

Conformidades entre cidadania e pobreza

Accordings to citizenship and poverty

Walquiria Leão Rego & Alessandro Pinzani.

Vozes do Bolsa Família – Autonomia, dinheiro, cidadania. São Paulo: Ed. UNESP, 2013, 241 pp.

Márcia Cristina Lazzari

Doutora em Ciência Política pela PUC-SP. Pesquisadora assistente no Projeto Temático FAPESP *Ecopolítica*. Professora na UAM, São Paulo-SP, Brasil. Contato: mcris@lazzari.arq.br.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a assistência social deixou de ser uma política complementar à Previdência para tornar-se uma política de Seguridade Social. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) transformou-se em Ministério da Assistência Social (MAS), depois em Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e depois em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2004.

As atenções se voltaram para a implantação e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pretendendo constituir-se enquanto um modelo de gestão de cunho participativo e articulador, destacando-se a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores

Bipartite (CIBs), dispondendo responsabilidades das três esferas do governo: federal, municipal e estadual.

Neste cenário de ajustes técnicos e institucionais ocorreu a celebração de compromissos entre o gestor estadual e o Distrito Federal, no sentido de adequar seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão da Assistência Social (AS), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CAD-Único).

O PBF, que faz transferência direta de renda, tornou-se referência para a ONU e órgãos internacionais por conta da abrangência de seus resultados, principalmente no que diz respeito à erradicação da fome, um dos Objetivos do Milênio estabelecidos pela ONU em 2000, uma vez que a pobreza extrema afeta

não só o Brasil, como outras partes do planeta, e vem sendo enfrentada das mais variadas formas.

O livro *Vozes do Bolsa Família*, recém publicado pela editora Unesp, apresenta uma análise dos efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) na vida das mulheres brasileiras – afinal, após anos de existência, o que significa para as famílias beneficiárias, receber uma quantia em dinheiro, todos os meses, através de um cartão de saque conferido às mulheres com filhos em idade escolar?

Provavelmente esta pergunta já passou pela cabeça de muitos pesquisadores, porém, sabe-se que, se houver resposta, ela não será generalizada, simples, direta e nem definitiva. Ao buscá-la, os autores deste livro, partiram de dois referenciais normativos: a autonomia individual (percepção de si) e a cidadania (percepção do Estado sobre cada um), enfatizando o emprego de entrevistas *in locus*, cuja importância estaria em obter um espaço de escuta direta, com utilização da técnica de entrevista aberta. A esse respeito, afirmam os autores: “julgamos ser a única possível nesse tipo de investigação, exatamente porque se pretende alcançar alguns níveis da

estrutura subjetiva dos entrevistados” (p. 16).

Os autores são professores. Walquiria D. R. Rego leciona ‘Teoria Social’ no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas na UNICAMP, e Alessandro Pinzani leciona ‘Ética e Filosofia’ na Universidade Federal de Santa Catarina.

O livro contém uma introdução, cinco capítulos e considerações finais. Os dois primeiros capítulos **são dedicados** a apresentar e estabelecer as bases teóricas para a condução do estudo, demonstrando a preocupação e o cuidado em definir o que venha a ser pobreza e compreender suas interfaces; o capítulo três apresenta uma seleção de entrevistas realizadas com as beneficiárias, que, segundo os autores, trata-se de fragmentos considerados mais significativos e pragmáticos; os capítulos quatro e cinco retomam as entrevistas e fazem conexões entre pobreza, dinheiro, autonomia e interfaces com o PBF.

O material recolhido pelos autores procede de entrevistas realizadas com as mulheres que possuíam o cartão de saque do PBF. Foram realizadas cerca de 150 entrevistas nos anos de 2006, 2007 e 2011, com as mesmas mulheres, objetivando colher depoimentos que possibilitassem

avaliar os efeitos do programa para a mesma família, o que constituiu um trabalho de fôlego e muito cuidadoso.

