uma situação econômica e política tão excludente, a pergunta de Castel pode ser reapresentada: “Qual a tolerância de uma sociedade democrática que invalida uma grande parte de sua população?”.

Como foi visto anteriormente, o Bolsa Família é apenas um dos programas que se inscrevem na iniciativa do Fome Zero e abrange outros programas complementares aos de transferência de renda, como os de alfabetização e educação de jovens, a cargo do Ministério da Educação; o Programa Nacional de Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia e o PETI, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O MDS trabalha atualmente com 22 programas espalhados em 13 ministérios para o desenvolvimento social. Isso representa um desafio de articulação política e logística imenso e que têm dados frutos com maior ou menor velocidade de acordo com os desafios de cada Ministério. Frente aos desafios da emancipação da pobreza, abordar prioritariamente a questão da renda e da educação parece ainda bastante limitado (e o é em diversos sentidos), considerando que um programa dessa envergadura precisa efetivamente consolidar uma articulação política e social mais profunda e efetiva para fazer face às múltiplas facetas da precariedade, insegurança e *desafiliação* social. É justamente esse o caminho iniciado e ainda não plenamente realizado do MDS.

Atualmente, a educação e o trabalho se apresentam como fortes prioridades da inserção social dos cidadãos e combate à pobreza no Brasil. No entanto, outros desafios não trabalhados neste texto, mas que são importantes e devem ser pensados e discutidos é o que já ressaltava André Gorz em 1998: o sistema capitalista traz em si um problema estrutural de desemprego, isto não é uma falha do sistema capitalista, é parte constituinte do sistema e diversos países desenvolvidos e com menos desigualdades sociais que o Brasil, já precisam fazer face à esses problemas estruturais<sup>34</sup>. No Brasil como a inserção à educação e ao trabalho ainda é precária, essas questões ainda não se apresentam, mas não deixarão de se apresentar no futuro, salvo se uma nova forma de funcionamento do sistema seja pensada e realizada. Ainda assim, diante da precariedade atual, mesmo não sendo a solução única, perfeita e finalizada, o que o Programa Bolsa Família tem sido capaz de fazer no alívio

---

<sup>33</sup> O Brasil foi considerado a 14º maior economia do mundo segundo lista divulgada pelo Banco Mundial em 2004 e 10º lugar na lista do FMI de 2006, ambos de acordo com o PIB nacional.

<sup>34</sup> Como a França, Bélgica e Alemanha, dentre outros.

imediatamente do problema de precariedade de renda e mesmo para as economias de certas localidades é notável.

Diversas críticas podem e devem ser feitas a diversos aspectos do Programa Bolsa Família, assim como a participação e controle social são mais do que necessários na gestão do Bolsa Família e de certo modo já fazem parte do Programa (como pelo Conselho mencionado anteriormente). O PBF tem se mostrado efetivo naquilo que se propõe, mas isto não exclui nem diminui a necessidade de reformas mais estruturais para garantir a integração e coesão social mais igualitária e digna a longo prazo. Entretanto, igualmente importante que criticar, ponderar, controlar e denunciar o que não parece correto, é tentar propor mudanças, sugerir idéias desde a questão da abordagem da pobreza, a gestão do programa, a criação de outros programas e mesmo a reforma estrutural almejada por tantos. Isso faz parte não só do exercício democrático de participação cidadã, mas também de um pacto social pelo combate à pobreza e às desigualdades sociais numa sociedade que visa a democracia efetiva.

