

Resenhas

Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo, Editora da Unesp, 2013. 241 pp.

Flávio Eiró

Doutorando em sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris no Centre Maurice Halbwachs, em cotutela com o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília

Vozes do Bolsa Família tem como foco o programa Bolsa Família (BF) e alguns de seus efeitos pouco explorados, resumidos na tese de que uma renda regular (em dinheiro) é um importante instrumento de autonomia individual e política. Parte-se do princípio de que o programa não se limita a garantir a sobrevivência material de famílias destituídas e extremamente pobres, mesmo que esse seja um dos seus principais méritos.

Para o desenvolvimento da pesquisa, os autores entrevistaram 150 beneficiárias do programa ao longo de cinco anos (entre 2007 e 2011), em viagens

pelas regiões consideradas as “mais desassistidas do Estado brasileiro” (p. 19), áreas rurais isoladas e periferias de grandes capitais, em Alagoas, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Minas Gerais. A estratégia adotada foi articular dados empíricos colhidos e reflexão teórica com foco nas dimensões da cidadania.

Um dos pontos fortes da obra é – como sugere seu título – dar voz aos sujeitos de sua pesquisa: as beneficiárias do BF. Analisando seu discurso através de três lentes – autonomia, dinheiro e cidadania –, os autores apresentam os efeitos do programa em suas dimensões mais negligenciadas pela produção acadêmica sobre programas de assistência social, que em geral se detêm em seus efeitos econômicos e de efetividade, além de indicadores secundários, como educação e saúde. Dar voz aos pobres é antes de tudo contestar a prática dos estudos e das políticas públicas relacionadas com a pobreza, pela qual o pobre é considerado objeto, “e não sujeito da política” (p. 27).

Contribuição teórica

A contribuição teórica do livro para a discussão sobre pobreza e programas sociais é notável, em uma área em que abundam trabalhos técnicos e o uso instrumental e não reflexivo do arcabouço teórico disponível. Entre as várias obras usadas, Amartya Sen (2000) e Georg Simmel (1977) desempenham papel central na demonstração da relação entre renda em dinheiro e autonomia.

No enfoque das capacidades¹, de Sen, os autores identificam os referenciais normativos da autonomia individual e da cidadania para apontar funcionamentos² valiosos, como: a percepção de si como objeto capaz de fazer escolhas livres; a liberdade de dependência de outros para cuidar de si e da família; a percepção de que o Estado reconhece sua existência individual e de que suas necessidades não podem ser supridas por si só; a consciência do voto como fator relevante na construção de seu futuro imediato.

Para alcançar tais funcionamentos, um indivíduo dispõe de capacidades que são construídas a partir de *commodities* (como o BF). Quanto maior a escolha de funcionamentos, maior liberdade. O efeito de um determinado funcionamento sobre o indivíduo depende de suas capacidades, que não são somente capacidades e habilidades, mas também estados subjetivos e circunstâncias externas. Entendendo que um indivíduo não pode ser completamente livre, nem cidadão pleno, se não dispuser de alguns desses funcionamentos básicos, como os já mencionados, o Estado deve contribuir para a construção de correspondentes capacidades por meio da oferta de *commodities*. Podendo tomar formas permanentes, como educação e formação, esta oferta tem também caráter urgente e de necessidades mais imediatas. A consequência dessa argumentação não poderia ser outra senão a defesa da garantia universal de uma renda mínima condicionada, visando uma autonomia básica, o “conjunto de [capabilidades] fundamentais que lhe permita considerar-se um sujeito minimamente autônomo” (p. 70).

É preciso ressaltar que os autores não veem as condicionalidades como necessárias, mas ainda assim as consideram de “caráter republicano”, contribuindo para a formação de cidadãos, no sentido da contrapartida. Apesar de a existência das condicionalidades não ser um ponto central de críticas ao programa – mas, sim, à sua efetividade –, autores ligados à ideia de uma renda universal incondicional (Lavinias, 2004; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007; Suplicy, 2002; 2007) tendem a ver tais contrapartidas como “uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos” (Bichir, 2010, p. 123). Apesar de a discussão “direito *versus* favor” ser um dos pontos centrais do livro, as condicionalidades não compuseram essa análise. Perdeu-se, assim, a oportunidade de aprofundar o relevante debate sobre a escolha entre arriscar a dimensão de direito incondicional

pela estratégia de exigir contrapartidas que ataquem a raiz da pobreza em diversas dimensões³.