Todas as entrevistas foram realizadas especialmente com mulheres da zona rural brasileira: sertão e zona litorânea de Alagoas, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, periferia da cidade do Recife, interior do Piauí, interior do Maranhão e periferia de São Luiz do Maranhão. A escolha desses lugares teve como critério ouvir famílias carentes a partir da terminologia *worst-off* (menos favorecidos) adotada por J. Rawls. As entrevistas abertas duravam cerca de meia hora (apesar de algumas ultrapassarem esta média) e tiveram como principais preocupações observar as possíveis mudanças de comportamento, além de utilizar os referenciais normativos de autonomia individual e cidadania.

A investigação dos efeitos políticos e morais do PBF sobre as famílias beneficiárias se baseou principalmente no conceito de *capability approach* desenvolvido pelo filósofo e economista indiano Amartya Sen e pela filósofa estadunidense Martha Nussbaum, na década de 1980, incorporado pelo PNUD. Segundo Sen, a pobreza é entendida como

privação da capacidade de viver uma **boa vida** e o desenvolvimento significa a expansão dessa capacidade; para Nussbaum, a dignidade humana passa por uma lista de capacidades centrais, que devem ser incorporadas pelas políticas públicas e pelo Estado.

Sendo assim, uma pessoa deve possuir um conjunto de *capabilities* – chances ou oportunidades (capacidades, habilidades, estados mentais e outros subjetivos pensados como um conjunto) – que podem lhes permitir exercer uma quantidade de *functionings*. Em relação à autonomia individual são considerados ***functionings* valiosos** todas as capacidades que levam o sujeito a se perceber livre para fazer suas escolhas; já os ***functionings* valiosos** para a cidadania compreendem a percepção de que o Estado os reconhece enquanto alguém de carne e osso, com todas as implicações que isto demanda.

A pobreza, neste sentido, não é compreendida somente como privação de dinheiro, mas também enquanto privação de capacidades e ausência de desenvolvimento das funções humanas básicas e consideradas importantes, tornando-a uma condição limítrofe. Está em questão o ajuste entre políticas públicas e os

respectivos endereçados conformando uma subjetividade condizente com as efetividades da racionalidade neoliberal em torno do investimento em capital humano.

Para os autores, entretanto, adotar essas categorias de análise significou identificar quais são as *capabilities* necessárias para alcançar os *functionings* considerados valiosos. Segundo eles, esta categoria de análise propicia maior flexibilidade para analisar os pequenos e pontuais avanços de uma política como o PBF, afastando-se das constatações generalizadoras. A seu modo, os autores enfatizam as conexões esperadas para o cumprimento do Objetivo do Milênio relativo à erradicação da pobreza. A tarefa é do Estado no sentido de proporcionar elevação na expectativa de vida relacionada ao exercício da cidadania. As repercussões político-eleitorais e partidárias, por sua vez, são mais que reconhecidas com base nos resultados para a presidência da república em 2010.

Ao considerar pequenos avanços do cidadão como conquistas para maior autonomia, constata-se que as *capabilities* podem ser desenvolvidas e modificadas mediante oportunidades (ações externas e superficiais) geridas

pelo Estado ou pelas políticas públicas; no entanto, a conquista de autonomia requer a experimentação individual, constituindo um processo bem mais complexo que se instala subjetivamente e, por conta disso, necessitaria de outros padrões analíticos para a constatação ou não de mais autonomia das famílias entrevistadas, para além do constatável relacionado ao gerenciamento dos benefícios do programa.

A opinião dos beneficiários sobre políticas de distribuição de renda são quase sempre positivas, como foi o caso do PBF, sem mascarar a continuidade da dependência em relação ao programa, restringindo suas *capabilities* ao universo do cidadão assistido (restrição de espaços de lazer, cultura, educação, saúde etc.) propagando, de outro modo, a continuidade da naturalização da pobreza a ser superada pela naturalização do benefício estatal.

Se no passado, pelo viés socialista, isso deveria ocorrer pela revolução radical em projeção evolutiva governamental, hoje, aninha-se aos ditames da racionalidade neoliberal, que também não dispensa os benefícios compensatórios de políticas públicas do *welfare state*. A compensação agora é imediata e seu resultado

político e econômico não se importa com os revestimentos ideológicos.

