



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

**Intersetorialidade e Condicionalidades
no Programa Bolsa Família:
a gestão estatal da pobreza através de dispositivos estratégicos**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Intersetorialidade e Condicionalidades
no Programa Bolsa Família:
a gestão estatal da pobreza através de dispositivos estratégicos**

Banca examinadora:

Joana Garcia (ESS-UFRJ)

Carla Almeida (FSS- UFRJ)

Cecília Cavalcante (ESS- UFRJ)

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de mestre em Serviço Social ao
Programa de Pos Graduação da Escola de Serviço Social
da UFRJ

**Intersetorialidade e Condicionalidades
no Programa Bolsa Família:
a gestão estatal da pobreza através de dispositivos estratégicos**

Sheyla Paiter Freire

Orientadora: Dra Joana Garcia

Rio de Janeiro, fevereiro de 2010

Agradeço a minha orientadora e mestre a prof. Dr^a Joana Garcia,
ao prof. Dr. Erimaldo Nicacio,
a mestre e assistente social Dayse Carvalho
às Professoras Carla Alemida e Rosana Morgado,
pelo estímulo, dedicação, sugestões e
o diálogo enriquecedor que puderam me oferecer .

Ao meu avô Paulo Paiter
pela doação e afeto permanentes,
aos meus pais, Hamilton e Nelly
tão desejosos de conhecimento e libertação,
meus filhos Victória e Victor Matheus,
que também alimentam diariamente o meu viver
ao Carlos,
pela oportunidade
estar ao seu lado.

Pesquisador
artesão do verbo.
Verbo não mais espontâneo
mas construído
tijolo por tijolo.

Buscar palavras
compor idéias
lapidar percepções
para expressar
entraves
dilemas
caminhos
de pequeninos recortes
minúsculos setores
das práticas profissionais
dos problemas sociais.

Trabalho de arte
que parece se perder
nas idas, voltas e desvios
dos dias que se repetem
diante da mesa
dos escritos, dos pensamentos
e, ai , como é duro,
dos sentimentos confusos
brotando do isolamento...

...Nesse desconforto
nessa arte
nesse ócio
o verbo se faz.
Sem perceber
a gente se refaz.
Satisfação.

Verbo construído
Original
lançado ao vento.
Em que ouvido chegará?
Em que dará?" (Vasconcelos, 1999:50).

Sumário:

Resumo:	7
Abstract:	8
Siglário:	9
Introdução	10
Capítulo 1: Um Quadro de Referências Teórico Políticas	20
Capítulo 2: Em Busca de uma Aproximação Metodológica e de um certo Distanciamento Ideológico	30
Caminhos da investigação qualitativa	36
Capítulo 3: Sistematização de Estudos sobre os Fundamentos e Desempenho do PBF	46
3.1- A Intersectorialidade como fundamento e mecanismo de gestão	49
3.2- Direitos apresentados como Condicionalidades	58
3.3 – Aproximações entre agentes operacionais e usuários – uma relação mediada pelo “Sistema”	65
Considerações Finais	80
Referências Bibliográficas	93

Resumo:

Esta dissertação tem como perspectiva geral a participação no debate sobre os programas de transferência de renda, neste caso o Programa Bolsa Família, seus enredos históricos e as pretensões atualizadas de enfrentamento da pobreza. O estudo discute, a partir de uma avaliação qualitativa de oitenta e quatro artigos sobre o Programa Bolsa Família, a questão da contrapartida dos usuários inseridos no Programa, denominada de condicionalidades e a importância da intersetorialidade em seu manejo, enfocando a relação dos operadores do PBF com o próprio no nível local e, em decorrência, com os usuários deste. A dissertação levanta questões baseadas nos artigos da Biblioteca Virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acerca dos dispositivos que, em tese, tanto facilitam o acesso de famílias pobres à distribuição de bens, recursos e serviços, como se apresentam como um importante mecanismo de controle e pacificação dos indivíduos e seus grupos familiares.

Palavras chave: Programa Bolsa Família, condicionalidades, intersetorialidade

Abstract:

This dissertation is an overview session on the programs of income transfer, in this case the Family Grant Program (FGP), their plots and historical claims updated to combat poverty. The study discusses, from a qualitative assessment of eighty four articles on the Family Grant Program, the issue of compensation for the users entered into the program, called conditionalities and the importance of inter-sector in its management with special emphasis on the operators of FGP with its own in local level and, consequently, with the users of this. The essay raises questions based on articles from the Virtual Library of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger, about the devices, in theory, either facilitate the access of poor households to the distribution of goods, facilities and services, how they present themselves as an important mechanism of controlling individuals and their family groups.

Key Words: Family Grant Program, Conditionality, Inter-sector actions

Siglário:

CRAS –	Centro de Referência de Assistência Social
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDG –	Índice de Desenvolvimento de Gestão
LOAS –	Lei Orgânica da Assistência
MDS –	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PIB –	Produto Interno Bruto
PBF –	Programa Bolsa Família
PNAD –	Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios
PNAS –	Política Nacional de Assistência Social
PSF –	Programa Saúde da Família
PTR –	Programa de Transferência de Renda
SUAS –	Sistema Único de Assistência Social

Introdução

Esta dissertação tem como perspectiva geral a participação no debate sobre os programas de transferência de renda, seus enredos históricos e as pretensões atualizadas de enfrentamento da pobreza. Observa-se que tais pretensões, por parte dos Estados Nacionais, organismos internacionais e nacionais, políticos, especialistas, gerentes e técnicos de políticas sociais, vêm fortalecendo um discurso de positividade para os mesmos e buscando a organização de uma institucionalidade para tais programas.

Tal dimensão, desde os anos 1980, seguiu tendências objetivas que introduziram a categoria pobreza nas prescrições de relatórios mundiais, em especial na elaboração de programas sociais para países considerados “em desenvolvimento”, seguindo claramente as definições teóricas de trabalhos¹ estruturalmente ligados ao neoliberalismo.

O Brasil ocupa atualmente a 11ª posição na economia mundial. Contudo, apresenta uma das piores distribuições de renda, originada historicamente no próprio capitalismo, na natureza do processo de colonização e de uma série de outras variáveis de cunho cultural. Essa distribuição de renda desproporcional afeta diretamente as camadas sociais, acarretando em uma grande desigualdade. Estimativas apontam que aproximadamente 11 milhões de famílias vivam em situação de pobreza absoluta, não conseguindo atender as necessidades básicas.

Parte-se do pressuposto de que o Estado brasileiro assume uma postura

ambivalente na configuração de dispositivos de monitoramento das famílias pobres incluídas nos Programas de Transferência de Renda (PTR), na medida em que viabiliza, simultaneamente, relações de controle em termos de dominação e subalternidade, como também de promoção, o que oportuniza formas de agenciamento capazes tanto de reproduzir, quanto de produzir práticas políticas e culturais que fomentam a participação social e a ampliação da cidadania.

A opção feita nesta dissertação de mestrado pelo caso do Programa Bolsa Família (PBF) foi motivada pela observação dos veículos que o institucionalizam e seu reforço para ressaltar preferencialmente os aspectos que o relacionam às práticas inovadoras de gestão. Neste âmbito, ocorre um debate intenso em todas as esferas sociais, especialmente no que diz respeito aos impactos pretendidos em termos da diminuição da pobreza e desigualdade, particularmente em relação à meta de alterar padrões inter geracionais de reprodução da pobreza no país.

O peso excessivo que se deposita no planejamento estratégico do Programa, nas formas de sua implantação e na modernização da gestão institucional que o operacionaliza são fatores bastante significativos e que impulsionam, em grande parte, a discussão desta dissertação.

Considerando o PBF como um universo de análise muito abrangente, o que se comprovou através da análise de oitenta e quatro artigos voltados a este tema, o presente estudo discute a questão da contrapartida dos usuários inseridos no Programa denominada de condicionalidades e a importância da intersectorialidade em seu manejo, enfocando a relação dos operadores do PBF com o próprio no nível

¹ A categoria trabalho no parágrafo se relaciona a criação de formulações tanto de ideologias, como visões de mundo, formas de pensamento que orientam estruturas intelectuais e categorias

local e, em decorrência, com os usuários deste.

A avaliação por ora apresentada é fruto de um duplo processo que envolve observação e inserção: o realizado por um agente institucional que interfere, como assistente social, na linha de frente de programas sociais e outro, exercido por um investigador da dinâmica e dos fundamentos deste processo.

Vale ressaltar a preocupação de que a leitura conceitual sobre a realidade seja comprometida com a produção de conhecimentos sobre a mesma, no sentido de colaborar para o desvelamento da diversidade deste processo, sua complexidade e principalmente, relevância no que tange o cotidiano onde os sujeitos que atuam na instituição e os seus usuários sejam reconhecidos em suas dimensões peculiares.

Neste sentido, a complexidade dos fatos, a riqueza de elementos e dados existentes no cotidiano do campo de trabalho, espaço de intervenção profissional, se apresenta para além de um enquadre das demandas institucionais. Espera-se aprofundar uma análise crítica e consistente dos dispositivos que o Programa utiliza com o fim de garantir seus objetivos quando pretende conhecer e monitorar as famílias pobres – as condicionalidades e a intersetorialidade.

Cabe considerar a pertinência da escolha por tais critérios de contrapartida e o uso destes dispositivos enquanto indicadores de um processo de planejamento compatível com a modernização das ferramentas de gestão governamentais, mas também, no que implica tal empreitada na transformação das relações institucionais, a partir dos sujeitos que operam com tais dispositivos.

O estudo parte das determinações históricas que embasam a escolha destes

teóricas básicas, a partir das quais a realidade é percebida, a experiência prática é elaborada e a

dispositivos, entendendo que estas produziram uma agenda de discussão política e social na e sobre a sociedade brasileira que, ao longo de sua trajetória, foi matizada por diferentes fundamentações teórico-metodológicas e político-culturais acerca da pobreza e das estratégias para seu enfrentamento. Compreende-se, que tais fundamentações não estão a salvo das concepções ideológicas presentes nas articulações políticas e sociais inseridas nos contextos históricos hegemônicos, nos quais as políticas sociais se constituíram ou deixaram de acontecer.

Do ponto de vista deste exame, interessa ressaltar como a gestão tecnocrática e, por vezes, burocrática dos riscos em populações pauperizadas é concomitante às ações afirmativas das políticas sociais. Sendo assim, discutir as intervenções programáticas do Estado brasileiro na atualidade significa, nesta dissertação, admitir a opacidade dos conteúdos políticos que as dimensionam. O que na prática colabora para a análise acerca da racionalidade instrumental que alimenta o *modus operandi* das ações profissionais e intersetoriais das políticas públicas, em particular as relacionadas ao PBF – assistência social, saúde e educação.

Considerando o contexto onde os artigos avaliados foram construídos e apresentados, buscou-se investigar em que medida as condicionalidades podem ser um importante artefacto, uma espécie de construção móvel, que circula no espaço institucional e social, na perspectiva de configuração de um circuito estratégico de constituição das práticas intersetoriais.

Tais práticas institucionais incidem diretamente sobre a vida dos indivíduos e suas famílias, reproduzindo e/ou superando discursos organizados tanto para

ação política é organizada.

legitimar as práticas operacionais do programa, quanto para desqualificá-las, na medida em que os instrumentos de gestão, por si só, não representam fontes de valores e de resultados previsíveis sobre as condições de vida dos indivíduos e grupos a que se referem.

A análise sobre a importância do dispositivo na consecução dos objetivos do programa, a saber: redução da pobreza e interrupção de seu ciclo inter geracional, parte do princípio de que o Estado permanece como elemento chave para definição de políticas que visam combinar a minimização de mazelas sociais com propostas de inserção social (Soares, 2006). A estratégia de implementação de tais políticas e programas vem incorporando, em particular na América Latina, a idéia de contrapartida, fortalecendo o engajamento pessoal dos assistidos pelos PTR (Soares, 2007).

Do ponto de vista pelo qual se aborda a pobreza, qualquer programa destinado à transferência de renda, pode tanto restringir quanto ampliar o alcance de inclusão social, desde que reduza ou acrescente itens às situações diversas que caracterizem a condição dos beneficiários como de vulnerabilidade social, ultrapassando o critério de renda. Assim, a constituição de contrapartida, por parte do PBF, também pode criar expectativas de que, os elementos relacionados às condicionalidades permitam tanto o controle, quanto a inclusão social dos denominados “beneficiários”, já que a saúde e a educação são fundamentais sob diversos aspectos do processo de socialização.

Como o programa lida com os pobres, especificamente os mais pobres dentre estes e os miseráveis, cabe ressaltar como a tese que reforça a dupla face de sua focalização (por um lado garantir a sobrevivência e por outro fomentar a

mobilidade social), produz uma grande legitimidade entre os mais diversificados setores e segmentos sociais.

Neste sentido, a construção de consensos na perspectiva de constituição hegemônica de um projeto de desenvolvimento nacional ativa os interesses do estudo, posto que significados e posições se configuram nos sentidos e faces da intervenção social também formulada para o Programa, o que envolve ações concretas políticas e sociais.

É a partir desta lógica estratégica e direcionada de cima para baixo, que as condicionalidades podem afetar diretamente o processo de participação e controle social dos “beneficiários” sobre o acesso as políticas universais a que dizem respeito. Sendo assim, caberia indagar: estas representam uma orientação desejável para a articulação das políticas de cidadania? Em sua interface operacional podem ou não fortalecer e/ou referendar de forma implícita e/ou explícita, a dimensão tutelar e colonizadora, presente na cultura política da Nação/Estado brasileiro?

Em tal dimensão reflexiva é que está contido o interesse na discussão sobre o modo como os agentes interpelam tais famílias em busca dos recursos disponibilizados, elegendo elementos instituintes de uma base relacional com a diversidade que: *... esclarece a magnitude do desafio ético contemporâneo. Como construir a incorporação social almejada, em parâmetros universais, respeitando e regulando o particular e o singular....* (Ribeiro e Ribeiro,1995:23). Supõe-se que tal modo de interpelação reflete a cultura política institucional em que são socializados os agentes institucionais.

Entretanto, o enfoque dado a um “estudo sobre estudos”, está direcionado

para o exercício de ações específicas na dinâmica das instituições, onde o PBF tem de ser operacionalizado, fazendo uma inflexão sobre o exercício profissional e recortando deste, considerações acerca dos agenciamentos dos atores que participam deste processo, enquanto elementos fundamentais em sua direção.

Neste sentido, a dissertação levanta questões baseadas nos artigos da Biblioteca Virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (MDS), acerca dos dispositivos que, tanto podem facilitar quanto dificultar o acesso à bens, serviços e recursos, no que diz respeito a aquisição de um capital político e cultural, capaz de autonomizar os sujeitos usuários atendidos pelo Sistema de Proteção em questão (assistência, saúde e educação) na dimensão da consciência de seus direitos de cidadania.

Refletir sobre dispositivos estratégicos de gestão como as condicionalidades e a intersectorialidade têm como base avaliar a tensão profunda que os mesmos podem expressar entre a legislação brasileira inspirada na tradição universalizante dos direitos humanos e sociais e a realidade onde os sujeitos sociais concretos e absolutamente diversificados em termos de classe social, gênero, etnia, geração e referências culturais se situam. A estes é que se direcionam as regulamentações, políticas, planos e programas aplicados, onde setores e profissões envolvidas com o planejamento, formulação, implantação e execução de políticas sociais, tornam-se agentes de utilidade pública e relevância social.

Problematizar, então, o uso dos recursos e serviços, sua eficiência, eficácia e efetividade, contemplando os interesses daqueles a que se destinam, no contexto brasileiro, torna-se um dos objetivos desta dissertação.

Tal investigação se faz significativa, na medida em que leva em conta as

repercussões da criação de dispositivos exercidos exatamente sobre atores sociais que podem ser considerados “naturalmente” mais vulneráveis a um tipo de relação marcadamente tutelar, o que aponta para uma singularidade do processo e objeto de intervenção institucional (Vianna, 2002).

Na dissertação, busca-se a identificação de leituras matizadas sobre o processo de modernização da agência Estatal, compreendendo que o desenho do programa persegue a partir da própria racionalidade instrumental que se materializa nas ações Estatais, resultados tanto favorecedores do enfrentamento da questão social, quanto da manutenção das estruturas fortemente hierarquizadas que traduzem valores, atores e cenários reforçados por uma lógica colonizadora.

Com este olhar é que se escolheu, como campo de investigação, os resultados de estudos e investigações preliminares ou finalizadas publicados em forma de artigos na Biblioteca Virtual do MDS.