Complementando essa argumentação, os autores defendem o potencial libertador do dinheiro como criador de autonomia – na linha de Simmel e de sua interpretação da autonomia como fenômeno particular da sociedade moderna e capitalista –, reconhecendo que outras formas de opressão operam nas relações de compra. Ainda assim, é no dinheiro que se encontra o primeiro passo de libertação das necessidades permanentes e alteração de subjetividades. Os efeitos dessa renda sobre as beneficiárias ocorrem, então, na ampliação de escolhas, além de servir como fonte de confiabilidade e respeitabilidade. Se tais capacidades não estiverem presentes, é difícil imaginar indivíduos dispostos a lutar por seus direitos e construir uma cidadania ativa.

Representações sociais da pobreza

Sobre a vivência da injustiça social, os autores defendem que uma configuração social de humilhação sistemática tem como dimensão fundamental a interiorização dessa imagem. Usam, para tanto, o conceito de “sofrimento social” de Renault (2008), enfatizando as causas sociais da experiência de injustiça experimentada. Os pobres são, assim, levados a pensar que merecem tal humilhação por serem responsáveis únicos dela, que é resultado de sua inferioridade intelectual ou de sua vontade, e, por isso, merecem a situação de precariedade em que se encontram.

Os autores partem desse ponto para uma conclusão problemática, que dá suporte à sua tese central mesmo não sendo crucial para sua sustentação, a saber, de que a pobreza material aguda “resulta em sentimentos de humilhação, em falta de autoestima e de autorrespeito e, mais em geral, num sentimento de alienação perante o seu mundo que pode até levar a perturbações psicológicas de vários tipos” (p. 50). Mesmo que essa relação exista – como os próprios autores testemunharam ao longo de sua pesquisa –,

ela é permeada por uma série de outros fatores que não são explicitamente considerados no livro. Para que esse encadeamento ocorra, é preciso expandir a argumentação para a vivência da pobreza relativa, e não absoluta, já que esse sofrimento social também pode ser experimentado por indivíduos pobres de sociedades ricas, nas quais o padrão material de pobreza é muito superior ao da pobreza brasileira.

Para que esse sentimento de alienação ocorra, é preciso fazer a distinção entre pobreza e exclusão. Apesar de confundidas, pobreza e exclusão não são sinônimos, mas se relacionam de diferentes formas em diferentes contextos. Duas opiniões opostas dividem as pesquisas sobre o tema. De um lado estão aqueles que acreditam que existe um efeito cumulativo entre ambos, e que quanto mais pobre o indivíduo é, mais excluído socialmente será. O combate à pobreza torna-se, então, não somente uma expressão de solidariedade diante de uma situação material em que a dignidade humana é posta em risco, mas também uma luta pela inclusão social dos mais pobres, para que estes possam ter acesso incondicional a direitos básicos, ao exercício completo da cidadania e a uma vida social completa. De outro lado, a precariedade material pode representar maior integração social. Lidar com situações adversas de forma coletiva pode fortalecer os laços familiares e comunitários, gerando um sistema social coeso (Böhnke, 2008).

É preciso considerar, assim, o papel da economia dos laços sociais na vivência da pobreza: a pobreza e a exclusão também podem ser compensadas – material e socialmente – por laços familiares e/ou comunitários que garantem proteção e reconhecimento aos indivíduos em situação de pobreza (Paugam, 2008; Putnam, 1995). Böhnke (2008), ao analisar, por exemplo, a forma como os pobres são socialmente integrados em diferentes países europeus, conclui que o nível de vida material é balanceado por outros fatores – como apoio familiar e comunitário –, transformando a vivência da pobreza menos sofrida nos países mediterrâneos, como Espanha e Itália, em comparação com os países

nórdicos ou com o Reino Unido, onde os pobres experimentam maior isolamento.