### Bibliografia

- BARROS, Ricardo P, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel, IPEA, 2006.
- BARROS, Ricardo P; TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 750 “Poverty, inequality and macroeconomic instability” Rio de Janeiro, ago. 2000
- BOURDIEU, Pierre (1993). *La misère du monde*. Paris : Seuil
- BOURDIEU, Pierre (1984/2002). *Questions de sociologie*. Paris : Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1980) *Le sens pratique*. Paris: Minuit .
- CASTEL, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris. Gallimard.
- CUNHA, Rosani “ Relatório do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, 25 de junho de 2005.
- DRUMMOND, Clarisse, RODRIGUES, Mônica: Relatório “Acesso das comunidades remanescentes de quilombos ao cadastro único e ao programa bolsa família” Versão preliminar 01/02/05
- FONSECA, Ana Maria de Medeiros da (2001). *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo. Cortez.
- GORZ, André (1988). *Métamorphoses du travail Quête du sens Critique de la raison économique*. Paris. Galilée.
- IBGE, Oficina de Elaboração de Documentos Metodológicos de Referência para o Programa Bolsa família: Comentários sobre o formulário do cadastramento único para programas sociais do governo federal. Brasília, setembro de 2005.
- JR., Carlos A, “ Os contrastes segundo Vinod” Correio Braziliense, Bsb, 30/01/2006.
- LAE, Jean François e MURARD, Numa (1985), *L’argent des pauvres La vie quotidienne en cité de transit*, Paris. Seuil.
- LICIO, Elaine Cristina – Dissertação: *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil : o impacto da variável federativa*, Universidade de São Paulo, 2002.
- MARQUES, Rosa Maria “A importância do bolsa família nos municípios brasileiros” , Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate, nº 1, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 2005.
- MAUSS, Marcel (1950/2004). *Sociologie et anthropologie*. Paris: Puf.

MEDEIROS, Marcelo “ Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil” , Texto para discussão n° 984, IPEA, outubro de 2003 , Brasília.

Ministério do desenvolvimento social e combate à fome: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, “Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas”, Brasília, 2004.

“ Programa Bolsa Família: dois anos”, Brasília, 2004.

“Relatório da oficina para elaboração de documentos metodológicos de referência para definição de indicadores de elegibilidade do programa bolsa família e para a revisão do formulário do cadastro único”, Brasília, 2005.

MURARD, Numa (1988/2004). *La protection sociale*. Paris. La Découverte.

MURARD, Numa (2003), *La morale de la question social* . Paris. La dispute.

NEPP. “Acompanhamento e avaliação da implementação do programa de garantia de renda familiar mínima da prefeitura municipal de Campinas” : fevereiro/dezembro de 1995. Universidade de Campinas, 1996.

QUERINO, Ana Carolina; SCHWARZER, Helmut “ Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira”, IPEA, Texto para discussão n° 929, Brasília, dezembro de 2002.

SADECK, Francisco, CASTRO, Jorge A, NETO, Manoel .B.M, DUARTE, Bruno, SIMÕES, Hellenne “Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal:1995-2001” IPEA, texto para discussão n° 988, Brasília, outubro de 2003.

SENARC/MDS, Nota Técnica “Adequação do Programa Bolsa Família para o atendimento da população indígena”, Brasília, 14 de julho de 2005.

Nota Técnica “Adequação de Diretrizes do PBF para inclusão das Comunidades Remanescentes de Quilombos” Brasília, 14 de julho de 2005.

SIMMEL, Georg (1998/2005). *Les pauvres* .Paris. PUF.

SOARES, Sergei, SOARES, Fabio V. “ Bolsa família não é incentivo à preguiça”, Valor Econômico, Brasília, 2006.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck “Fome Zero, política nacional de segurança alimentar e nutricional e a promoção da realização do direito humano à alimentação adequada”, Brasília, 2003.

Na internet:

Departamento Intersindical de estatísticas e estudos socioeconômicos:

(<http://www.dieese.org.br/>)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(<http://www.inep.gov.br/defaultHP.htm>)

International Poverty Centre – UNDP (<http://www.undp-povertycentre.org/>)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Brasil ([www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br))

Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios – PNAD- de 1997 e de 2004  
(<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/default.shtm>)

Pesquisa de Orçamento Familiar – POF- de 2002.

(<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pof/analise/default.shtm>)

Ministério do desenvolvimento social e combate à fome (<http://www.mds.gov.br/>)

Ministério do Desenvolvimento Agrário (<http://www.mda.gov.br>)

Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (<http://www.nead.org.br/>)

SISVAN (<http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>)