As indagações giram em torno de como as condicionalidades e a intersetorialidade são consideradas nos artigos analisados, na base dos agenciamentos institucionais que as operacionalizam. O questionamento que atravessa toda a análise dos discursos sobre as condicionalidades relaciona-se a sua efetividade e relevância no processo de constituição das condições equalizadoras de oportunidades sociais, necessárias à sustentabilidade das condições dos sujeitos na sociedade (Lessa, 2008).

Neste âmbito, a família pauperizada, enquanto sujeito coletivo e relacionada às condições que a expõe necessariamente às formas históricas de “ajuda”, esteve majoritariamente à margem das ações afirmativas do Estado brasileiro. Buscou-se investigar se a abordagem atual sobre esta marginalização e seus motivos é

contemplada nas produções existentes na Biblioteca.

Entende-se que tal estudo se justifica dentre outros argumentos, pelo fato de que, estudos e artigos desta ordem e no local onde se encontram e/ou foram produzidos, implicam em possíveis produções de análises fecundas sobre os resultados das intervenções sobre a questão social e como ela se configura nas práticas institucionais, em síntese, recoloca-se um dilema conhecido: enfrentar a pobreza ou os pobres?

Os principais desafios que sustentam este estudo então, justificam a importância da problematização dos dispositivos institucionais eleitos, considerando a necessária articulação e atravessamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com as demais políticas sociais de cunho universalizante, o que representa, em um contexto institucional focado em itens seletivos, muitas implicações políticas e culturais em decorrência da implantação dos programas sociais de transferência de renda.

Autores dedicados ao tema tendem a estudar tanto as condicionalidades como a intersetorialidade, enquanto unidades de análise, criadas para a manutenção dos segmentos populacionais mais pobres em programas de transferência de renda, considerando um grande desafio relacioná-las à Política de Assistência Social atual.

No que tange à implantação do PBF, mesmo ressaltando as preocupações com a dissolução do tecido social, a pobreza continua sendo abordada de forma polêmica, quando relacionada a da Política Nacional de Assistência Social.

A partir de uma perspectiva multifacetada e fragmentada, o Programa se constituiu com o “status” de Política Social que expõe a fragilidade de alguns de

seus argumentos teóricos e políticos ideológicos, que referendam algumas intervenções institucionais, em particular na sua gestão operatória.

Tais abordagens são especialmente problemáticas, quando relacionam o carácter público dos serviços, os agenciamentos institucionais que dele emergem e seus resultados, particularmente quando na ponta dos serviços, os “problemas” venham a ser “individualizados”.

Cabe comentar que, na busca por resultados previstos, na prestação de contas, as ações pouco mensuráveis por seu carácter conteudístico e qualitativo, podem ser secundarizadas, no que o PBF pode adquirir um carácter meramente compensatório, assistencialista e residual.

Sendo assim, justifica-se uma aproximação com o debate de forma a ultrapassar uma compreensão reducionista desta realidade, participando da rica e substancial discussão que vem sendo produzido sobre estas problemáticas.

Capítulo 1: Um Quadro de Referências Teórico Políticas

No presente capítulo serão apresentadas as referências conceituais que informam a análise deste estudo. Um conjunto amplo e complexo de categorias serão buscadas de modo a explicitar a conexão organizada destas com a perspectiva teórico-metodológica pretendida.

Desde meados de 1970, quando uma crise econômica se instala em escala mundial, a alteração nas relações determinadas pelo conflito capital x trabalho, geram o aumento do desemprego estrutural e a precarização das relações de trabalho. Resulta, deste processo, uma inadaptação dos velhos métodos de gestão do social a essa nova situação. Relações entre Estado, mercado e sociedade civil passam a ser redimensionadas, considerando ainda um importante processo de reestruturação produtiva em um cenário econômico amplamente globalizado.

Observando especialmente mudanças na concepção de direitos de cidadania, este estudo evoca aspectos, não só relacionados ao caráter destrutivo das relações do capital com o trabalho vigentes e a perda significativa de direitos decorrentes, como também um reposicionamento de sujeitos assistidos pelas políticas sociais, na relação entre o contrato estabelecido nos serviços e recursos oferecidos aos mesmos.

Uma das características mais controversas sobre as mudanças efetivadas nos programas sociais advindas deste processo é a reapresentação da unidade familiar sobre novas bases, tanto interpretativas sobre os novos arranjos, quanto conceituais sobre as funções relacionadas à reprodução de valores que se espera delas. A eleição da família como foco de atenção das políticas sociais alimenta

novos estudos sobre a substituição e sobrecarga desta nas atribuições de cuidado e suporte oferecidos pelo Estado de Bem Estar Social.

Esta “nova centralidade” da família apresenta-a como fonte de suporte e alvo para a implementação de ações de cunho assistenciais e promocionais. Nesse sentido, o contexto e especificidades que alcançam tais famílias em sua relação com o mundo do trabalho, com as mudanças culturais e as novas configurações que as constituem, o impacto sobre os sujeitos sociais concretos em suas relações de parentesco, gerações e afinidades e as condições da família na reprodução da vida econômica são fatores a serem considerados.

Toda esta problemática, quando alcança o espaço institucional e suas práticas interventivas, suspeita-se, apresenta um leque de negociações possíveis, algo além das expectativas colocadas pelo parâmetro jurídico formal que prepondera a partir de 1988, pois que requer o reconhecimento da formação social brasileira e suas articulações com a modernidade tardia do capitalismo internacional. Nesta perspectiva, Mitjavila (2002) assinala, com procedência, que:

Nas sociedades latino americanas, assiste-se igualmente a uma articulação das velhas matrizes das políticas sociais, mediante transformações que atingem não só as orientações, mas também os mecanismos institucionais responsáveis pela regulação e a instrumentação de um vasto conjunto de serviços sociais. (Mitjavila, 2002:136)

Ainda neste campo de discussão, a autora parte da noção clássica de cidadania a partir de Marshall (1967), indicando que, diferentemente dos países capitalistas desenvolvidos, no Brasil, os direitos políticos saem na frente ainda no século XIX e, como também assinala Carvalho (2002), um dos articuladores desta tese para pensar o caso brasileiro, a construção de cidadania como fenômeno

histórico pressupõe o ideal de cidadania plena, a qual se configura pela posse e exercício de direitos civis, políticos, e sociais. O percurso para alcançá-los não é necessariamente seqüencial, tampouco linear.

Adotada tal perspectiva, esta dissertação ressalta a dimensão complexa deste processo. Em particular na realidade brasileira, os direitos civis pouco reconhecidos, são subestimados na conquista dos direitos sociais. Conquistados em bases corporativas e clientelistas, sob a tutela estatal, esses últimos se encontram permanentemente ameaçados, pela lógica profundamente desigual que constituiu o projeto de nação ainda em vigor.

A precariedade dos direitos sociais e civis no Brasil, nos leva à busca do refinamento dos conceitos de democracia e cidadania utilizados, para que eles englobem as complexidades de uma sociedade hierarquizada, cuja herança é escravista, e de pouca tradição democrática.

Estas questões nos remetem a um debate muito ativo e polêmico na sociedade brasileira, quanto ao alcance do direito de cidadania e o distanciamento do plano jurídico formal dos sujeitos sociais concretos. Tal debate, que atenta a mediação entre a esfera pública e a privada, constitui um locus privilegiado para a investigação sobre os programas de transferência de renda às famílias pobres.

Temos como pressuposto que o fato de a presença dos pobres em nossa sociedade ser vista como algo natural despolitiza o enfrentamento da questão social e coloca os que vivem esta experiência em um lugar social baseado em discriminações e exclusões de todos os tipos.

O estudo encaminhado almeja a possibilidade de questionamentos compatíveis ao debate sobre limites e possibilidades de desconstrução de antigos

modos de ação e a experimentação de relações político-representativas, configuradas na arena institucional que relaciona sociedade civil e Estado, em uma trama institucional e administrativa que aposta na construção de uma identidade coletiva, através do aparato jurídico formal (Rodrigues, 2009).

Entende-se que o processo de democratização brasileiro, após a década de 1980, retomou a constituição e consolidação do Estado, enquanto um agente da esfera pública, composto de vários outros agentes, configurando ações concretas objetivas e subjetivas, promotoras das reformulações de suas agências burocráticas. Entretanto, se tal investimento preconiza a criação de novas arenas institucionais e dinamiza nestas o caráter democrático e público das ações, trata-se de uma questão a ser examinada.

Quanto às novas arenas e a capacidade de intervenção dos atores que as adentram a partir de seus próprios interesses, o projeto tem como referência teórica, o trabalho de Ortner (2008) sobre a definição de agência:

A agência em termos gerais, tem dois campos de significados: tem a ver com intencionalidade e com o fato de perseguir projetos (culturalmente definidos). No outro campo de significado, agência tem a ver com poder, com o fato de agir no contexto de relações de desigualdade, de assimetria e de forças sociais. (Ortner, 2008: 66)

Comentando a relação entre estas duas afirmações, Ortner indica que nem os “indivíduos”, nem as “forças sociais” têm precedência sobre a outra. Havendo, contudo, uma relação dinâmica, forte e, às vezes, transformadora entre as práticas de pessoas reais e as estruturas da sociedade, da cultura e da história. A importância desta discussão teórica para o projeto está na possibilidade de questionar, segundo as palavras da própria autora:

... o efeito totalizador de formações como o colonialismo ou o racismo, bem como a de tentar ver de que maneira os atores dominados vivem a “agência” de duas formas: resistindo a dominação por uma série de maneiras, mas também tentando sustentar seus próprios projetos culturalmente constituídos, fazer ou sustentar certo tipo de autenticidade cultural (ou, no caso pessoal) nas margens do poder. (Ortner,2008:63)

Por fim, vale à pena retornar a distinção, mas também a articulação, entre agência de projetos e agência de poder que a autora faz. Assim, tanto os que subordinam quanto os subordinados têm seus próprios projetos. O poder raramente é um fim em si mesmo. A dialética da dominação/ resistência apresenta-se como embate entre projetos de pessoas, suas intenções culturalmente constituídas, seus desejos e metas. Como seres sociais, só podem atuar dentro de muitas teias de relações que compõem seus mundos sociais.

Diante disto, a Antropologia da “agência”, não tem só a ver com a maneira como sujeitos sociais, jogam os jogos de sua cultura, mas também, o fato de desnudar o que são esses jogos culturais, a ideologia subjacente a eles, e também com o fato, de que jogar o jogo os reproduz e os transforma.

Este referencial teórico pode facilitar a análise, mesmo que introdutória, sobre limites e possibilidades do Estado brasileiro em construir políticas de cidadania efetivas e ampliadas, considerando sua própria burocracia e a atual perspectiva de modernização da gestão estatal, quando se trata de lidar com os excluídos permanentemente dos processos de inserção social.

Neste caso, a instituição torna-se visível como agência, operadora do sistema de ação, onde práticas e concepções de mundo, referenciadas aos sujeitos concretos, em modelos assistenciais passíveis de avaliação, podem ou não ser

institucionalizadas.

Penetrando no mérito histórico desta questão, o modelo de inclusão de trabalhadores em planos securitários advém de meados da década de 1940, quando alguns segmentos de trabalhadores foram incorporados às políticas sociais, mesmo que de forma corporativa e regulada. Este modelo instaura um novo padrão de institucionalização e forma, o que Souza (2003) denomina um padrão especificamente periférico de cidadania e subcidadania. Segundo o autor, procurando se distanciar dos preceitos do “essencialismo culturalista”, a intenção não é de se desfazer de uma perspectiva que contemple o acesso a realidades culturais e simbólicas. E assim é que Souza incorpora *as reflexões de Charles Taylor, acerca da singularidade que as questões culturais, morais e simbólicas em sentido amplo, assumem no mundo moderno* (Souza, 2003: 15).

O estudo de Souza (2003) analisa junto à sociologia de Pierre Bourdieu, o que compreende como construção dos principais argumentos sobre a naturalização da desigualdade e o padrão de subcidadania na formação social brasileira na perspectiva de complementaridade teórica e valorativa nos dois autores:

... uma complementariedade fundamental de modo a unir a percepção de configurações valorativas implícitas e intransparentes à consciência cotidiana e ancoradas de modo opaco e inarticulado à eficácia de algumas instituições do mundo moderno como o Estado e o Mercado, com a percepção de signos sociais visíveis que permitam mostrar o íntimo vínculo entre uma hierarquia valorativa, que se traveste de universal e neutra, com a produção de uma desigualdade social que tende a se naturalizar tanto no centro quanto na periferia do sistema. A articulação da perspectiva destes dois clássicos contemporâneos permite, a meus olhos, uma reformulação muito mais sofisticada e útil do tema clássico marxista da ‘ideologia espontânea do

capitalismo', seja no contexto central, seja no periférico (Souza, 2003: 16).

Ainda em Souza (2003), a procura pelo “padrão de civilização dominante”, sem o contexto ideacional, de fundo moral, religioso e cognitivo europeu, o processo de modernização brasileiro se produziu em combinação com uma:

... esquematização produzida pela ubíqua herança escravocrata, ... o que naturaliza a existência e a percepção de subgente ... (o que) tem haver com a constituição de uma gigantesca ralé, constituindo-se uma legião de imprestáveis, no sentido sóbrio e objetivo deste termo, com as óbvias conseqüências, tanto existenciais, na condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sócio políticas como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica destes setores (Souza, 2003: 184).

Partindo dos pressupostos teóricos acima apresentados é que na dissertação considera-se os artigos publicados na Biblioteca Virtual do MDS, enquanto produções que, abordando o programa e discutindo-o, estão diretamente focados sobre a questão das ações estatais em relação à pobreza, as discrepâncias e ambivalências relacionadas ao conteúdo da agência direcionada aos pobres.

Entende-se o espaço da Biblioteca Virtual, também enquanto uma nova arena institucional, podendo este espaço criar oportunidades que incrementem as experiências entre formuladores/ implementadores de políticas e seus usuários.

Este é um dos elementos que baliza o processo de construção e programação de modelos de gestão, compostos por mecanismos e dispositivos assistenciais, que podem potencializar o aprendizado político e a sua disseminação em ações de inclusão social e participação cidadã.

As condicionalidades e a intersetorialidade, enquanto dispositivos que

venham a monitorar tal empreitada se configuram como uma polêmica central, merecendo estudos mais aprofundados (Senna, 2007), posto que elas estão seguramente relacionadas à idéia de que é possível efetivar a transição da situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda, para um estágio sustentável de inclusão social que combine participação no mercado de trabalho com garantia de direitos, com a construção do que se denominaria “portas de saída” da pobreza (Weissheimer, 2001).

Esta arbitragem, no entendimento do trabalho, constitui um dos aspectos mais significativos para a tipificação e classificação dos denominados por Souza (2003) de subcidadãos, a “ralé estrutural”, os imprestáveis, da modernidade tardia do capitalismo periférico.

Nesse sentido, a tensa e curiosa complementaridade existente entre aparato burocrático e organização familiar, pode depender da penetração do programa em nível institucional, confluindo ou não para mudanças significativas no desenho dos serviços, seus atravessamentos e inter-relações, assim como sua relação com a construção de sujeitos portadores de direitos e os aspectos político culturais e ideológicos desta questão.

Considera-se que a configuração complexa do programa pode ser desqualificada, pela forma reducionista e insuficiente como o Estado brasileiro compõe um programa de governo em âmbito nacional, em sua maneira de conceituar pobreza e identificá-la. Segundo a concepção corrente, a renda é o indicador preferencial da pobreza, fenômeno multifacetado e polissêmico, que engloba dimensões da vida cotidiana onde os indivíduos e as famílias compartilham formas múltiplas de vulnerabilidade social.

Historicamente, podemos afirmar que a ausência de políticas sociais inclusivas deste estrato social na distribuição de equipamentos e serviços fundamentais oferecidos por parte do Estado, configurou um padrão de distinção negativa das populações à margem dos direitos sociais.

Isto produziu um importante distanciamento dos aparatos estatais e seu desconhecimento acerca dos usos sócio-culturais que a população faz dos recursos obtidos no circuito da assistência pública não estatal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da Política de Assistência Social, a qual preconiza a organização do Sistema Único de Assistência Social no país, se avança, a partir de processos de lutas sociais e políticos institucionais para sua implementação como direito, o que a diferencia desta concepção reduzida a critérios seletivos exclusivamente econômicos.

Assim, processos de avaliação podem revelar sobre a importância de diagnósticos sobre as capacidades de gestão dos governos locais, considerando tal discrepância.