Nos casos analisados no livro, identifica-se uma pobreza integrada, de acordo com a tipologia proposta por Paugam (2005). Trata-se de uma configuração social da pobreza em que os pobres não são uma minoria e, portanto, são menos estigmatizados. Essa pobreza é geralmente identificada com a permanente precariedade do conjunto de uma região. No debate social, trata-se de um caso visto pelo Estado e pela sociedade como um problema social a ser resolvido pelo desenvolvimento econômico. O subdesenvolvimento e a reduzida ou inexistente assistência social são compensadas por forças de solidariedade enraizadas em uma rede social em torno da família e da comunidade.

Sem pretender romantizar a pobreza ou atenuar seus efeitos perversos, não podemos ignorar a tradição sociológica sobre o tema, sob o risco de cairmos em determinismos diversos: se a pobreza material condiciona doenças psicológicas, de que forma ela condiciona outros padrões de comportamento, como a disposição ao trabalho e a moral? Se os autores conseguiram refutar esse tipo de tese – já ultrapassado e amplamente discutido (Medeiros, Britto e Soares, 2007; Schwartzman, 2009; Bichir, 2010; Oliveira e Soares, 2012) – para o caso específico das assistidas pelo BF, em outros pontos do livro poderia ter havido um maior aprofundamento.

De forma geral, trazer o termo “exclusão” ao debate sobre a pobreza implica necessariamente considerar aspectos subjetivos dessa realidade, tais como estigmatização, “perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais, resultando numa retração das redes de sociabilidade, com quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidade” (Lavinias, 2002, p. 37)⁴.

Outra importante discussão que é penalizada pela abordagem escolhida – a de concentrar-se no discurso das entrevistadas, ignorando as práticas relacionadas ao programa e vivenciadas por elas –

diz respeito à *morality of spending*. Esse é um tema relevante não apenas na sociologia da pobreza, mas também no debate público, em que a imagem dos pobres é construída em torno do mau uso, e mesmo do uso imoral, do dinheiro, na tentativa de deslegitimar a assistência social em dinheiro. Ao se restringirem ao discurso analisado, os autores identificam a internalização de tal representação pelas beneficiárias, pressionando-as a hierarquizar moralmente os gastos a serem realizados com o dinheiro do BF e a se culpar quando quebram tal ordem. Se, por um lado, os autores demonstram que essa representação é enraizada no discurso de classes superiores, por outro, eles não discutem os fatores que influenciam sua internalização pelas beneficiárias do programa, sob o risco de deixar subentendido que esse seria um processo “natural” ou “espontâneo”.

Ignora-se assim uma consolidada linha de pesquisa que estuda as fronteiras simbólicas de classe. Seguindo a abordagem do *cultural studies* (Small *et al.*, 2010), tomam-se as categorias de representação como chave de leitura da ação e da intencionalidade dos atores envolvidos. Longe de ser “natural”, a internalização de representações formuladas por outros é feita através de mecanismos institucionalizados de interação com membros de outras classes. Tais fronteiras simbólicas são demarcadas de diferentes formas em diferentes relações, como patrão/empregada, cliente/funcionário e, no caso em questão, beneficiárias/agentes públicos. É na interação entre beneficiárias e funcionários da assistência social que reside a chave de leitura dessa internalização. Por não partirem desse princípio, os autores não adotaram as devidas precauções metodológicas e foram constantemente acompanhados por esses funcionários em suas entrevistas. As representações que eles fazem dos beneficiários, ou a interação entre os dois atores, não foram objeto de observação, tampouco tema aprofundado nas entrevistas.

Direito ou favor: o papel do clientelismo na construção da cidadania

Se a quantidade de material apresentado é o ponto forte de *Vozes do Bolsa Família*, ela é ao mesmo tempo sua vulnerabilidade. A apresentação exaustiva de trechos de entrevistas levanta uma série de questões que não obtém respostas. É também o caso do papel das prefeituras e dos agentes locais nas estruturas de intermediação e clientelismo relacionados com o programa. Com as entrevistas realizadas, os autores sugerem que os problemas de gestão do programa ocorrem no âmbito local, apontando alguns indicadores observados, que variam de queixas contra os gestores, filiação político-partidária dos funcionários (e o papel fundamental das primeiras-damas, algumas vezes como gestoras do programa ou secretárias de assistência social), à dimensão fatalista e aleatória do recebimento do benefício na visão das beneficiárias.