A ideia de não poder mais viver sem o benefício está presente em muitos depoimentos, e denota que a sensação de independência suscitada pelo programa impõe quase na mesma medida a dependência em relação ao Estado e às políticas públicas. Neste sentido, é relevante considerar que, tanto para Sen como para Nussbaum, “existe o dever incondicionado das instituições públicas de garantir as *capabilities* básicas necessárias para atingir o nível mínimo de vida digna” (p. 219). Trata-se de uma maneira especial de modulação do capital humano, como eles mesmos reconhecem.

Por isso, a conquista da autonomia individual, constatada pelos autores, está calcada no âmbito do Estado de Direito, sua conduta esperada é a mesma da política nacional de assistência social: fazer a articulação com as demais políticas públicas no âmbito da proteção social com a perspectiva de responder à universalidade da cidadania (garantir as variadas modalidades de seguranças aos cidadãos).

Segundo a conclusão dos autores, a pobreza das regiões visitadas está relacionada a questões de ordem estruturais e, para superá-

las, é necessário que o PBF seja acompanhado por outras políticas que propiciem uma transformação estrutural, no que diz respeito à habitação, cultura, saneamento básico, educação, saúde, etc.

Na verdade, a questão do programa estar alinhado às outras políticas públicas é também premissa do MDS, principalmente quando defende a composição da rede de serviços em nível municipal. No entendimento dos autores, uma política de distribuição de renda, quando acompanhada de outros serviços, supre necessidades básicas, desencadeando um processo de fortalecimento da cidadania, na medida em que os beneficiários passam a se incluir e participar da vida em sociedade. Afirmam que “os programas sociais públicos não representam, portanto, simples medidas assistencialistas, já que visam à inclusão de seus beneficiários no corpo político” (p. 218).

Se a rede predispõe a articulação de serviços de atendimentos voltados para a defesa e garantia dos direitos, ela compõe, por sua vez, um campo de captura onde se inscrevem recorrentes apelos ao fortalecimento dos espaços institucionais. Afinal, o que tem de bom estar na escola pública e fazer pré-natal pelo SUS?

Uma questão que emerge na transcrição das entrevistas, no capítulo três, é como as mulheres se enxergam como **pobres** e, por conta disto, sentem-se próximas do ex-presidente Lula, afirmando que somente um presidente que foi **pobre** poderia entender como se sentem e do que elas precisam. Uma mulher de Maragogi, em Alagoas, quando questionada se gostava do programa, respondeu: “Ah! não sei o que seria de nós pobres sem essa bolsa” (p. 100); outra entrevistada do Piauí, declara em relação a Lula: “Se ele se candidatar mil vezes, mil vezes eu voto nele. Sabe por quê? Ele foi a única pessoa que enxergou a minha pessoa, quem eu sou” (p. 134).

Contudo, é interessante notar que não aparecem questionamentos sobre o fato de permanecerem vivendo nos vilarejos quase sem recursos básicos mínimos, mesmo sob o governo de Lula. E ainda consta a informação que os beneficiários veem o PBF como favor e não como direito, portanto, eles não se enxergam e nem tem noção do que esta assistência significa de fato. Em termos políticos, a pesquisa nos leva a constatar uma das novas faces do clientelismo no Brasil, em que o sujeito de direito se vê como portador de direito.

Afirmam os autores: “Políticas públicas, mesmo que compensatórias, trazem consigo algum poder germinativo de formação de cidadãos em sentido substantivo, em razão das dimensões morais e éticas inerentes às dotações monetárias feitas pelo Estado” (p. 209).

Segundo os resultados da pesquisa, as beneficiárias empregam o dinheiro do programa principalmente na compra de alimentos: “ao garantir a sobrevivência, o BF resulta na humanização de seus destinatários, a qual representa um passo necessário e decisivo no seu processo de autonomização” (p. 220).