Entretanto, diagnósticos pautados em estratégias de mapeamento e atualização das ocorrências, ao longo do ciclo de execução tornam imprescindíveis uma base informacional adequada para a execução dos programas sociais. No caso do Bolsa Família, o Cad único é o único instrumento utilizado para a coleta das informações sobre as famílias. Supõe-se que, a partir dele, a territorialização de riscos e vulnerabilidades das famílias assistidas sejam relacionadas ao dispositivo das condicionalidades, bem como da articulação de serviços, através da intersetorialidade.

Tendo como perspectiva a capacidade dos gestores de construir ou

mobilizarem recursos da rede e atores envolvidos no enfrentamento da pobreza, resta indagar se a qualificação do processo de trabalho e uma programação que ressalte tal questão pode apresentar impactos significativos sobre as condições de vida dos sujeitos, em termos de acessibilidade, mobilidade social, ação participativa, politização, e consciência cultural dos processos sociais, redimensionado a conceituação de pobreza e sobretudo, quem são os pobres.

Capítulo 2: Em Busca de uma Aproximação Metodológica e de um certo Distanciamento Ideológico

No presente capítulo, pretende-se apresentar e problematizar as opções metodológicas feitas neste estudo. O Programa Bolsa Família, como qualquer fenômeno social, se presta a recortes e tratamentos variados. Para levar a cabo uma análise sobre os fundamentos e aspectos da implementação do Programa, inicialmente buscou-se uma aproximação bastante recorrente nas Ciências Sociais Aplicadas, especialmente no Serviço Social: o acesso a narrativas, sejam elas documentadas em linguagem oficial, sejam elas expressas como um balanço da experiência de atores qualificados, envolvidos em sua gestão. A escolha do estudo da forma virtual, se relacionou diretamente à dificuldade de contato com o campo pretendido anteriormente, ou seja, contatos com as gerências do Programa em nível local para liberação de documentos e elaboração de entrevistas com os técnicos que implementam o PBF na ponta dos serviços.

A excessiva burocracia e o contexto político atual no nível municipal interferiram diretamente no êxito da proposta anterior. O estabelecimento de uma relação que envolve entendimento sobre a relevância dos estudos apresentados nos artigos, implicam na inter-relação respeitosa entre campo de trabalho e trabalho de campo e os resultados importantes deste processo na relação entre ensino, pesquisa e extensão, o que orienta a aproximação com os agentes institucionais.

Como os protocolos administrativos requisitados para o acesso aos documentos e às pessoas mostraram-se excessivos e de resposta lenta. Optou-se, assim, por um estudo voltados às recentes produções sobre o Programa que,

traduzidas na forma de artigos de divulgação, foram endereçadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e armazenadas no sítio “Biblioteca Virtual” do Programa Bolsa Família.

Foram analisados todos os artigos armazenados até dezembro de 2009, constituindo um total de 84 produções². Por se caracterizar um “estudo sobre estudos”, esta dissertação tem uma forte ênfase conceitual. No entanto, os estudos analisados foram realizados majoritariamente a partir de pesquisas empíricas que, por sua vez, adotaram métodos e técnicas diversificados. Convém, portanto, iniciar este capítulo com uma ressalva importante: os estudos aqui examinados não serão comparados em termos metodológicos, entre outras razões pelo fato de serem produtos de investigações com metodologias distintas. Os critérios adotados para a análise dos estudos estão associados ao conteúdo de suas formulações e achados e são examinados a partir de uma abordagem essencialmente qualitativa.

O campo de investigação – a Biblioteca Virtual do MDS – merece ser contextualizado para que se justifique sua escolha e problematize sua importância como espaço de divulgação político e cultural. Uma Biblioteca Virtual, que é abrigada por um órgão de gestão governamental e contém artigos diretamente associados a este órgão, tem características distintas das que se situam em sítios de natureza acadêmica, com critérios de publicação mais seletivos.

² Os artigos analisados serão apresentados sempre que seu conteúdo for ilustrativo dos argumentos de interesse desta dissertação. A Biblioteca Virtual do MDS não observa as regras da catalogação prevista pelas normas técnicas. As datas dos artigos são omitidas, por isso, adotou-se a data do último acesso pela internet.

A Biblioteca foi inaugurada a partir de uma seleção pública de artigos inéditos associados ao Programa Bolsa Família em outubro de 2008, denominada I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família. Tal seleção foi divulgada no sítio do MDS com indicação de que os três melhores artigos concorreriam a prêmios e os demais seriam publicados no que, posteriormente, foi denominada “Biblioteca Virtual”.

Os artigos examinados atravessam o assunto com suas avaliações, disciplinas, campos e temas. Produzem também uma interligação complexa entre termos, conceitos, idéias e suposições. Ocorre, nos textos, uma variedade de métodos e abordagens, classificados como pesquisa quantitativa, qualitativa e quantitativa/qualitativa.

Em geral, o que enriquece a multiplicidade de análises passa pela transversalidade que os autores produzem ao tratarem de questões mais específicas do PBF como impacto, efetividade em uma perspectiva que relaciona, mesmo que em artigos superados a dimensão econômica, política e histórica da análise.

A preocupação ética, a dimensão moral de constituição do programa relacionado aos Programas de Transferência de Renda em outros países, de um modo geral, é tratada direta ou indiretamente quando se introduz questões significativas a serem estudadas, sempre justificando suas relevâncias a partir do acesso a padrões de civilidade mais aproximados aos países de capitalismo central e outros da América Latina que buscam as mesmas referências sócio culturais.

Alguns textos apresentam análises mais simplificadas da realidade social do que outros, em particular, da relação do Estado com a sociedade, tendo nestes

termos, o público alvo como prioridade.

Os critérios de avaliação são amplamente utilizados, de modos diferentes como alternativa para evocar propostas, comparações e contribuições objetivas sobre o desenho do programa. Observa-se, em diversos estudos, os limites de sua aplicabilidade em se tratando de um país continental, com fortes diferenças culturais, geográficas, econômicas, sociais e regionais.

Outro aspecto que denota o investimento dos produtores de tais artigos é a quantidade e diversidade dos casos estudados, no que se referem à capacidade de gestão municipal dos processos de implantação, consolidação e ampliação do programa com otimização dos resultados no alcance e impacto sobre a população a que se destina.

O campo de investigação entrelaça o espaço público e o particular sob a forma da divulgação virtual. Porém este espaço não deixa de ser ainda, o lugar de representação e delineamento do Estado com a proposta de governo e gestão das instituições públicas na política social da forma em que o seu projeto compreende-se o mais factível e viável possível na arena política e institucional.

Os produtores dos artigos e estudos representam, por vezes, este espaço, quando apresentam trabalhos referentes aos propósitos de gestão da máquina administrativa e da organização desta máquina, tanto em função da esfera pública, quanto dos interesses políticos partidários engendrados pelo governo no poder. Também estão presentes as vozes dos pesquisadores, acadêmicos e técnicos em seus respectivos lugares de representação e projetos.

Diante de tal variedade de práticas interpretativas e da riqueza do material empírico, levantado pelos agentes institucionais com relativa autonomia diante dos

contextos sócio político culturais em que se inserem, será apresentado um debate sobre suas produções.

É importante indicar que as apresentações dos trabalhos optam pelo viés mais apropriado para discutir - em um espaço oferecido pelo Poder Executivo do Governo Federal - práticas, intervenções com uma racionalidade que se direciona às avaliações mais pragmáticas, estratégicas e auto reflexivas do que poderiam ou deveriam adquirir (Denzin, 2006: 19).

Feita a leitura de todos os artigos, foi necessário realizar uma seleção daqueles que estariam mais diretamente associados ao interesse deste trabalho. Por ordem de localização na Biblioteca Virtual, tratou-se de identificar se cada texto lido apresenta uma discussão sobre os tópicos eleitos neste estudo, para a análise qualitativa a ser encaminhada. Se apresenta, como e onde uma conexão entre esta discussão, respeitando os propósitos do texto e seu contexto de produção e apresentação no espaço em que se encontra, e a discussão teórica a qual fundamentou este trabalho.

Tal debate e reflexão se fazem relevantes na medida em que a organização do programa, com um porte de política pública, pretende implementar um processo de institucionalização de práticas gerenciais. Tais práticas, em princípio modernizadoras e relacionadas com propósitos de articulação entre políticas econômicas e sociais, introduzem do ponto de vista político institucional novos significados administrativos e organizacionais, que produzem alguns eventos sociais e econômicos, os quais apresentam sinais de tentativas concretas de sustentação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Não se procurou aqui ressaltar esta ou aquela interpretação como a mais

factível, viável, nem tampouco tecer juízos de valor acerca da dinâmica proposta para tal institucionalização, da produção de conhecimento incentivada pelo contexto em que se inserem as pesquisas acadêmicas e/ou dos trabalhos sistematizados pelos profissionais afins, em seus objetivos de relacionar as frentes de trabalho nos municípios com os propósitos ampliados do MDS.

As implicações provenientes do espaço em que os artigos são informados, suscita debates acerca do contexto das pesquisas, seus compromissos éticos e políticos.

A democratização do processo de produção de conhecimento através do espaço virtual, requer atenção quanto as responsabilidades, limites e possibilidades das decisões acerca dos esquemas mais apropriados de apresentação de resultados em um dado contexto, da continuidade de agendas e metas relacionadas aos assuntos estudados, e aos interesses de muitos setores da sociedade que ultrapassam os limites da universidade e dos governos. (Denzin, 2006: 94)

Partimos do princípio então, que os questionamentos feitas na dissertação, se fundamentam em uma reflexão que constitua uma crítica construtiva, que não parta do pressuposto da negação do que já existe. Esforços são necessários para que mudanças ocorram no interior das instituições, trazendo à constituição de práticas antigas e atuais outros significados sócio culturais.

As instituições de ensino, pesquisa e extensão fazem parte do processo que constitui a questão social e interpelam os desafios sobre a questão da construção democrática e ampliação do espaço público. Sustentadas pela sociedade tanto as universidades quanto as instituições do poder executivo, possuem relativa autonomia, dado o controle externo pelo governo e outras agências extra

institucionais, incluindo grandes corporações.

Tal dimensão expressa algumas tensões e ambigüidades provenientes das relações que se estabelecem a partir de objetivos diferenciados: as do governo e suas motivações em gerir a coisa pública com uma administração que organize estrategicamente seu gerenciamento e burocracia para este fim; a direção e o nível de reação, conservadorismo e modernização que o âmbito empresarial corporativo, apresente para que seus interesses se concretizem; mais as relações de poder engendradas nos espaços institucionais como na luta dos partidos políticos pela hegemonia no governo e na sociedade, assim como a dinâmica política e concorrencial já estabelecida em serviços de referência que recebem apoios financeiros para suas pesquisas, incluindo os núcleos de pesquisa universitários.

Caminhos da investigação qualitativa

Os artigos apresentaram diversas formas de compreender e de praticar a sistematização e produção de conhecimentos sobre o PBF. Uma investigação qualitativa aponta para dúvidas, discordâncias e contrastes, sem que a intenção seja a de promover mudanças no campo estudado em direção a uma proposta unívoca e “coerente”. Em consonância com o que se argumentou acima, pretende-se na realidade, objetivar oportunidades para mais conversas e novas propostas práticas.

Algumas linhas de argumentos e de práticas emergentes relacionadas nos artigos serão tocadas, no sentido de abordar controvérsias situadas no campo temático e a relação deste campo temático com o referencial teórico que alimenta a perspectiva de análise sobre o objeto de estudo: *A inteligibilidade dos nossos*

relatos sobre o mundo não provém do mundo em si mesmo, mas de nossa imersão dentro de uma tradição de práticas culturais que herdamos de gerações anteriores (Denzin, 2006: 17)

Tal afirmação pode ser reforçada no estudo sobre o objeto da pesquisa, que se pretende averiguar: qual a importância da cultura política institucional brasileira para a construção do processo de institucionalização de sujeitos sociais politizados e capacitados a exercerem suas condições de cidadania?

Entende-se que os artigos tratam e, ao mesmo tempo, refletem as complexidades da ação humana. Desta maneira é que se pretende considerar em que medida os textos abordam as experiências particulares dos agentes operadores do sistema e suas implicações sobre os resultados do programa, caso existam.

Os estudiosos que analisam o assunto e os técnicos da administração pública que, por terem ligação com o PBF, escreveram os artigos selecionados, serão os informantes de nosso estudo. Parte-se do princípio que estão inseridos dentro de processos de construção do próprio sentido institucional do programa, posto que colaboram para isto, em particular com a divulgação on line de seus trabalhos. Todos sem exceção se situam de um ponto de vista histórico, cultural e institucional. (Denzin, 2006: 369)

Neste sentido, não se busca uma verdade, já que dizer a verdade é ser autêntico na elaboração do relato. E assim, um estudo sobre estudos nada mais é do que refletir sobre reflexões, com o intuito de colaborar com a continuidade do debate.

Muitas vezes recorrem à escuta e reconhecimento. A dúvida e os questionamentos nos servem para potencializar os aspectos positivos da

multiplicidade de opções e a capacidade propositiva das falas acionadas pelos artigos em diversas situações e lugares sociais.

Enquanto um estudo relacionado à pesquisa qualitativa, o conteúdo também representa, momentos históricos que apresentam fatos ambíguos, contraditórios expressivos de tensões assimétricas nas relações de poder e dominação e que perpassam as práticas e representações políticas e sócio culturais.

Este trabalho se utiliza de uma dimensão interpretativa crítica que compreende a multivocalidade das produções e relatos. Segundo Denzin et alli:

... A pesquisa qualitativa suas teorias e abordagens, liga momentos históricos, métodos de pesquisa, paradigmas e comunidades de estudiosos interpretativos (...) em torno do termo pesquisa qualitativa, encontra-se uma família interligada e complexa de termos, conceitos e suposições.” (Denzin, 2006: 16)

No caso, a análise interpretativa/crítica enfoca, com mais vigor, a questão da política e ética nas instituições enquanto abordagens sócio-econômicas, atravessadas por projetos que, em última instância, se apresentam ou não como colonizadores, localizando e interferindo sobre práticas e significados culturais nas ações individuais e coletivas.

Perpassadas pela questão de gênero, raça, classe, etnia e gerações, estas ações interpenetram as operações em particular, dos agentes e atores sociais nos espaços institucionais.

Os textos analisados extraem conteúdos de muitas disciplinas diferentes. Os significados conferidos ao Programa de Transferência de Renda denominado Programa Bolsa Família, seus objetivos, critérios de inserção, condições de

implantação, eficácia e efetividade traduzem com freqüência a coleta de uma variedade de materiais empíricos.

Considerou-se que:

As opções de práticas interpretativas a serem empregadas não necessariamente definidas com antecedência. A escolha das práticas da pesquisa dependem das perguntas que são feitas e as perguntas dependem de seu contexto (...) e do que o pesquisador pode fazer naquele cenário (Denzin, 2006:2-18)

Nos artigos, as diversas perspectivas apresentadas em torno do tema central que é o PBF, apresentam propostas tanto de alcance pragmático no sentido de instituir um campo de reflexão que rediscuta as condições operacionais da execução do programa, até paradigmas de discussão das políticas sociais, localizando como problemática em especial, a relação da programática e mecanismo de implantação, com a capacidade gerencial e a dimensão do olhar sobre a sociedade que sustenta tal programa e o perfil do público alvo a que é direcionado.

Neste aspecto, o debate não caminha no sentido de sintetizar diversas paradigmas de análise, tampouco em buscar uma dimensão eclética da realidade e dos estudos existentes na Biblioteca Virtual.

Este deslocamento paradigmático ocorre, na medida em que os artigos informam um sistema de crenças que vincula pesquisadores e técnicos / gerentes à visões de mundo particulares, simultâneos e concorrentes com os contextos institucionais e inserções profissionais diversificadas.

Parte-se do princípio que todos os artigos constituem processos de sistematização e produção de conhecimentos que não estão livres de valores e possuem implicações políticas.

Sendo assim, analisa-se a totalidade dos artigos em exposição na Biblioteca Virtual do MDS, partindo do que compreendemos serem os itens de principal relevância para a avaliação do conteúdo do PBF e sua efetividade. Efetividade no sentido da capacidade real de interferir no processo de manutenção da pobreza, buscando interrompê-la e alterando seu ciclo intergeracional.

Os itens de maior importância neste campo, para o desenvolvimento do debate acerca das possibilidades e limites do Programa, do ponto de vista estrutural da questão social e da dimensão política cultural que se revela no processo histórico da formação brasileira, são em nosso entendimento: intersectorialidade, condicionalidade e relação agentes institucionais e usuários.