A discussão “favor *versus* direito”, um dos pontos centrais do livro, termina vazia por causa da falta de sistematização na investigação de práticas locais de intermediação do programa⁵. Os vários trechos de entrevistas sobre a dimensão “direito” do programa deixam claro que os termos utilizados não são os mesmo do universo das interlocutoras, em uma aleatória combinação de diferentes respostas (“direito” ou “favor”) e consequentes explicações. Na abordagem utilizada, perguntou-se às entrevistadas se elas consideravam a bolsa um favor ou uma obrigação, remetendo-as, por isso, sempre à natureza do programa, a sua existência e a sua pertença à esfera federal. Excluiu-se, com isso, em grande parte, a discussão da implementação do programa, o relacionamento com as assistentes sociais e com outros funcionários, as prefeituras e os políticos e seus cabos eleitorais, que em época de eleições usam o BF a seu favor.

Os autores concluem que existe então uma “desarticulação comunicativa” entre beneficiárias e agentes públicos. Se, por um lado, considerar essa conclusão incompleta não coloca em risco a tese

principal do livro, e o programa continua tendo um efeito positivo na construção da cidadania, por outro, perde-se o enorme potencial explicativo dos fatores empíricos que impõem dificuldades na formulação definitiva da representação do programa como um direito adquirido⁶.

Conclusão: que tipo de cidadania?

O programa BF é visto pelos autores como política de urgência moral, que dá condições mínimas para o desenvolvimento ético e político. É um início de construção da cidadania democrática, com potencial de se tornar uma política pública de cidadania por dar início a um “círculo virtuoso de direitos”: um direito que se expande dando origem a novas reivindicações por outros direitos. O embasamento empírico do livro o leva a uma conclusão importante para o desenvolvimento de trabalhos sobre o tema: o potencial do programa só pode ser alcançado quando o poder local se comprometer com essa questão e enxergar as beneficiárias como objeto e sujeito de políticas municipais de estímulo à participação política, a começar pela gestão do próprio programa.

Mas que tipo de cidadania o BF está de fato construindo? Se adotarmos a visão da já clássica obra de Holston (2008), como também fazem os autores, as contradições entre formas de governo e práticas de cidadãos, da mesma forma que as concomitantes expansões e erosões de direitos, são vistas como características da cidadania moderna em todos os lugares. Ainda assim, mesmo não se caracterizando como disfuncional, Holston considera a cidadania brasileira massivamente desigual na distribuição desses direitos. Se, por um lado, a relação direta com instituições governamentais e a expansão da assistência social contribuíram com a diminuição dessa desigualdade, por outro, a cidadania experimentada pelos pobres brasileiros ainda está longe do ideal de cidadania moderna. Se tampouco se trata de uma cidadania insurgente, objeto central do trabalho de Holston, será

que o BF não reforça a cidadania diferenciada – isto é, a que diferencia sistematicamente cidadãos completos e cidadãos de segunda classe – construída ao longo de cinco séculos, não apenas na desigualdade de direitos, mas também na condição de sua distribuição?

Apesar de seu potencial de “política cidadã”, apontado por Leão Rego e Pinzani, os dados apresentados no livro demonstram a dificuldade que o BF tem em contribuir para o reconhecimento social dos pobres como cidadãos completos. Seu caráter urgente não é acompanhado de forma coerente por serviços públicos básicos que poderiam servir de equalizadores dos cidadãos. Ao contrário, suas instituições são integradas a esse mesmo sistema de reprodução de desigualdades sociais, podendo ser transformadas em instrumentos de dominação que entram em conflito com a própria autonomia que o dinheiro livre de restrições poderia gerar.