Mas as chamadas políticas públicas compensatórias humanizam e propiciam certa autonomização, não como parte de um process cujo objetivo é o de acabar com a condição estrutural de pobreza, mas para erradicar a pobreza segundo índices e metas estipuladas como no Objetivo do Milênio, como parte de um processo mais amplo da arte de governar, que resulta em dominação, e no qual os beneficiários não necessariamente se veem enquanto dominados e, no limite, talvez nem se importem com isso, como bem demonstram as entrevistas. O Bolsa Família é mais um instrumento político de dominação, tanto no sentido do

exercício de poder do governo sobre a população pobre como no sentido de garantir e resguardar certa tutela sobre ela e, portanto, se nunca será instrumento de emancipação ou autonomia, é uma programática que redimensiona a subjetividade de cada um.

Os principais pontos abordados nas entrevistas se mantiveram na perspectiva da cidadania, ou seja, na lógica do neoliberalismo relativa às regras da cidadania e dos direitos humanos. As mulheres beneficiárias tiveram “aumento de autoestima, que aponta para a geração de níveis mínimos de autonomização na gestão da vida em geral” (p. 114). A maioria das entrevistadas eram pessoas jovens, com muitos filhos (quase sempre acima de três por família) e grande parte delas declararam ser positivo o fato do cartão de saque estar em nome da mulher ao invés do marido, uma vez que os homens acabam gastando com bebida. Segundo elas, as mulheres sabem melhor do que a família precisa. Ainda que os maridos estejam quase sempre desempregados e sem perspectivas de trabalho, inclinados a consumir bebida alcoólica. As entrevistadas aprovam o programa, contudo, ressaltam a insuficiência do

valor frente às despesas que têm no cotidiano.

Segundo os autores, trata-se de pessoas que vivem com dificuldades de estabelecer vínculos, sentimentos e relações sociais. O programa representa para a maioria das famílias a única forma de renda percebida, por conta disso, consideram que o seu recebimento proporciona algo nunca antes experimentado – a possibilidade de **escolha**.

O poder de escolha que o PBF lhes concedeu, observando a dureza da vida encontrada, é relativo e talvez ilusório, pois, durante a exposição das situações e condições de vida encontradas no decorrer da pesquisa, os autores apontam a baixa qualidade de alimentos ingeridos (basicamente farinha, arroz, macarrão e carne), o que elucida um poder de escolha que tende a conservar a ordem das coisas, porém, deslocando-a para as condições de *melhorias* obtidas e que redundariam, no futuro, em *melhores* produtos. Ao ler as entrevistas, fica a impressão de que sobreviver é uma possibilidade imediata e proporcionar outra realidade aos filhos é a meta a ser almejada com auxílio de programas e incremento de políticas públicas. Os beneficiários sabem agradecer. A incorporação do poder

pastoral pelo Estado moderno produz efeitos necessários e suficientes, redimensiona subjetividades, provoca escolhas e sedimenta a crença no invólucro cidadania.

As cuidadosas descrições dos lugares visitados retratam as precárias condições de habitação implicando impossibilidade, muitas vezes, de organização espacial da família. É neste instante que o livro apresenta condições ao leitor de se aproximar dessas pessoas de um modo diferente daquele retratado regularmente pela mídia. É possível constatar como os próprios moradores se sentiram incomodados com a presença dos pesquisadores, externando constrangimentos em relação à falta de um sofá, uma sala, um espaço para acolher alguém que chega, etc., e expressando a imagem que se espera de uma família organizada, zelosa e acolhedora.

A falta de infraestrutura em vários sentidos leva-nos a conhecer, mais uma vez a mesma população que permanece em uma situação limite, em relação aquilo que se convencionou como o mínimo necessário para viver e que programas governamentais procuram instituir. Em um povoado chamado Cruz, no sertão alagoano, “não há ruas, mas veredas, nas quais

se encontram cachorros, porcos soltos e muitas galinhas. A vegetação é escassa e consiste – além do capim e do gramado – em árvores típicas da região” (p. 101). Em Santa Cruz dos Milagres, no Piauí, prosseguem os autores, “as mulheres que entrevistamos na cidade viviam em casas extremamente simples, abafadas, com chão de cimento, sem janelas, onde só as portas deixam entrar a luz e o ar. A mobília é pobre: uma cama feita de quatro tábuas e um colchão meio apodrecido” (p. 137).