Em cada artigo, quando da existência de uma abordagem sobre tais itens, buscamos identificar as referências e balizas dos argumentos, a fim de colocar em discussão não os artigos, mas as idéias suscitadas, a partir de nosso referencial teórico metodológico.

A prática histórica de intervenção assistencial nos segmentos mais pauperizados da população, em geral, se restringiu a ações pontuais e residuais, com forte teor moralizante, os quais reforçavam uma discriminação negativa de tais populações (Castels, 2008). Entende-se que a pesquisa de campo levantou pistas sobre o que em termos de discussão técnica e acadêmica se configura como questões de maior importância, no que tange, a preocupação com o processo de modernização estatal, visando a aplicabilidade de parâmetros gerenciais e

organizacionais compatíveis com as práticas consensuais relacionadas as convenções acerca de direitos humanos e seus posicionamentos discricionários sobre a pobreza e a intervenção sobre as famílias pobres, ou seja, o público-alvo do Programa.

A leitura que antecedeu ao trabalho de campo, entretanto, não se fez neutra. Compreende-se que tanto as concepções, quanto as práticas de intervenção, são refratárias à ambivalência do Estado no trato com a questão social, como também ambíguas quanto à composição de planos de atuação, na administração sobre os cidadãos, considerando certa hierarquização social de sujeitos tornados visíveis, para a política social, a partir da estruturação de variáveis que identificam, maior ou menor situação de risco social.

Poderia a tradicional dimensão simbólica de cunho moralizante, assinalada anteriormente, interferir nos modelos de intervenção, especialmente na ponta da assistência, onde os operadores do sistema lidam diretamente com a pobreza aqui observada e agora enclausurada em critérios e pré requisitos para a seleção, acesso e, em particular, a manutenção dos usuários no PBF? O PBF está ou não no campo do direito social?

Buscou-se, então, verificar em que medida os dispositivos de gestão como as condicionalidade e a intersetorialidade correlacionam-se e contribuem efetivamente, para as ações afirmativas de uma política de cidadania a nível local. Pretendeu-se discutir esta efetividade, a partir dos resultados identificados nas pesquisas publicadas em forma de artigos, tendo como premissa, a tensão na gestão das condicionalidades através de um fenômeno específico: a fragmentação das políticas sociais com as contradições e ambigüidades existentes no discurso

referente à construção da intersetorialidade, especialmente no que tange ao atravessamento necessário de setores de serviços - saúde e educação, com seus sistemas, hierarquizações e programas específicos, interligando-os ao SUAS, por um Programa que faz parte da assistência social atual, porém não se constitui nesta como política social, como direito dos cidadãos no contexto no qual ela se operacionaliza.

Almejou-se, especialmente, identificar a existência de discursos dos agentes institucionais, considerando o compartilhamento de valores, sentidos e significados culturais que orientam as práticas cotidianas.

Atenta-se para a importância nas avaliações sócio-econômicas dos itens oficiais do cadastro único e suas correlações com outras variáveis relacionadas ao contexto do local, como também se, na existência de narrativas sobre o cumprimento das condicionalidades, ocorre algum tipo de prevalência de um discurso sobre as famílias relacionadas a estes aspectos.

A análise das condicionalidades e a intersetorialidade pode revelar esforços de intervenção mais sutis e complexos, desde a gestão dos serviços até a operação que cumpre as metas do Programa de Transferência de Renda. O que também pode sugerir um propósito para viabilizar alguma ordem doméstica que possa expressar e representar acordos e estratégias de gestão de problemas, conflitos e dimensões variadas, o que pode ser identificado no fato de, eventualmente, estas questões estarem inscritas ou não nos resultados das pesquisas examinadas.

A dissertação não se propôs a “testar” os limites políticos e culturais da legislação social brasileira, mas de questionar em que medida os pesquisadores produziram conhecimento compatível com o processo de construção que alavancou

a concepção legal de assistência aos cidadãos e a perspectiva de seguridade posta neste âmbito.

Quanto a este material e a compreensão teórico metodológica para a análise, esta dissertação foi influenciada pelo trabalho de pesquisa desenvolvido por Vianna (2002), que considera a ação avaliativa e mediadora dos operadores dos sistemas de serviços oferecidos à população, sobre um ponto de vista que conjuga as discussões sobre estes agenciamentos, enquanto relações entre cultura e poder.

Um outro elemento também merece ser destacado para justificar a escolha por trabalhar com a narrativa dos processos e não com falas ou registros de observação: ao construir meu material de análise a partir de tais documentos, estou lidando com a faceta mais pública desse encontro entre administração e unidades domésticas ou, dizendo de um outro modo, estou tomando como objeto, o que já foi socialmente construído também como objeto (Vianna, 2002: 275).

O envolvimento com os padrões de qualidade institucionais, as expectativas no caso do campo onde se trabalhou, onde pesquisadores e técnicos em particular, profissionais ligados a qualificações acadêmicas (elaborando teses de mestrado ou doutorado e trabalhando em pesquisas universitárias) ou gerências dos serviços diretamente relacionados a implantação do Bolsa Família, configura um processo complexo de intervenção social onde o campo de trabalho se mescla com interpretações e análises, dinâmicas multifacetadas.

Tal argumentação reforça a idéia de que a investigação se apresenta como uma tentativa de diálogo sobre o processo de investigação empírica, dos significados e condições para a resolução das demandas institucionais que forjaram as investigações e análises e, especialmente, das formas como a modernização estatal acolhe e gere a dinâmica social que as gesta (Vianna, 2002).

Assim, os artigos também produzem interpretações do cenário institucional, sem que necessariamente se desfaçam da abstração teórica deste processo e sua leitura conceitual. Cabe sinalizar que, a racionalidade instrumental deste processo, não compromete necessariamente a produção de conhecimento sobre a realidade que, anterior a escolha dos artigos pelo MDS fomentou as pesquisas encaminhadas. Entretanto, a própria dissertação configura em seus métodos, técnicas, abordagens e relações conceituais com o objeto pré-construído empiricamente, uma condição necessária de distanciamento e estranhamento dos fenômenos e das contingências que se apresentam, a partir do objeto e do panorama que se pretende analisar.

Tal condição de abstração programada e vigiada constitui um dos aspectos mais importantes para a garantia de análises menos enviesadas pelos desejos pessoais, concepções de mundo, crenças religiosas e tudo o que se incorpora aos sujeitos que pesquisam em seu processo de socialização e construção de identidades e afinidades.

O olhar sobre o outro, a maneira como se olha e se escuta esse outro, os intensos exercícios de reflexões teóricas que contribuem para uma apropriação mais elaborada do processo de produzir conhecimento, seu significado e utilidade é marcado pela tensão entre a relação sujeito e objeto e tudo aquilo que se traduz da construção desta relação:

... pelo esforço de estranhamento que a aproximação ao outro exige... Considerar o ponto de vista alheio envolve o confronto com nosso ponto de vista pessoal, o que significa romper com o estatuto de verdade que os profissionais, técnicos e pesquisadores tendem a atribuir a seu saber. Esse estranhamento permite relativizar seu lugar e pensá-lo como um entre outros discursos

legítimos, ainda que enunciados de lugares socialmente desiguais.... Finalizando, nas políticas sociais trata-se de transformar o lugar do outro na sociedade. No entanto, como condição prévia a essa transformação, trata-se de mudar o lugar em que nos colocamos perante os demais (Sarti, 2007: 35).

Segue, pois, a sistematização e problematização dos dados.

Capítulo 3: Sistematização de Estudos sobre os Fundamentos e Desempenho do PBF

Este capítulo se dedica à análise e sistematização dos artigos formulados sobre o PBF e disponíveis na Biblioteca Virtual do MDS. Como já indicado anteriormente, tais artigos são, na sua grande maioria, resultados de pesquisas e estudos sobre o Programa, a partir de diferentes perspectivas. Nesta medida, apresentam avaliações e considerações acerca do desenho e implantação do programa do ponto de vista político, econômico e sócio assistencial.

No exame dos artigos, pretendeu-se identificar as possibilidades e os limites apontados em relação ao desenho e implantação do Programa, no que diz respeito a três aspectos centrais: o potencial para fortalecer/consolidar políticas públicas, em particular da seguridade social; a racionalidade da gestão operacional do programa associada à perspectiva da intersetorialidade; a discussão sobre as condicionalidades e sobre o papel dos operadores do sistema no monitoramento dos critérios de inserção e manutenção de usuários no PBF.

Sendo assim, trabalhou-se no estudo considerando os tópicos: intersetorialidade, condicionalidades, relação dos agentes operacionais do PBF e seus usuários. Os três tópicos podem sinalizar mecanismos e dispositivos de monitoramento e gestão em contextos e processos sócio-institucionais, onde a qualidade dos problemas que se colocam na configuração de ações afirmativas, apresentem uma dimensão mais complexa e variável do que pode ser apreendido a partir apenas do texto legal e de uma perspectiva normativa.

Assim, o “manejo” destes pelos operadores do sistema, constitui-se como o principal objeto de análise, pois que então, a cultura política institucional, a qual atravessa os processos de gestão, administrativos e operacionais, pode assumir diversos formatos e conteúdos condizentes ou não com os objetivos programáticos e interferir diretamente na manutenção ou transformação dos espaços institucionais e na politização dos sujeitos sociais convocados a participação nos mesmos.

Toma-se como princípio, a dimensão que informa, orienta e regula os paradigmas das políticas sociais, sua polêmica conexão, na relação com o Estado, o qual se apresenta - em sua aparência - como o que viabiliza a dimensão normativa das mesmas, constituindo as formas e os recursos para o acesso e garantia dos direitos dos sujeitos sociais concretos para os quais elas se destinam.

O processo de institucionalização dos programas contém e contempla princípios, objetivos, ferramentas de gestão e, portanto, mecanismos e dispositivos que expressam a ambivalência estatal no trato com a Questão Social. Entretanto, processos de modernização de gestão implicam também em estratégias políticas e ideológicas articuladoras de práticas orientadas por significados culturais também ambivalentes e contraditórios.

Assim, em todos os setores das políticas sociais envolvidas, com destaque para a assistência social, convém considerar, como sugere Yasbek, que a função política do Estado associa controle social a construção de bases de legitimidade para os chamados “segmentos excluídos” (Yasbek, 2001). A qualidade deste acesso e da cidadania é que se encontram como temas que interpelam o objeto de estudo neste texto de dissertação.

Esta discussão se realiza com profundo respeito em relação a todos aqueles que produziram e produzem conhecimentos acerca do PBF, posto que a inserção no debate se relaciona à argumentação de idéias dos autores dos artigos em relação ao referencial teórico adotado para a organização deste estudo inicial.

A assistência como instância de mediação se abre à investigação de múltiplas faces, óticas e ênfases que se inter-relacionam e se completam: *A assistência é uma instância de mediação que atua na trama das relações de confronto e de conquista* (Sposati et alii, 1985: 72).

O perfil qualitativo da população atendida pelo PBF, suas condições históricas e culturais e as questões que remetem o Estado a um relacionamento singular com esta, é fonte das indagações teóricas aqui levantadas no capítulo anterior, no desenvolvimento do país enquanto nação e suas práticas políticas e culturais. Tais aspectos expressam uma correlação entre objetivos e metas de um programa e seu desempenho com seus processos e resultados, onde os operadores do Programa estão envolvidos.

Nesta dinâmica, as categorias analisadas no atual capítulo operam como unidades de análise para as estratégias e mecanismos de gestão decorrentes de uma lógica de incorporação de tecnologias importantes ao processo de trabalho dos operadores e o grau de resolução das ações planejadas, considerando também a dimensão estratégica do contexto sócio institucional.

Neste sentido, a discussão por ora encaminhada tem como preocupação identificar nos artigos, algumas áreas de tensão nas negociações relacionadas à gestão operacional dos elementos que se seguem: intersectorialidade, condicionalidades e relação entre operadores do sistema e usuários dos serviços.

3.1- A Intersetorialidade como fundamento e mecanismo de gestão

O termo Intersetorialidade, na maioria dos artigos, é trabalhado de forma que introduz implicações adicionais relacionadas à intervenção do Estado na capacitação de profissionais no controle do processo de trabalho, ainda pouco conhecido quanto às suas atribuições, procedimentos, situações e tipificações.

Através da Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família, o nível federal pode acompanhar seu processo de implementação, em tese. Torna-se interessante verificar que esta regulamentação parte do governo federal. Assim, vincula-se a descentralização das políticas públicas à intersetorialidade. Um processo que pode constituir uma nova forma de orientar a institucionalidade pública na relação conflituosa do processo de descentralização brasileiro (Almeida, 1995).

Assim é que identificamos em um dos artigos, a criação por decreto de uma Coordenação Intersetorial do Programa, que visa articulá-lo com ações de outros Programas setoriais, estabelecendo suas diretrizes concomitantemente:

A Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa - Família foi criada através do Decreto nº 068^o de 13/04/2005 e vem objetivar o seguinte: Art.1^o - Finalidade de coordenar as ações do Programa no âmbito do Município, bem como articulá-los com ações dos demais Programas de Transferência de Renda, em especial o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI;

*No Art.2° - I - **Estabelecer as diretrizes** do Programa Bolsa Família no Município de Contagem, bem como II- Estruturar e deliberar sobre as ações multisetoriais de coordenação do Programa Bolsa Família e do PETI em âmbito local; III- Acompanhar e coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento dos beneficiários, IV - Acompanhar e fiscalizar a operacionalização do Programa no Município; V - Promover avaliação sobre o desempenho e o impacto do Programa no Município; VI -Desempenhar quaisquer outras ações consultivas, de assessoramento e de apoio geral à Administração Pública Municipal na execução das ações do Programa Bolsa Família; VII- Estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de Programas Sociais Complementares; VIII- Promover, em articulação com a União e o Estado, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. (Soares, 2009:5)*

Cabe sinalizar sobre a reposição de um problema emblemático que diz respeito ao processo de descentralização e as dificuldades permanentes de sua construção, no que tange à configuração dos processos de gestão, atribuições, alocação de recursos e administração autônoma destas situações.

A construção da denominada interface entre as instâncias e os serviços, neste caso estabelecidos por decreto, fortalece a idéia de que, a partir do acesso aos mesmos, facilita-se a composição de espaços a serem constituídos para a representação dos usuários do Bolsa Família (Hevia, 2009: 14).

Com relação aos interesses governamentais, o termo intersetorialidade aparece relacionado à preocupação com o distanciamento da normatização federal em relação à operacionalização do PBF. Sendo assim, ocorrem algumas referências sobre os objetivos da intersetorialidade: identificar procedimentos de gestão e execução de programas para lidar com recursos direcionados a política social

(Santos,2009), garantir uma visão de conjunto das famílias beneficiárias (Santos,2009:4)) com o monitoramento e gestão das condicionalidades (Soares,2009). Tal prática é considerada nos artigos que a sinalizam, de um modo geral como uma atividade em que a troca de experiências, visando novas tecnologias e práticas de controle e/ou monitoramento sejam aplicadas, no sentido de identificar o quanto se têm de ações efetivas em curto, médio e longo prazo pelas ações do PBF.

O Programa é referenciado como uma iniciativa importante de aperfeiçoamento da ação pública que possibilita:

*novο arranjo institucional criado pela interação entre um órgão executor e definidor de políticas públicas e um órgão de controle da administração... Entre estes aprimoramentos destacam-se ações como a unificação dos programas de transferência de renda existentes anteriormente, o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados que suportam o programa, a **articulação intersetorial e a integração com outras políticas de governo** (grifo nosso), além do aperfeiçoamento constante de mecanismos de auditoria e controle. (Kadri,2009:2)*

Tal controle, que é apontado em todos os artigos estudados, apresenta-se como objetivo final para todos os entes públicos, em particular para o federal pelo forte componente centralizador deste:

constata-se que através dos indicadores de cadastro, frequência escolar (relatórios disponibilizados pelos Ministério da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social) tem-se a necessidade de otimizarmos o cumprimento das condicionalidades, tais como : frequência escolar, vacinação em dia, em conjunto e de caráter urgente (Kadri, 2009: 6).

Neste aspecto, alguns dos artigos que tratam da questão da articulação entre setores e serviços, apresentam uma visão positiva do processo, na medida em que este fortalece o modo de gestão das secretarias municipais - tornando mais eficiente o gasto público, com um orçamento enxuto - a focalização para a necessária restrição deste, considerando a demanda que ultrapassa os recursos disponíveis:

Que diante das restrições de recursos públicos, que são diversos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, pois a população aumenta progressivamente, fica clara a necessidade de se trabalhar de forma coordenada no âmbito dos governos, em bases integradas e cooperativas, para obter maior sinergia entre as ações, com maior eficiência e efetividade das políticas públicas. (Hevia, 2009: 6)

Quanto a este aspecto, o mais referenciado, a intersetorialidade, enquanto processo direcionado do ente federal ao municipal, tende a facilitar a distinção nas bases socioeconômicas da população alvo do PBF, caracterizando-os pelas condições de acesso à renda, educação e saúde da base para o poder central. (Herkenhof, 2009: 9-11).