Referências bibliográficas

- ANSELL, Aaron. (2014), *Zero hunger: political culture and antipoverty policy in Northeast Brazil*. Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press.
- BICHER, Renata M. (2010), “O Bolsa Família na berlinda?”. *Novos Estudos*, 87: 115-129.
- BOHN, S. R. (2011), “Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula’s electoral base”. *Latin American Research Review*, 46 (1): 54-79.
- BÖHNKE, Petra. (2008), “Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes”. *Journal of European Social Policy*, 18 (2): 133-150.
- CASTEL, Robert. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- FENWICK, T. B. (2009), “Avoiding governors: the success of Bolsa Família”. *Latin American Research Review*, 44 (1): 101-131.
- HOLSTON, James. (2008), *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.

- HUNTER, W., & POWER, T. J. (2007), "Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society*, 49 (1): 1-30.
- LAVINAS, Lena. (2002), "Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática". *Econômica*, 4 (1): 25-59.
- _____. (2004), "Universalizando direitos". *Revista Observatório de Cidadania*, 8: 67-74.
- MONNERAT, Giselle L.; SENNA, Mônica de C. M.; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana & BURLANDY, Luciene. (2007), "Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do programa Bolsa Família". *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (6): 1453-1462.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana & SOARES, Fábio. (2007), "Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate". Texto para discussão, n. 1283. Brasília, Ipea.
- PAUGAM, Serge. (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris, Presses Universitaires de France.
- _____. (2008), *Le lien social*. Paris, Presses Universitaires de France.
- PUTNAM, Robert D. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.
- OLIVEIRA, Luis Felipe B de & SOARES, Sergei S. D. (2012). "O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho". Texto para discussão, n. 1738. Brasília, Ipea.
- RENAULT, Emmanuel. (2004), *L'expérience de l'injustice: reconnaissance et clinique de l'injustice*. Paris, La Découverte.
- SCHWARTZMAN, Simon. (2009), "Bolsa família: mitos e realidades". *Interesse Nacional*, 2 (7): 20-28.
- SEN, Amartya. (2000), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C. & DI GIOVANNI, G. ([2004] 2007), *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez.
- SIMMEL, Georg. ([1900] 1977), *Filosofia del dinero*. Madri, Instituto de Estudios Políticos.
- SMALL, Mario L.; HARDING, David J. & LAMONT, Michèle. (2010), "Reconsidering culture and poverty: introduction". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 629: 6-27.
- SUPLICY, Eduardo M. (2002), *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo, Cortez/Fundação Perseu Abramo.
- _____. (2007), "O direito de participar da riqueza da nação: do programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania". *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (6): 1623-1628.
- YOONG, P. S. (2011), "Buying out the poor? Bolsa Familia and the 2010 elections in Brazil". *MiddLab*, 16 maio, pp. 1-44.

Notas

- Os autores optaram em seu texto por manter o termo em inglês, *capabilities approach*, devido à dificuldade em traduzi-lo. O termo em si é uma fusão das palavras "capacidade" e "habilidade", e pretende abranger aspectos intrínsecos e aprendidos dos indivíduos, refutando ideais deterministas e conformistas da discussão sobre pobreza.
- Também neste caso os autores mantiveram o termo original em inglês, *functionings*.
- Discussão levantada por Monnerat *et al.* (2007).
- Visão compartilhada, entre outros, por Castel (1995), que trata da *desafiliação social*.
- Esta tem se mostrado prática comum nos trabalhos sobre o tema, que tomam como dado o impedimento de tais práticas de intermediação como resultado dos avanços técnicos do programa, ou focam apenas na complexa relação entre número de beneficiários e voto para presidente em busca de um fator explicativo para o sucesso do Partido dos Trabalhadores nas últimas eleições (cf. Hunter e Power, 2007; Fenwick 2009; Bohn, 2011; Young, 2011). Ainda são poucos os trabalhos que apontam – ainda que timidamente (cf. Hall, 2012) – para a relação eleitoral entre o programa e as prefeituras. É preciso destacar aqui o trabalho de Ansell (2014), que analisa as dinâmicas eleitorais municipais de um pequeno município nordestino piloto do programa Fome Zero.
- Por direito, entende-se aqui, como no livro em discussão, não o direito constitucional – qualidade de que o BF não goza –, mas o caráter impessoal e institucional do programa.