Constata-se, por meio das declarações feitas pelas entrevistadas, que a execução do PBF está longe de se enquadrar ao modelo de gestão participativa anunciado pelo governo, e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), órgão responsável pelo cadastramento das famílias no PBF, foi alvo de críticas: “Walquiria perguntou-lhe várias vezes sobre o que achava de recorrer ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), mas – como sempre ouvimos das mulheres ao falarmos nessa instituição – ela responde: ‘Não serve para nada. Não aparecem aqui para saber como estamos e eles têm carro e tudo’” (p. 108).

Além das críticas ao CRAS, os autores concluem que o poder local,

ou seja, a prefeitura não responde por uma gestão comprometida nem com a participação direta das pessoas envolvidas, nem com a criação de projetos e programas locais que visem fortalecer essa prática.

Um destaque apresentado no livro é que, entre as entrevistadas, apenas duas declararam ter deixado de trabalhar para viver do Bolsa Família, o que, segundo os autores, contraria as críticas feitas ao programa, acusando-o de assistencialista. Contudo, é preciso considerar que as mulheres entrevistadas declararam não ter emprego fixo, a maioria delas sobrevive de trabalho esporádico e seus maridos, quando convivem na mesma casa, se encontram em situação de desemprego ou subemprego.

Segundo os autores, é indiscutível que grande parte das beneficiárias se sente mais **autônoma**, na medida em que vivenciam a experiência de ter uma renda fixa e a possibilidade de obter crédito, considerando que a ausência de crédito confere-lhes mais uma modalidade de exclusão a que já estão submetidas.

É inevitável fazer a aproximação entre a abordagem dos autores e o atual desdobramento do PBF, o programa do governo federal Minha Casa Melhor, que consiste na concessão

do crédito de cinco mil reais aos beneficiários do PBF para compra de móveis e aparelhos eletrônicos nas lojas conveniadas, para pagar a perder de vista (48 meses), com juros abaixo do mercado, subvencionados pelo Estado. Seria este mais um avanço para a autonomia, ou apenas mais uma modalidade de inclusão pelo endividamento?

A situação dessas mulheres apresenta aspectos muito semelhantes e mostra como o problema da diferença social envolve muitas carências, portanto, mesmo que a distribuição direta de renda seja, como apontou os autores, o embrião de uma política pública de cidadania, “a transferência estatal de renda no Brasil atual não é simplesmente uma política de urgência moral que garante o direito à vida, mas representa ainda o primeiro passo à substantivação da nossa democracia” (p. 213).

A inclusão, ajustada à subjetividade mais global, faz funcionar uma rede de serviços criados para prestar atendimentos diversos, contemplando, inevitavelmente, algumas seletividades. Espera-se que os beneficiários e os aspirantes a beneficiários acreditem e esperem que o Estado possa e deva ressarcir-los da miséria a que estão

submetidos, produzindo *melhorias* para acomodar novas ressonâncias político-eleitorais redundantes das modulações da política de inclusão: comer e beber, depois habitar mais decentemente, escolarizar os filhos e preparar estas crianças e jovens incluídos nos índices atuais para serem os cidadãos no futuro. Se isso ocorrer com a ênfase no clientelismo não será surpresa, pois políticas públicas voltadas às condições de vida reformadas ajustam-se ao que a racionalidade neoliberal espera de

um cidadão que seja formado como capital humano. Trata-se de um outro momento que pesquisas como esta poderão esclarecer ainda mais, mesmo que seu escopo seja apenas o de demarcar os benefícios para a democracia.

E assim, os programas de combate à pobreza se perpetuam, ajustando-se aos novos padrões e necessidades, metamorfoseando-se a cada plataforma política apresentada para conquistar mais eleitores em cada canto do país.