Neste sentido, a figura do gestor como ente municipal e sua relação com o contexto operacional está, em muitos aspectos e em variados artigos, interligada ao contexto governamental local. O ente municipal visto como operador do sistema de informações, se apresenta em grande parte dos discursos de forma abstrata tecnocrática, ou por vezes, exercendo pouco esta dimensão para reforçar aspectos políticos eleitoreiros. Estes aspectos, quando tratados nos textos, são relativizados, considerando particularmente as inovações tecnológicas institucionais e gerenciais do desenho do programa. (Santos, 2009)

Atentando para a repercussão deste processo na relação direta com os “beneficiários” do Programa, as pesquisas também relatam seus resultados ressaltando o distanciamento entre as Secretarias que implementam o PBF:

*Houve queixas por parte de todas as entrevistadas quanto à **ausência de reuniões tanto na Secretaria Municipal de Educação, quanto na Secretaria Municipal de Assistência Social** para informar ao corpo diretivo escolar sobre o Bolsa Família (grifo nosso). Alegaram não saber da existência de trabalho integrado entre as pastas municipais com a finalidade de garantir o cumprimento efetivo dos objetivos do Programa **sob a perspectiva da colaboração mútua, articulação entre as políticas públicas e proteção integral** (grifo nosso). Esse distanciamento reflete a forma como obtêm informações sobre o Programa, a maioria através da mídia televisiva e impressa, em particular, os jornais. Os materiais fornecidos pelo Governo Federal via Prefeitura Municipal (cartazes e folders) foram lembrados como material de informação, porém, para as famílias, pelo fato de serem recebidos pela instituição apenas no período de cadastramento/ recadastramento, sendo estes afixados nas paredes da escola (Herkenhof, 2009: 10).*

A discussão do modelo assistencial que vem se construindo a partir da perspectiva do Programa, como uma intervenção de governo, é abordada por alguns autores em menor escala. No entanto, apresenta sutilezas na discussão sobre o patamar de Seguridade Social constituído na Carta Magna de 1988 e a dimensão estratégica que o mesmo pode adquirir, tanto para configurar a transversalidade das políticas sociais, quanto penetrar no âmago da discussão acerca da iniquidade do acesso aos serviços públicos no país.

Desta forma, tanto a intersectorialidade quanto as condicionalidades, entendidos como mecanismos e dispositivos desta intervenção, reapresentam desafios anteriores, como a própria configuração da assistência social no país. O

que retoma velhos desafios, tão antigos quanto a própria Constituição Federal de 1988 e a LOAS.

Alguns artigos como o anteriormente citado, remetem à experiência, quando se trata de lidar com o aspecto de construção da intersetorialidade. Neste sentido, é vista como um processo dinâmico, contextualizado e contingencial (mesmo que ocorra a partir de um decreto municipal).

Como dispositivo de promoção da efetividade do PBF, poderia colaborar na construção deste redesenho estratégico (modelo assistencial de proteção social). As experiências relatadas caminham nesta direção:

*... procurou-se identificar os atores e os equipamentos existentes no território que dariam a sustentação à essa política, **estabelecendo os mecanismos de negociação entre tais atores.** Sem tais dispositivos de intersetorialidade, as ações não poderiam se sustentar em adesões fortuitas e oportunistas de setores específicos, o que estaria conferindo pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade. **Era necessário transpor as fronteiras da ação isolada e aumentar a integração às demais políticas setoriais, pois é justamente a característica interdisciplinar e intersetorial que faz a política de assistência estabelecer interfaces e vínculos orgânicos.** Enquanto os profissionais técnicos dividiam seu tempo entre a dinâmica normal do trabalho cotidiano, o estudo das normas operacionais e a reflexão sobre o plano de ação, a equipe gestora da SMAS, representada pela Secretária Municipal de Assistência Social, analisava a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, elaborada pela gestão administrativa anterior, para readequá-la às intenções imediatas sem prejuízos na execução das ações continuadas, supressão de programas ou redução de benefícios. A equipe gestora elaborou os cálculos estimativos, previu o impacto orçamentário e providenciou as adequações legais para a implantação de, no mínimo, um Centro de Referência da Assistência Social no ano de 2005. Os maiores impactos detectados foram nos gastos com recursos humanos, aquisição de equipamentos para estruturar o*

funcionamento do Sistema e reformas ou locação de espaços físicos, nessa ordem. (Medeiros, 2009: 5)

Concomitante à idéia de intervenção planejada, que fortalece as atribuições gerenciais, estudos apresentados em forma de experiência como o deste artigo, reconhecem que as políticas públicas sofrem impactos, são alteradas e reorientadas através das intervenções casuais e não intencionais dos atores-chave no dia-a-dia, e pelos acordos construídos entre os grupos de interesses que entram em conflito no interior da política. Entretanto um conflito de forte procedência relacionado a divisão sócio-técnica do trabalho é sinalizado: a cisão entre a execução e o planejamento.

Outro artigo contempla tais aspectos considerando a estrutura institucional, ressaltando entretanto, suas características de agenciamentos sócio políticos e institucionais:

Dessa forma, para que possamos compreender melhor a política pública, precisamos entender quais os valores compartilhados e os consensos alcançados no interior da própria política. Conforme as características de cada local onde uma política, ou um programa, é implementado, este pode ser redesenhado de forma diferente da forma original, principalmente a partir das interferências que podem ocorrer, através da participação dos atores relevantes e dos grupos de interesse, na estrutura política e institucional pela execução do programa (Coelho, 2009: 9).

Considerando que este estudo optou pela ênfase na discussão acerca do potencial de transformação que os dispositivos de gestão possuem, da cultura política institucional e, portanto, da importância de suas aplicações e implicações no contexto real dos sujeitos usuários, a partir das ações dos operadores do sistema

(SUAS), cabe ressaltar a tensão existente entre as duas perspectivas de construção do processo de articulação de serviços e recursos públicos, nas visões discriminadas pelos entes federados e municipais de suas atribuições, limites e possibilidades do ponto em que a gestão política, programática e operacional se depara com as práticas institucionais que condicionam a implantação do Programa.

De forma exemplar, a pesquisa empírica apresentada no artigo a seguir demonstra o distanciamento entre a perspectiva normativa da gestão intersetorial municipal e o que pode ocorrer de fato:

Geralmente, a idéia de intersetorialidade fica reduzida a uma articulação pessoal para dar respostas pontuais a situações particulares e específicas. Em muitos municípios essa articulação passa a ser uma tarefa assumida de forma individual pelos profissionais que se encontram na ponta da gestão, como por exemplo, os assistentes sociais (Garcia et alii, 2009: 5)

A preocupação com o desempenho dos operadores relacionada ao impacto das ações, nos artigos que tratam da intersetorialidade, geralmente a apresentam como um aspecto indutor do processo de gestão operacional eficaz, que visa fortalecer o pacto federativo para a gestão compartilhada e os elementos da gestão federal que direcionam o controle político sobre o poder local.

Neste sentido, ocorre um enfoque recorrente sobre o índice de desenvolvimento de gestão (IDG) e a comissão intersetorial do PBF, normatizações do nível federal, organizadas com a finalidade de controle de qualidade sobre as condições e recursos sobre a gestão municipal do Programa.

Isto não significa afirmar que a questão do desempenho e, com isto, a qualidade técnica, bem como os recursos disponíveis para o agenciamento das

ações programáticas, junto ao seu acompanhamento e avaliação, estejam facilitadas. Da mesma forma, não implica necessariamente na ampliação das discussões sobre os objetivos e a inserção dos agentes institucionais de forma questionadora e politizada na mediação entre os objetivos federais.

Entretanto, o IDG e a Comissão Intersetorial também são apresentados como elemento de indução da gestão federal para este processo, que envolve condições de gestão e participação ativa de agentes institucionais e usuários do sistema.

As expectativas positivas quanto ao processo de construção da intersectorialidade e o rompimento com processo de fragmentação das políticas setoriais, se apresentam, como assinala Garcia et alii (2009), relacionando condições de gestão e condições operacionais para a implantação do Programa:

Mesmo não havendo consenso acerca da importância de esta instância estar formalmente constituída, a maior parte dos municípios afirma reconhecer que sua existência, com definição clara de competências e responsabilidades, pode ser um caminho para aprimorar a gestão do PBF nos municípios por meio de estratégias conjuntas das diferentes áreas envolvidas permitindo ao mesmo tempo romper com a histórica fragmentação das políticas sociais e fortalecer o comando único da Política de Assistência Social. (Garcia, et alii, 2009: 5)

Será mesmo possível lidar com a histórica fragmentação das políticas sociais, apenas priorizando as modernas ferramentas de gestão que perseguem um desenvolvimento diferenciado dentro de uma racionalidade instrumental disciplinadora em relação a grupos sociais historicamente marginalizados?

A ambivalência deste processo permanece na medida em que a dimensão tutelar do Estado, relacionada aos grupos que são alvo de maior arbitragem pelo mesmo, se contrapõe ao exercício participativo e consciente dos cidadãos. Da mesma forma, a ambivalência se dá no exercício de apaziguamento de sujeitos propensos por suas condições sociais a processos disruptivos do ordenamento social, nos critérios seletivos disponibilizados como importante ação discriminatória positiva e supostamente equalizadora de oportunidades de inclusão social.

3.2- Direitos apresentados como Condicionalidades

As famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, para manterem-se ativas no sistema que as remunera mensalmente devem observar algumas condições, oficialmente denominadas “condicionalidades”, tais como: observar a frequência escolar das crianças de 6 a 15 anos, manter as crianças de 0 a 6 com a carteira de vacinação em dia, fazer acompanhamento pré-natal das gestantes e participar de programas de saúde familiar.

O fato de o acesso a direitos estar condicionado a contrapartidas, exigências ou condicionalidades é uma decisão política polêmica, pois abre uma discussão complexa sobre a titularidade de direitos e a responsabilidade pelo acesso e a qualidade de serviços sociais supostamente considerados direitos e agora apresentados como deveres dos cidadãos “beneficiários”. O item aqui considerado, enquanto dispositivo de gestão do PBF, apresenta uma ambigüidade permanente em relação à consolidação do SUAS e da assistência social como política e direito dos cidadãos.

As chamadas condicionalidades, enquanto dispositivos de monitoramento e/ou controle, podem sinalizar contextos e processos sócio institucionais, onde os problemas que se colocam na configuração de ações afirmativas, apresentam uma dimensão mais complexa e variável do que pode ser apreendido a partir apenas do texto legal e da perspectiva normativa.

Assim, o “manejo” das condicionalidades pelos operadores do SUAS e dos outros sistemas envolvidos, constitui-se como importante objeto de análise, pois que, então, a cultura política institucional, a qual atravessa os processos de gestão, administrativos e operacionais, pode assumir diversos formatos e conteúdos condizentes ou não com os objetivos programáticos.

As condicionalidades, enquanto procedimento claro de focalização, constitui um processo secundário de seletividade e distinção dos usuários e, de alguma forma, pode segregá-los da inserção social pretendida pelo PBF, já que a garantia de direitos ao acesso a serviços de caráter universais não acontece de forma unívoca e pela intencionalidade das agências, descoladas do contexto local:

Com a intenção de garantir o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos, o Governo Federal estruturou as condicionalidades do Programa Bolsa Família, atrelando-as ao recebimento do benefício. Cada família beneficiária deve manter as crianças e adolescentes com idade entre 7 (sete) e 14 (catorze) anos na escola, manter o cartão de vacinação das crianças atualizado e possibilitar o acompanhamento médico de gestantes e ou nutrízes. O recebimento do benefício vincula-se ao cumprimento das referidas condicionalidades (BRASIL, 2006). Caso a família não cumpra com a agenda de compromissos sociais será penalizada. Cumprir com as condicionalidades não depende apenas das famílias beneficiárias. Os municípios devem disponibilizar uma estrutura de serviços sociais básicos acessíveis que dê suporte a programas que cobram das famílias compromissos dessa

natureza. Ressalta-se que muitos municípios brasileiros não disponibilizam de estrutura de serviços sociais básicos que possam dar suporte ao cumprimento das condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família (grifo nosso) (Dias, 2009: 5).

O caráter punitivo das contrapartidas, referido a advertências, desligamento e cancelamento da família do Programa, é sinalizado em alguns artigos, como uma inversão da lógica dos direitos sociais, pois o Estado é que deveria ser responsabilizado diretamente por não oferecer condições necessárias ao exercício dos direitos por seus cidadãos.

Enquanto políticas setoriais, a saúde e a educação são setores que influenciam diretamente no desenvolvimento econômico e social de todo e qualquer país, e como o Brasil vem investindo no sentido de fazer parte do processo de desenvolvimento padronizado pelas agências internacionais, participa da lógica globalizada que emite prescrições acerca dos Programas de Transferência de Renda. Tal processo não ocorre entretanto, sem um importante delineamento estratégico do seu próprio Programa no mapa geopolítico global e também dos agenciamentos tácitos objetivos para a modernização interna das instituições de administração indireta e direta que planejam, implantam e operacionalizam o Programa Bolsa Família.

A melhora dos seus indicadores econômicos e sociais evidencia que tal desenvolvimento programado está de acordo com as condições para o enfrentamento da pobreza, na perspectiva de conceder a alguns o que anteriormente poderia ser direito de todos (Rosanvallon, 1998: 79).

Neste caso, a contabilidade social se sobrepõe à discussão sobre a qualidade de vida da população e o mínimo passa a ser considerado o básico suficiente para o processo de reconhecimento social de pobres muito pobres e miseráveis.

Por outro lado, ressalta-se que a renda transferida, fomenta o consumo, o crédito e a economia solidária, provocando um “choque orçamentário familiar” (Teixeira, 2009), que pode fortalecer as famílias a colocarem e manterem seus filhos na escola. Sendo assim, as famílias passam a ser remuneradas para acessarem serviços básicos (Vale, 2009).

Concomitante a esta afirmação encontram-se nos estudos discussões que apontam questões subjetivas dentre as vulnerabilidades sociais e a forma de avaliá-las na decorrência das penalizações sobre as famílias. Maurelli (2009) relaciona a exclusão de programas a motivos concretos onde certas pessoas, apesar de não terem perdido renda, vivem situações instáveis, onde se encontram com mais necessidades de manutenção de benefícios, do que outras.

Alguns autores indicam que as condicionalidades podem indiretamente fortalecer o investimento em serviços públicos e portanto, fomentar os gastos sociais nos municípios (Monteiro et alii, 2009: 15).

A capacidade de os sujeitos saírem da situação de pobreza extrema e indigência em que se encontram é questionada considerando tanto os aspectos estruturais que produzem a condição de pobreza e assim, a Questão Social, como as experiências individuais dos elementos que compõem o grupo familiar relacionando sentimentos como motivação e discriminação com fatores que alteram

as formas de adesão ao acordo das condicionalidades e o efeito que estas produzem na vida social e individual dos sujeitos (Mattos et alii, 2009)

Quando se trata da inserção dos usuários do PBF no âmbito da educação, também são polêmicas e bastante heterogêneas as posições sobre a importância das condicionalidades. Por vezes a mesma posição se refere a justificativas correlatas e projeções sobre o projeto de intervenção para o Programa dissonantes: *...no curto prazo as **condicionalidades do Programa** são uma forma eficiente de se criar externalidades positivas, contudo, é vital que se realizem, em conjunto, ações complementares de melhorias da oferta de serviços escolares e saúde, além de políticas de geração de emprego, renda e capacitação para os pais, ou seja, investimentos sustentáveis para elevação do capital humano e redução da pobreza no longo prazo* (Cacciamali et alii, 2009: 14) (grifos nossos)

A efetividade dos programas de transferência de renda está diretamente relacionada às suas condicionalidades. Dessa forma a integração das ações do Gestor do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde e de educação no município, garante o cumprimento dos objetivos do programa... Portanto, é possível concluir pela necessidade, por parte do gestor público, de redirecionar os mecanismos de controle, aprimorar as formas de monitoramento das condicionalidades de saúde e de educação. Uma das alternativas vislumbradas seria a articulação com as outras secretarias envolvidas no programa e aperfeiçoamento do desenho normativo, para que o objetivo do Programa Bolsa Família que é de reduzir a pobreza entre gerações e apoiar as famílias no cumprimento de seus direitos fundamentais, seja realizada de fato (Loureiro, 2009: 19-20) (grifos nossos)

Ambos os artigos creditam às condicionalidades a meta de redução da pobreza, entretanto o primeiro ressalta o desenvolvimento auto sustentável dos usuários e o processo de implantação do PBF pelos operadores, enquanto o segundo valoriza os aspectos normativos que sustentam a eficácia do Programa e sua validade para a inclusão social dos seus usuários.

O impacto positivo do Programa no aumento do número de matrículas, aprovações e diminuição das evasões escolares no ensino fundamental são particularmente o principal ponto de apoio dos argumentos que aprovam as condicionalidades como propulsoras da formação de um capital social para os segmentos mais pauperizados das classes que vivem do trabalho. Porém, não há consenso acerca de tais resultados associados ao PBF.

Mas, neste sentido, indaga-se: como e em que bases desenvolver este capital social emancipatório, sem um trabalho com as famílias de um ponto de vista político pedagógico relacionado aos seus direitos plenos de cidadania, sem se contrapor ao parâmetro fiscalizador e colonizador que estrutura a busca do desempenho do Programa dentre outros pelo controle e gestão das condicionalidades?

*Todos devem matricular seus filhos nas escolas, desenvolver o acompanhamento pré-natal, levar as crianças para serem vacinadas, sejam beneficiários ou não do Programa Bolsa Família. **O Estado desenvolveu uma complexa rede de proteção à criança e ao adolescente, prevista no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), para que essas atividades sejam cumpridas. Por que exigir das famílias mais vulneráveis obrigações que não são exigidas de outros grupos sociais?** As sanções que devem acometer as famílias em situação de pobreza ao negligenciarem a educação e saúde de seus filhos devem ser as mesmas exigidas de outros grupos sociais. **Certamente, a lógica punitiva tem em seu âmago a infantilização das famílias mais pobres. Parte da pressuposição de que o medo de perder a bolsa motivará o exercício de direitos. Muitas famílias, de fato, poderão ser levadas a vacinar os filhos e a matriculá-los na escola simplesmente por medo.** No entanto, isso reforçará a ação unilateral, não dialógica do Estado em relação às famílias. Não promoverá a tomada de consciência de direitos, fator essencial para se romper*

com a pobreza política, para promover a democracia.
(Rocha, 2009: 9) (grifo nosso)

As condicionalidades, enquanto dispositivo de controle e monitoramento de ações, não são originárias da assistência social. Na área de saúde, através do Programa de Saúde da Família, observa-se também uma certa colonização da população beneficiária, mas que hegemonicamente neste espaço é considerado como algo positivo, porque amplia o desempenho da atenção primária na área da saúde (Maurelli, 2009).

Com relação à articulação do setor saúde e a assistência Social, isto ocorre a partir das unidades de serviços de saúde e assistência social. O caráter deste relacionamento foi abordado com menos freqüência do que com relação a outras situações, em uma dimensão que acredita no propósito das condicionalidades no sentido tanto de interferirem minimizando o caráter segmentário da prática profissional, como propiciando um olhar mais integral ao usuário dos serviços de ambos os programas (Programa Bolsa Família e Programa Saúde da Família) (Maurelli, 2009).

O comparecimento para cumprimento de condicionalidades adquire nova roupagem a medida que são identificadas situações relacionadas aos direitos reprodutivos e sexuais e respostas são encontradas, dentre outros aspectos relacionados aos programas de saúde diretamente vinculados as comunidades e ao monitoramento do processo de adoecimento das famílias, considerando as dificuldades de acesso e motivações particulares.

A limitação à simples informação exigida no mapa de acompanhamento das condicionalidades não alcança, nem de longe, a proposta de ampliação ao acesso à

saúde preconizada no Programa Saúde da Família, por exemplo. É certo que desenvolver articulações entre diferentes setores, como se propõe o Programa Bolsa Família, pode ser considerado uma ação de “alta complexidade”. Mesmo ao considerar a articulação intrasetorial, esta não deixa de apresentar também grandes desafios. (Santos. 2009: 9)

Embora as condicionalidades tenham, a partir da perspectiva do controle, oportunizado a melhoria das condições dos serviços (equipamentos e recursos materiais e humanos), como também feito com que a burocracia estatal avançasse no sentido de planejar, organizar e aprimorar o seu sistema de informação, a quantidade e a qualidade de serviços oferecidos a população pauperizada não se caracteriza como suficiente para que tal critério imposto pelo programa possa ser discutido e questionado por aqueles que utilizam os recursos e serviços, através de um controle social efetivo.

Fragilizam-se os argumentos acerca do programa estar de fato no campo do direito social. A ambigüidade entre direito e dever corresponde à ambivalência estatal, quando utiliza de conceitos como cidadania e pobreza.

3.3 – Aproximações entre agentes operacionais e usuários – uma relação mediada pelo “Sistema”

Neste segmento discute-se as condições de gestão relacionadas à operação das ações tendo como referência a importância dada à questão pelos artigos publicados na Biblioteca Virtual.

A preocupação com o engajamento das famílias usuárias do programa é um dos aspectos fortemente enfatizados nos artigos analisados. A adesão das famílias

ao programa ao mesmo tempo que o promove, indica sua fragilidade em relação às dificuldades existentes quanto aos fluxos de serviços para o acesso e informações adequadas, bem como a própria habilitação dos técnicos que se dispõem ao acompanhamento:

Podendo se aferir que o engajamento das famílias com as condicionalidades dos programas refletem também na queda da Taxa de Abandono Escolar (grifo nosso), além disso, pode-se aferir que as políticas de transferência de renda direta fortalecem as economias locais. A nossa pesquisa conclui que elevação das rendas causadas pelas transferências, apresentam impactos relevantes sobre a escolarização dos jovens nas famílias beneficiárias. Não há dúvida de que os programas de transferência de renda, voltados para qualquer campo social, representam um mecanismo de diminuição das mazelas mais perversas da pobreza, da iniquidade social e econômica que é a fome. Gerando mobilidades de pessoas e novas demandas sociais que colocam no mercado contingentes populacionais que vivem à margem de diversas formas de consumo (Vale, 2009:1).

Entretanto existe uma confusão, por parte do corpo técnico, acerca do termo 'condicionalidades', alguns não sabem seu significado, outros confundem com critérios de inclusão, conforme algumas respostas: *“famílias que recebem até ou menos de um salário mínimo; famílias que têm um número elevado de filhos e não têm condições de mantê-los, famílias que têm mais de dois filhos.”*(Dias et alii, 2009)

Este artigo proporciona um questionamento o qual propõe uma função aos agentes escolares mais conteudística do que a do controle de frequência escolar dos usuários do Programa. Caso as unidades escolares possuíssem mais elementos para uma reflexão crítica sobre as Políticas de Transferência de Renda, poderiam desempenhar um papel importante junto às famílias problematizando o

Programa, questionando suas condicionalidades e ampliando horizontes, pois é função da educação desenvolver reflexão crítica sobre a realidade.

Neste modo de olhar, as condicionalidades, o PBF tem como pressuposto na sua formulação que não se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades como um fim em si mesmo, mas como um programa que, para ter êxito, tem que obedecer à duas premissas básicas: em primeiro lugar ao mesmo tempo que responder ao tempo do governo, criar raízes para que as políticas de inserção social estejam a ele vinculadas, seja no que diz respeito às políticas de geração de ocupação e renda, seja no que diz respeito a políticas setoriais na área social, levando em conta a integração territorial da população; em segundo lugar que seja parceira de um processo mais amplo de tornar as políticas públicas virtuosas entre si, ao contrário do velho padrão de serem competitivas, seja no que diz respeito aos respectivos públicos alvo, seja no que diz respeito às fontes orçamentárias.

O Programa, no entanto, recebe muitas críticas de diversos setores da sociedade. A principal delas é a de que o Bolsa-Família apenas distribui dinheiro entre a população mais carente e que o nível de vida dos beneficiados pelo programa sobe apenas imediatamente após o ingresso no mesmo, com tais pessoas nunca saindo realmente da miséria. Outros denominam o programa de eleitoreiro e dizem que a propaganda em volta dele seria exagerada (Amaral,2009).

Hedia (2009), por exemplo, cita os beneficiários ressaltando sempre em relação ao controle social, reforçando que se pode avançar em um processo histórico constitucional que remeta aos conselhos de direitos, como nos demais já existentes. É expressiva a discussão que, nesta temática, aposta na politização dos

sujeitos pela ação histórica coletiva. Entretanto, chega-se a sugestão de se pensar sobre a construção dos conselhos de direitos e suas estruturas de participação, considerando as tendências da ação política e seus enquadramentos em formas de controle social baseados na racionalidade do centralismo democrático (Hedia, 2009)

Questiona-se que o desenho de operação destas instâncias formais, mesmo fortalecendo as ações coletivas, no caso do PBF, não gera maior intervenção política dos segmentos selecionados pelo Programa, seja para receber o benefício, seja os apenas inscritos no Cad Único.

Um questionamento presente diz respeito à relação direta dos “beneficiários” do PBF com os operadores do sistema de seleção e acompanhamento. Nesta perspectiva, as instâncias de controle social não comparecem na defesa contra abusos de poder e irregularidades no processo de aquisição dos direitos de cidadania:

Como decorrência desse processo, considera as formas de comunicación e interlocución entre el programa y los beneficiarios, por medio de cartas, medios de comunicación y otras instancias esporádicas y virtuales, generan relaciones “lejanas” entre beneficiarios (grifo nosso). Estas relaciones implican poco conocimiento por parte de los beneficiarios sobre el Programa y sus procesos clave. Esto es, los beneficiários no conocen bien los procesos para entrar, permanecer, recibir apoyos y salir del programa, y existe confusión sobre los montos que pueden recibir. De la misma manera, existen pocas instancias de comunicación directa, a pesar de la existencia de charlas por parte de los órganos de las prefecturas y organizaciones sociales, lo que dificulta el traspaso de información a los beneficiarios. Los efectos de estas relaciones lejanas repercuten negativamente sobre las posibilidades de aprovechamiento del Programa, su control social y aumenta la posibilidad de discrecionalidad en la toma de decisiones. (Hedia, 2009: 6-9)

Outra perspectiva de análise leva em conta as relações sociedade-Estado, a administração pública e o modelo assistencial, numa perspectiva que toma a cidadania como valor. Neste caso, a discussão sobre a gestão operacional do PBF prioriza as relações entre usuários e agentes institucionais, operadores do sistema, considerando a condição cidadã na qualidade e quantidade de informação e conhecimento sobre o PBF. O que leva: *a poca capacidad de control social, asimetría de poder y creación de espacios de discrecionalidad que hacen vulnerable al programa en términos de clientelismo político.* (Hedia, 2009: 6-9)

A discussão sobre intersetorialidade não aparece diretamente relacionada. Entretanto, uma pesquisa de opinião, baseada em entrevistas com usuários, sinaliza a dimensão da relação paradoxal, marcada por disparidades, divergências e conflitos, entre o governo e os pobres, delimitados como elegíveis ao programa de transferência de renda. Segundo a análise, tal público da política fica vulnerável ao tipo de gestão política que se implementa no município para ter acesso à política de assistência social vinculada ao PTR: *Los beneficiarios poseen información limitada o deficiente de procesos clave del programa* (Hedia, 2009:6-9). Ressalta-se que o dispositivo provoca o relacionamento pessoal dos usuários com agentes do sistema, no período do controle de seu cumprimento. Continuamente, e como primeiro passo a ser dado para a organização do Sistema, o foco na relação com os usuários passa pela idéia da política de informação do PBF.

Quanto aos funcionários e agentes, quando se indica que, apesar da relação do governo com os beneficiários ser direta, dispensando intermediários, estes são interlocutores privilegiados, apenas no cadastramento e recadastramento. Momentos cruciais são discutidos mais em termos, da seleção e do processo de

distinção encaminhado para a definição de quem se enquadra nos critérios ou não do PBF. A vulnerabilidade dos usuários nessa escolha e inserção de suas famílias no programa, é pouco avaliada. Discussões acerca das relações com usuários em uma perspectiva normativa, sobre quem são na lógica de endereçamento formal do que está previsto pelo PBF aparecem em maior quantidade (Hedia, 2009: 6-9).

Quanto aos agentes e as agências, observa-se que a relação entre a atuação dos agentes públicos e os Órgãos de Controle Interno e Externo, segundo alguns autores, favorece a democratização da administração pública por ampliar a capacidade de resposta dos agentes e a de gestores e burocracias governamentais. E a isto se relaciona a capacidade de resultados oferecidos nas ações conforme as funções e atribuições dos funcionários. Nesse contexto, é importante lembrar que a capacidade de resposta está intimamente relacionada com a obrigação dos agentes públicos de explicarem os seus atos. A questão da promoção social, relacionada a capacidade de agência dos atores e criticidade dos responsáveis legais que recebem o benefício, representa outro ponto de conflito entre formas de interpretação. As condições objetivas para a concretização destes agenciamentos geralmente se relacionam à discussão sobre a dificuldade de acesso dos usuários aos serviços pela sua inexistência, mas também pela insuficiência dos municípios de oportunizarem a participação destes em espaços decisórios e politizadores de tal conflito.

Analisando-se o impacto do *Bolsa Família* sobre os beneficiários, ao nível dos territórios, a sua apropriação é distinta, segundo a configuração da economia e a conseqüente dinâmica dos mercados de trabalho territorializados. Enquanto nas regiões metropolitanas, onde o trabalho assalariado e protegido tende a ser mais

presente, o *Bolsa Família* tem caráter complementar, nas regiões rurais ele tem se constituído um mecanismo significativo de acesso à renda. A então Secretária Nacional de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social, Rosani Cunha, por exemplo, afirmou que na região rural, as pessoas usam o dinheiro para plantar ou criar animais. *Nas grandes cidades, o seu uso é mais comercial. Ela considera, no entanto, que o maior uso dos recursos é destinado à alimentação, vestuário e material escolar (Cunha, 2009: 8).* O padrão da distribuição não é linear, segundo se observe o tipo de programa social a que estão vinculados e o ambiente econômico em que são aplicados, com diferenças de impacto por regiões, condicionadas ao padrão de estruturação do mercado de trabalho e crescimento econômico. O resultado é uma segmentação dos benefícios com prejuízo dos estratos de trabalhadores urbanos que não são suficientemente pobres para se constituírem beneficiários do *Bolsa Família* e nem são cobertos pelos benefícios previdenciários. São os trabalhadores informais urbanos ativos, com renda familiar *per capita* abaixo de um salário mínimo, que não são cobertos nem pela Seguridade social nem pelos programas (Marielli, 2009).

Em todos os artigos que abordaram o tema da relação institucional entre operadores e beneficiários, saber quem são encaminhados a programas afins é fator institucional importante. Entretanto, tal perfil tinha mais o caráter comparativo de dados locais com os nacionais. Pouco se abordou, sobre aqueles que os selecionam e no decorrer do percurso, os avaliam (Teixeira, 2009).

Neste patamar, não só revela-se a hierarquização das políticas, considerando seus históricos de institucionalização, como também a forma e conteúdo das relações estabelecidas na sociedade e no Estado brasileiro, no lidar com os pobres

diretamente, considerando o engajamento dos que operam e portanto mediam esta relação.

Todos os profissionais e agentes relacionados institucionalmente à seguridade social, possuem internamente diversas construções objetivas e subjetivas que qualificam ou desqualificam um grupo como grupamento familiar. Isto remonta à compreensão sobre o significado da palavra família, no presente e ao que ela nos reporta, no decorrer de nossas histórias pessoais, inserções sociais diversas, como a todo um processo histórico que traduz os modos de construção da família na sociedade brasileira e sua definição como instituição contextualizada, portanto.

Os textos desta biblioteca em particular não assuntam as questões que remetem ao contexto histórico de constituição das famílias pobres, nem tampouco discutem sobre a existência ou não de um perfil de cidadania e projeto nacional disposto a confirmá-la, consolidando-a ou redefinindo-a, desfazendo-a e reconstruindo-a. As expectativas de tais artigos se relacionam em particular a avaliação do programa do ponto de vista de sua gestão institucional e daí a expansão, decorrência de inúmeras problemáticas a serem resolvidas, a fim de torná-lo eficiente e/ou eficaz (Santos, 2009: 2). A participação da comunidade e a focalização do programa são abordadas, tendo como premissa uma perspectiva aglutinadora deste em territórios específicos, onde já inscritos geograficamente possam usufruir de equipamentos de serviços sociais, de saúde e educação.

São permanentemente tocados os pontos positivos do programa, como o alívio imediato da pobreza, queda de indicadores de vulnerabilidade social, queda no índice de Gini, justificando a importância de sua continuidade para as famílias

pobres. A pobreza tratada como fenômeno multidimensional e complexo, é ressaltada na maioria dos artigos direcionados para esta discussão. Inclusive cabe ênfase a uma discussão encaminhada por (Glewwe Et alii,2009) que relativiza a discussão de impacto do PBF em estudos quantitativos, na medida em que a apreensão de diferenças e semelhanças entre contextos diversificados pode traduzir indagações e reformulações importantes no BF, com maior proximidade entre seus objetivos e usuários.

Entretanto, o processo de individualização dos riscos relativos à sua constituição do ponto de vista estrutural e histórico, as variáveis que configuram a pobreza como um elemento crucial são questionadas em um perspectiva ambígua e discricionária, muitas vezes como um processo que, limitado na análise da importância do Estado para a vocalização dos interesses dos mais desfavorecidos, torna indiferente a questão de que a eliminação da pobreza ultrapassa as condições das relações sociopolíticas e culturais atuais.

Um ponto de vista onde a importância das variáveis histórico institucionais (Mattos et alii ,2009:9) estabelecem avaliações sobre a linha de frente do trabalho, onde se organizem novas formas de intervenção examinando componentes políticos e culturais com o mesmo peso de importância, aparece ainda de forma tímida e inicial. Alguns poucos artigos oferecem oportunidade de diálogos sobre tais componentes, ao descreverem diretamente processos de trabalho com famílias do ponto de vista sócio assistencial, diante da apresentação de resultados das pesquisas empíricas encaminhadas.

A eficiência em si do PTR na lógica de regulação das relações sociais e o papel do Estado democrata liberal, como pressuposto da implantação do PBF e as

implicações existentes foi discutida em diversos artigos, os quais também priorizaram resgatar referências teóricas para pensar o Estado e a constituição das políticas sociais.

Quanto à dimensão enfática oferecida ao processo de gestão, em particular alguns de seus mecanismos, a Biblioteca Virtual acumula uma quantidade de artigos significativos sobre o assunto, o que indica o caráter modelar que este tipo de gestão parece querer imprimir. Com relação à dinâmica institucional atual e a democratização dos aparatos estatais, a construção de propostas de gestão qualificada e transparente assume uma perspectiva importante no cenário institucional e governamental, portanto na revisão do aparato burocrático o organizacional.

Neste sentido, pode-se assinalar a existência de um fio condutor que favorece a criação de dispositivos capazes de possibilitar a visibilidade de fatos, matéria prima dos dados levantados nos estudos e, para a divulgação destes, o que pode concretizar a socialização de informações relevantes ao processo de reflexão e avaliação acerca do programa e suas conexões com a questão social.

Tais processos nos remetem ao caráter ainda incipiente das formulações e propriedades do PBF, posto que em fase inicial, os estudos ainda não discutem sobre os fundamentos do Programa e as repercussões, pelo fato de não ser parte de uma política institucionalizada (Mattos et alii,2009:12)

Argumentando sobre fundamentações para a constituição de políticas sociais Valença (2009), por exemplo busca desconstruir, a partir de referências econômicas, o falso dilema entre política social e econômica, já que ambas são estruturantes. Tal artigo faz uma análise quali/quantitativa, a qual indica que a distribuição

de renda só tem impacto imediato e não mediato. Podendo inclusive, ocorrer a partir desta distribuição concentração de renda para os mais ricos. Neste sentido as condicionalidades podem assumir um sentido ambíguo, tanto como controle como dispositivo de monitoramento, na identificação, focalização, avaliação e monitoramento das políticas públicas.

Zylberberg (2009) questiona, estudos em todo o mundo, que associam maior frequência escolar e a inserção nos PTR. Contudo, relacionam frequência escolar com cor e sexo. A validação de processos sócio demográficos, as decorrências de formas de ocupação territorial e econômica, influencia diversos tons de discussão sobre as condicionalidades e sua importância no PBF, já que o perfil sócio econômico das famílias localizadas em regiões estudadas se relaciona também com o IDH, índice de gini e níveis de concentração de riqueza.

Entre alguns aspectos cabe perguntar, em que medida, ocorre o entendimento acerca de que o programa faz parte de uma política de governo e não se configura como uma política de Estado. Neste sentido, sua manutenção ocorrerá condicionada a aspectos da dimensão sócio política e as justificativas em mantê-lo, modificá-lo ou extingui-lo seguirá a propósitos políticos mais imediatos e eleitoreiros. Esta questão relacionada ao caráter provisório das condicionalidades e sua contraditoriedade em relação ao exercício prático do direito não foi comentada em nenhum dos artigos do sítio virtual.

Alguns artigos tratam sobre o significado do programa para usuários. Sobressaem nestes, os aspectos qualitativos da análise de dados em formato de entrevistas semi abertas, abertas, depoimentos, observação participante, grupos focais. Tais textos relacionam com mais sistematicidade/frequência o histórico da

política de assistência social e a implementação do SUAS nos territórios estudados. Pensamos que tais avaliações são profícuas, já que: resgatam a história de administrações públicas/municipais com os resquícios do autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo e de governos centralizadores (Monnerat, 2009).

Neste aspecto, coloca-se em evidência modelos de gestão atrelados a modelos de assistência e apresenta-se por suposto, que a racionalidade das operações ainda segue aspectos políticos culturais construídos socialmente, ou seja, as técnicas em si não alteram aspectos do cotidiano em suas relações histórico concretas.

As nuances do trabalho sócio educativo são pouco abordadas, apenas se ressaltando a importância da informação sobre a finalidade das condicionalidades. O governo, enquanto gestor da política pública, propicia um conjunto de ações que possuem finalidades específicas e gerais, as quais perpassam a dimensão sócio institucional e a cultura política hegemônica da organização, ou seja, de todo o processo de modelagem dos serviços, a normatização e sua viabilidade. Alguns questionamentos surgem quanto a um padrão civilizatório e até entendimentos sobre este, como o fato de se ter recurso financeiro repassado pelo BF o que proporciona: *...não precisar recorrer à solidariedade alheia para conseguir um agasalho ou calçado* (Monnerat, 2009).

Alguns argumentos apresentam aspectos políticos ideológicos dos discursos acadêmicos e institucionais sobre a qualificação do programa no âmbito da política de assistência social e suas contrapartidas.

O PBF levanta as opiniões de técnicos do programa afim – o Programa Saúde da Família (PSF), como um programa com uma faceta meramente

assistencial, que pode levar ao desestímulo ao trabalho (Monnerat, 2009). Há também o reconhecimento, sob muitos aspectos, das dificuldades sobre o cumprimento das condicionalidades, haja vista o contexto de implementação e de adequação ao perfil e necessidades do público alvo. Júnior et alii (2009) fazem uma análise quantitativa levantando a questão do PIB, do crescimento dos municípios, relação custo benefício positiva e a questão da desigualdade relacionada a justificativa da necessidade das condicionalidades e responsabilizando as famílias pelo seu cumprimento. Já em outros artigos, a presença de uma coletividade responsável e defensiva redirecionam a visão mais individualizada sobre o contrato das famílias com o programa no cumprimento das contrapartidas:

a desigualdade, a desagregação e a erosão da cidadania participativa impõem a busca de novas formas de intervenção pública. A tarefa fundamental é construir um perfil de convivência menos ameaçado (Castro et alii, 2009:4).

Baseada no referencial teórico de Rosanvalon e Castel, uma pesquisa de opinião sobre o PBF é encomendada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República e elaborada pela Universidade Nacional de Brasília. Curiosamente a população acredita no programa, entretanto o caráter dos brasileiros não é bom, isto dado como questão de sua própria natureza, o que pode se relacionar a problemas na implementação do PBF, especialmente por conta da corrupção e da falsidade ideológica. (Castro et alii, 2009:14).

Assim, articular propósitos de Programas de Transferência de Renda em implementação nos países de capitalismo periférico e o desempenho dos operadores de tais programas para a garantia de seus impactos não implica em

suprimir tal processo reflexivo, o qual redimensiona significados e práticas culturais situadas ao contexto histórico em que se estruturam.

Esta citação expressa algo desta preocupação analítica:

O Programa Bolsa Família adquire um perfil diferenciado para a intersectorialidade. ... A pobreza é muito estigmatizada (grifo nosso). ... Se as famílias acessam a educação e a saúde, como são vacinadas, que as gestantes e nutrizes são atendidas, então se poderia afirmar que o município vai bem e o programa está atingindo o seu objetivo. No entanto, a questão não é tão simples assim, principalmente quando se considera tanto o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que não atinge os 100%, quanto as dificuldades sentidas pelas famílias quando necessitam acessar os serviços, a exemplo dos de saúde, e estes não respondem às suas necessidades. Assim, as políticas deveriam estar mais estruturadas para atender às diversas situações de vulnerabilidades destas famílias (grifo nosso). A primeira atitude a ser modificada nesse aspecto diz respeito à imagem distorcida que a maioria dos gestores construiu em relação às famílias que acessam o Programa Bolsa Família. O processo avançaria muito se a compreensão do fenômeno da pobreza fosse feito via ações conjuntas com os demais beneficiários, com a participação efetiva dos mesmos (grifo nosso). Ações que pudessem fazer parte das estratégias de atuação das demais instâncias, sem necessariamente ser orientação de um determinado programa (Dias et alii, 2009: 11)

As três dimensões discutidas neste capítulo foram escolhidas em função de sua centralidade no debate acadêmico e político sobre o Programa Bolsa Família. Estão ressaltadas na medida em que assumem, como mecanismos de um Sistema, o papel de realizar arbitragens sobre as famílias, podendo reproduzir os mesmos universos simbólicos que se pretende modificar. O universo cultural e suas expressões morais quando não questionados nas matrizes teóricas que justificam a

modernização do processo gerencial, afetam tanto os agentes que operam tais modificações na ponta dos serviços, quanto os resultados esperados pelos níveis governamentais e as expectativas e interesses da população atendida no caso, pelo PBF. Os mecanismos se transformam em dispositivos de conhecimento e poder homogeneizadores de práticas de controle e pacificação social.

Considerações Finais

Os textos aqui analisados foram apresentados a partir de disciplinas variadas. E em alguma medida a Biblioteca Virtual possui objetivos públicos e governamentais para reforçar esta multiplicidade de abordagens metodológicas, relacionadas a campos disciplinares que buscam dialogar com o tema principal da mesma. Neste sentido, o alcance dos textos no que se refere à organização de discursos sociopolíticos também apresenta significativa relevância quanto ao significado dos PTR, as concepções de família e pobreza, além das discussões que se embutem sob a perspectiva pragmática de constituir análise propositivas, questionadoras, “eficazes”, com os paradigmas que orientam não só a concepção sobre políticas sociais na atualidade como também, as condições concretas e formas mais apropriadas de planejamento estratégico e implantação, na rota não só da otimização de utilização do gasto público, como também do enxugamento dos recursos necessários as suas ações operacionais.

Compreendemos que a construção da cidadania desde as políticas sociais destinadas ao denominados “pobres” ou “excluídos” necessita de um deslocamento importante para o campo onde articulam-se saberes, conhecimento, práticas de intervenção nas condições de capacitação dos operadores do Sistema.

Um desafio para que a própria gestão tecnocrática das populações, ultrapasse seus limites burocráticos e os interesses sócio econômicos de controle e subordinação de populações com maior possibilidades de disrupções sociais.

Quanto a isto, observa-se, em diversos artigos, os limites de estudos quanto a sua aplicabilidade em se tratando de um país continental, com fortes diferenças culturais, geográficas, econômicas, sociais e regionais, no lidar com a diversidade que abarca tal processo.

O aspecto que denota o investimento dos produtores de tais artigos é a quantidade e diversidade dos casos estudados, no que se referem à capacidade de gestão municipal dos processos de implantação, consolidação e ampliação do programa com otimização dos resultados no alcance e impacto sobre a população a que se destina, porém voltados em sua base de argumentação, para o dilema de encontrar saídas para que os objetivos do Programa se tornem factíveis.

Enquanto estudos relacionados à pesquisa quanti/ qualitativa, seus conteúdos também representam, momentos históricos que apresentam fatos ambíguos, contraditórios expressivos de tensões assimétricas nas relações de poder e dominação e que perpassam as práticas e representações políticas e sócio culturais.

A questão da representação, como um elemento constituinte da esfera política, observada em alguns dos artigos pode não ser suficiente na construção de desenhos compatíveis dos PTR com políticas sociais caracterizadas por políticas de cidadania. Os PTR se legitimam em clivagens sociais, mais do que políticas. O foco da questão sobre a esfera política diz respeito à capacidade de representação política e institucional dos sujeitos que constituem tais famílias, sua posição e lugar social na cultura brasileira.

Considera-se, como argumento forte desta tese, que o processo de institucionalização do ordenamento democrático toca na questão do agenciamento

de projetos nacionais e do envolvimento de atores diversos na arena política. Afinal, manter a estabilidade do sistema e legitimidade social, como também buscar a real integração política de grupos marginalizados, faz parte das relações que configuram o Estado, a partir tanto da externalidade deste olhar como de sua internalidade. Algumas vezes, os artigos analisados justificaram o PBF e portanto, os PTR a partir do uso adequado de instrumentos de pesquisa metodológicas, mais indicadores sobre desigualdade, indicando que a diminuição da desigualdade é favorecida pelo programa, como se o mesmo representasse uma política estratégica de focalização para tais populações neste sentido (Mendes et alii, 2009: 12)

Em artigos onde o uso de indicadores é historicizado, os objetivos do programa são analisados relacionando, em particular, os serviços de assistência social, de saúde e de educação, posto que se ressaltam a importância de regionalizar as demandas, reconhecer o poder local e sua relação com os “beneficiários” do PBF.

Entretanto, as referências aos operadores do programa são incipientes, mesmo quando se reforça a importância da existência de diagnósticos e registros do acompanhamento das famílias, produzidos pelos CRAS e relacionados aos dados nacionais do IBGE e PNAD. Neste aspecto, a criação de um dispositivo como o da condicionalidade, também passa a ser amparado em contradições institucionais.

Em muitos artigos, os maiores problemas de gerenciamento dos municípios em relação ao PBF que dificultam a ampliação do seu impacto e efetividade, dizem respeito ao processo de organização e operacionalização do CAD Único e a gestão das condicionalidades (Monteiro et alii, 2009).

A assistência social, relacionada ao trabalho na sociedade capitalista, coloca em debate sua racionalidade em função de seu caráter compensatório. Cabe considerar em que medida, a esta dimensão histórica estrutural se acopla os aspectos circunstanciais e complementares das políticas de assistência social, posto que os processos que as constituem são de grande complexidade e representam em seus aspectos mais variados a relação entre processo civilizatório, portanto a articulação entre o padrão jurídico formal de um Estado nação e os sujeitos sociais concretos que estão inseridos neste (Forchesatto, 2009)

Os aspectos gerenciais do PBF são os mais avaliados e ressaltados nos textos aqui analisados. Consideram indiretamente as relações de poder e força de classes sociais e elites constituídas, sem citá-las, porém sinalizando ambientes em que essas elites são forjadas: meio rural e meio urbano. A relevância deste aspecto político/econômico gerencial fundamenta as discussões sobre as relações do Estado e a formatação do programa com a necessidade de crescimento e desenvolvimento nacional, no que se reorganiza a forma de lidar com a população pobre e a assistência social pública, a qual passa do mero apoio material à concretização de parâmetros consensuais sobre a civilidade nacional e o reconhecimento decorrente de direitos humanos relacionados à segurança alimentar

e à renda mínima necessária à sobrevivência dos indivíduos³.

Considerando os objetivos públicos e governamentais, na problemática relação que se estabelece entre ambos, o alcance do PBF em particular, seu status, como e a quem se remete, aponta para um número significativo de preocupações das mais gerais às particulares.

Estão presentes discussões acerca de recursos materiais, condições físicas, recursos humanos, alterações de índices relacionados a qualidade de vida, pobreza, desigualdade, sob todos os aspectos que envolvam questões de gênero, geracionais, faixas etárias e extratos sociais segmentados, na medida em que tais questões estejam balizadas em análises tanto quantitativas como qualitativas, as quais, relacionam variáveis como faixa etária, sexo, escolaridade, renda, consumo alimentar, número e composição familiar, condições de ocupação de solo, moradia, habitabilidade, ocupação no mercado de trabalho, etc.

Alguns artigos discutiram particularmente a função social e possíveis resultados de utilização de contrapartidas no PBF, se incentivam o trabalho ou desmotivam as pessoas ao mesmo, como se o repasse de renda, provocasse um efeito adverso a sua pretensão. Esta discussão é suscitada em alguns momentos revelando olhares sobre a questão de gênero – a mulher no mercado de trabalho e

³ Segundo Zimmermann (2007), faz-se necessária uma distinção entre Renda Básica e Renda Mínima. Esta é a diferença que qualifica o PBF em uma determinada proposta. A Renda Básica é compreendida como uma renda universal a ser paga a todos os cidadãos de um país. A proposta de instituição de uma Renda Básica completamente incondicional para todos os cidadãos, desde o nascimento até a morte, sem qualquer critério de seleção é relativamente nova no discurso dos direitos humanos e na prática política dos Estados. Já os programas de Renda Mínima são característicos dos países industrializados. Trata-se de uma renda condicionada, garantida em alguns países para aqueles que não contribuíram para nenhum sistema previdenciário, mas é condicional no sentido de que o direito a essa renda está determinado pela situação socioeconômica e familiar. Ou seja, essa condição é aplicada a uma certa faixa de rendimento, na maioria dos casos não se outorga aos ricos. Tampouco é um direito individual, pois na maioria dos países somente beneficia as famílias que tenham um rendimento inferior ao nível oficial de pobreza.

como principal titular do Bolsa Família e as implicações deste processo tanto como mulher quanto como mãe, a principal e na maioria das vezes única cuidadora das crianças, adolescentes e da família como um todo (Tavares, 2009).

A indicação nos artigos sobre a permanência do trabalho infantil, dentre as famílias selecionadas pelo programa, torna-se quase um consenso, na realidade atestado pelas pesquisas quantitativas oficiais de grande monta. Seguindo esta linha há evidências de que, entretanto, as crianças trabalham menos, para freqüentarem a escola. Ocorre um equilíbrio de quantidade de artigos expostos no que diz respeito a utilização de métodos quali e quanti para a análise e aferição das suposições colocadas por pesquisadores em seus campos de pesquisa e formação, assim como de profissionais que atuam na abrangência da área executiva do Estado. Um número importante de textos, abordam brevemente do ponto de vista histórico, os PTR no mundo e sua necessidade no tempo histórico, considerando as relações engendradas pelo capitalismo e os rebatimentos na esfera do Estado.

Quanto ao tema acesso, todos os textos relacionam acesso a recursos e serviços na sociedade. Entretanto, os usos do termo são variados. Muitos percorrem a discussão sobre a escassez dos recursos e os serviços das políticas públicas setoriais sem relacionar a temática da intersectorialidade.

Na medida em que essa perspectiva de relação entre setores, serviços e recursos, coloca em questão diretamente a prática e os modelos assistenciais, construções históricas que se referenciam e se referendam pela lógica e constituição do Estado nação colonizado, seu padrão de regulação das relações sociais e a formação do perfil de cidadania conformado neste contexto, seria razoável conectar a questão da construção de modelos assistenciais com o padrão

de cidadania que continua delineando o enfrentamento da pobreza em relação aos trabalhadores mais precarizados na esfera do mercado.

Seguindo a linha desta problematização, alguns textos críticos relacionaram a assistência social e a questão do trabalho como categoria fundamental para a análise da racionalidade de tais políticas fundadas a partir da relação capital trabalho e uma funcionalidade compensatória deste processo de enfrentamento (Herkenhof et alii, 2009).

Sendo assim, as discussões sobre renda básica e renda mínima nos PTR (Forchessatto, 2009) são visivelmente articuladas à dimensão que seus autores creditam ao processo de mudanças no mundo moderno, ao esgarçamento do tecido social e às possíveis relações engendradas entre Estado e população dispensável do processo de produção e reprodução do sistema social.

Quem são os substituíveis, dispensáveis e inúteis para as condições de reprodução do capital e do trabalho na atualidade? Assim, as condições de acesso seja a serviços e recursos, convoca a dimensão econômica, mas também simbólica, permanente na estrutura sócio cultural, que define a quem se destinam as políticas, seus critérios de utilização e gestão, suas condições de implementação, objetivos e propósitos e níveis de decisão e participação dos afetados pela mesma.

Um artigo em particular (Ivo, 2009) caracteriza o processo de reconversão da questão social no Brasil no contexto do projeto neo-liberal. Analisa o processo de despolitização da questão social contemporânea, por meio das políticas sociais focalizadas num quadro dissociado da proteção e dos direitos. Explicita as fragilidades desse modelo no plano institucional, societário e político, bem como os

efeitos na segmentação da exclusão, aprofundando um conflito redistributivo de base, entre pobres e quase-pobres (Ivo, 2009).

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 (Sant' Anna, 2009).

Divergentes formas de equacionar a questão do enfrentamento da pobreza, ao meu ver, podem ser complementares. A articulação de moralidades presentes no cotidiano dos sujeitos que participam do processo de implantação, discussão e avaliação do PBF, com a dimensão da luta pelo poder político representam uma alternativa para a desmistificação de diferenças sociais tomadas como naturais e legítimas. Um risco, posto que pode traduzir-se em uma aceitação coletiva que para os pobres o pouco oferecido é suficiente.

A universalidade em questão nas políticas públicas fica então descaracterizada, de seu sentido abstrato, já que um padrão liberal se traveste de universal e todo um aparato institucional coercitivo e disciplinador incorpora princípios formais de adequação da realidade em um complexo formado por Estado e mercado e relações custo/benefício, instituindo critério de eficiência instrumental.

Um dispositivo de controle que serve para garantir direitos, em última instância, pode resignificar uma prática social recorrente e discriminatória que naturaliza a desigualdade social, posto que esta se concretiza tanto na esfera moral, quanto simbólica. Padrões culturais que não sejam explicitados permanecem, de

algum modo, na dinâmica dos agenciamentos que constroem as relações entre usuários e o PBF, através de seus agentes operadores.

Os textos da Biblioteca Virtual do MDS, em certa medida, tangenciam tais práticas e orbitam em torno da busca de um consenso legitimador das modernas ferramentas de gestão. Entretanto, confirmar a legitimidade de regras auto impostas pode estimular a lógica própria e imperativa das normatizações institucionais funcionais e consolidadas historicamente.

Generalizar um tipo humano adequado aos imperativos do Estado e do mercado demarca uma especificidade do processo de inserção nos Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Família, que não indica mudanças ou transformações significativas nas formas de convivência, produção e reprodução dos indivíduos na sociedade em que vivem.

Quanto a esta questão relacionada ao processo concorrente de flexibilidade e politização da condição de direitos sociais em uma política de cidadania, compreende-se que a especificidade da escravidão brasileira representa uma diferenciação importante nos processos de participação política e civil dos sujeitos e suas práticas sócio culturais.

Nota-se a ambiguidade entre possibilidade real e efetiva de ascensão social no familismo patriarcal em troca de identificação com os valores e interesses do opressor. (Souza, 2003: 120)

O horizonte prático moral que condiciona a vida e as relações sociais destes despossuídos formalmente livres, os faz ocuparem funções para a sobrevivência à margem do sistema geral. E, no país, o processo de desenvolvimento capitalista

periférico não incluiu a maioria desta população trabalhadora analfabeta desde sua libertação formal, e desqualificada para o mercado de trabalho em crescimento.

O padrão social disruptivo e improdutivo dos indivíduos no segmento é relacionado também ao entendimento de que suas origens estão baseadas em famílias desestruturadas, anômicas em uma ambivalência que relaciona cor e comportamentos com práticas e significados culturais próprios de um tipo de segmento social.

Junta-se à nova pobreza, grandes segmentos de população afro descendente, cujas estatísticas ainda confirmam como os mais excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social da nação. Portanto, os mais afetados pela desigualdade social e suas repercussões.

De interesse nesta relação é a descoberta dos mecanismos, opacos à consciência dos envolvidos, que permitem o estabelecimento de tal grau de heteronomia numa relação social entre formalmente iguais... para que a lei abstrata, que serve de substrato a noção de cidadania seja uma realidade efetiva (Souza, 2003:126)

Neste termos do debate é que se faz importante um distanciamento reflexivo que propicie uma crítica construtiva em relação a ênfase em reformas administrativas, como se o problema central fosse apenas o de gestão eficaz dos recursos e das práticas institucionais.

Cabe retomar a questão de que a pobreza no Brasil tem um perfil sócio-histórico próprio, sendo um fenômeno de massas em uma sociedade periférica de capitalismo tardio, que enredou seus projetos em uma espécie de legitimação subpolítica, seguindo princípios funcionais, que em sua racionalidade instrumental se fazem opacos no sentido de obscurecer como a moralidade e o poder se

vinculam de modo peculiar no mundo moderno e muito especialmente no contexto periférico.

Neste sentido, a construção de consensos na perspectiva de constituição hegemônica de um projeto de desenvolvimento nacional ativa os interesses políticos em relação ao PBF, posto que significados e posições sobre o mesmo se configuram nos sentidos e faces da intervenção social também formulada para o Programa, o que envolve ações concretas políticas e sociais.

Refletir sobre dispositivos estratégicos de gestão como as condicionalidades e a intersectorialidade têm como base avaliar a tensão profunda que os mesmos podem expressar entre a legislação brasileira inspirada na tradição universalizante dos direitos humanos e sociais e a realidade onde os sujeitos sociais concretos e absolutamente diversificados em termos de classe social, gênero, etnia, geração e referências culturais se situam. Um exemplo para tal questionamento eclode: as condicionalidades como um procedimento claro de focalização, são efetivas quanto a alteração da condição de subcidadania dos usuários dos serviços? Por que tais usuários não teriam condições de considerar importante o acesso a saúde e educação de seus próprios filhos como pressupõe a contrapartida do PBF?

A leitura que antecedeu ao trabalho de campo, por isto, não se fez neutra.

Em nosso entendimento, nos artigos, tanto as concepções, quanto as práticas de intervenção, são refratárias à ambivalência do Estado no trato com a questão social, como também ambíguas quanto à composição de planos de atuação, na administração sobre os cidadãos, considerando certa hierarquização social de sujeitos tornados visíveis, para a política social, a partir da estruturação de

variáveis que identificam, maior ou menor situação de risco social, neste caso os pobres, perfilados pelo critério de renda e segmento populacional como destacado.

No conjunto dos textos existe uma lacuna acerca da discussão sobre a relação entre moralidade e poder no que a questão, enredada nas narrativas sócio históricas estejam presentes de forma simultânea e em toda a sua complexidade relacionadas aos operadores dos serviços, trabalhadores que produzem e reproduzem a racionalidade instrumental do “Sistema” e também, interferem nos modelos de intervenção, especialmente na ponta da assistência, onde lidam diretamente com a pobreza aqui observada e agora enclausurada em critérios e pré requisitos para a seleção, acesso e, em particular, a manutenção dos usuários no PBF.

Na identificação de leituras matizadas sobre o processo de modernização da agência Estatal, compreende-se que a ênfase dos artigos em relação ao desenho do Programa perseguiu os próprios objetivos descritos na sua própria regulamentação, que o de um modo geral exhibe certo enquadre dos interesses dos artigos pela demonstração de resultados apropriados a proposta do Bolsa Família a partir da racionalidade instrumental discutida anteriormente. Um enquadre que se materializa nas ações Estatais de enfrentamento da pobreza.

As argumentações reforçam, contudo, a idéia de que a investigação se apresenta como uma tentativa de diálogo sobre o processo de investigação empírica, dos significados e condições para a resolução das demandas

institucionais que forjaram as investigações e análises e, especialmente, das formas como a modernização estatal acolhe e gere a dinâmica social que as gesta⁴.

Assim, os artigos também produzem interpretações do cenário institucional, sem que necessariamente se desfaçam da abstração teórica deste processo e sua leitura conceitual. Entretanto, quanto da manutenção das estruturas fortemente hierarquizadas que traduzem valores, atores e cenários reforçados por uma lógica colonizadora, poucas foram as argumentações que acenaram a uma discussão sobre quem são os pobres, como foram constituídos e se situam nesta condição de serem pobres, do ponto de vista de sua identificação, sua posição e lugar na sociedade de um ponto de vista histórico e cultural.

Cabe a nós, pelo exposto, situarmos este questionamento, já que em função do contexto no qual os artigos se apresentam, a condição de abstração programada e vigiada que constitui um dos aspectos mais importantes para a garantia de análises menos enviesadas, tende a ser relativizada.

Neste sentido, nossa conclusão retoma o início da dissertação, indicando que ao seu término, a investigação se inicia, pois entendemos como indicativo deste processo histórico, que se faz necessária a retomada de estudos sobre esta dimensão da realidade brasileira.

⁴ Quanto a esta questão da dinâmica gerencial propomos a discussão de Vianna(2002).

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

AMARAL, A.C. “A Contabilidade Social e os Programas de Transferência de Renda - Um Estudo do Programa Bolsa Família em Tangará da Serra” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

ALENCAR, M. T. “Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 90 e seu impacto no âmbito da família”. *Política Social Família e Juventude*. São Paulo, Cortez, 2004.

ARRIAGADA, I. . “ Transformações sociais e demográficas das famílias latino americanas”. In: **DOMINGUES, J. M. e MANEIRO, M.** (orgs). *América Latina Hoje*. Civilização Brasileira, 2006.

ÁVILA, P.M. “O Bolsa Família e a Pobreza no Brasil: Avanços e Limites” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

BAPTISTELLA, F.C.J. , SOUZA, S. de I.C. de S., FERREIRA, R.C. “Queda Recente da Desigualdade de Renda nas Regiões Sul e Sudeste - A Participação dos Programas Sociais” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

BILAC, E. D. “ Sobre as transformações nas estruturas familiares no Brasil. Notas muito preliminares”. In: *Famílias em Processos Contemporâneos*. São Paulo, Loyola, 1995.

_____. “Família: algumas inquietações”. In: *A Família Contemporânea em Debate*. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. “ Família e Políticas Públicas”. In: **ACOSTA, A. R. e VITALE, M. A.** F (orgs). *Família-redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, IEE-PUC/SP, 2007,3ªed.

BICHR M.R. “Novas experiências nas políticas de combate à pobreza: os programas de transferência de renda em São Paulo” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

BOURDIEU, P. *Razões práticas*. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. *O Poder Simbólico*. DIFEL/Bertrand Brasil. s/d.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, C. e PASSERON, J-C. 2005 (1968).

“Segunda Parte – A Construção do Objeto” (pg 45 a 72) e “Textos” no. 20 a no.32

(partes), em *O Ofício de Sociólogo – Metodologia da Pesquisa na Sociologia*, Petrópolis: Vozes.

BRAGA, A. de B., KLUGE, J., AMARAL, M.K. e SILVA, S. da P. “Avaliação Nutricional de crianças beneficiadas pelo Programa Bolsa Família que freqüentam creches municipais em Vitória da Conquista - BA.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

BRAGA, S.G.M., LEANDRO, D.C. e JÚNIOR, L.G.S. “Microcrédito como ação complementar ao Programa Bolsa Família - a experiência do Crediamigo do BNB” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

CACCIAMALI, C.M., TATEI, F., BATISTA, F.N. “Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o Trabalho Infantil e a Freqüência Escolar” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

CARRARA, Sergio. *O que nos une*. (entrevista) www.clam.org.br.

CARVALHO, de B.C. do M., ZELMANOVITS, S.C.M. e ARREGUI, C.C. “Era assim. Como será? Programa Ação Família São Miguel Paulista” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

CARVALHO, I. M. M. “Família e Proteção Social”. In: *São Paulo em Perspectiva* nº 17, São Paulo, 2007.

CARVALHO, J. M.. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira, 2002.

CASTEL, R.. *A Gestão dos Riscos: da antipsiquiatria à pós psicanálise*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1987.

_____. *A discriminação negativa*. Sao Paulo, Vozes, 2008.

CASTRO, de O. de C.H., WALTER, T.M.I.M., SANTANA, de B.M.C. e STEPHANOU, C.M. “Percepções sobre o Programa Bolsa Família na Sociedade Brasileira.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

CHALHOUB, S.. *Visões da Liberdade – uma história das últimas décadas da escravidão na corte.* São Paulo, Companhia das Letras, 1999.

CICOUREL, A.. 1975 (1969). “Teoria e método em pesquisa de campo”, em *Argonautas do Pacífico Ocidental.* São Paulo: Abril Cultural.

COELHO, G.A.V.A., FERREIRA, N.M. e MAGALHÃES, R. “A Intersetorialidade no Programa Bolsa Família: reflexões a partir de uma experiência local” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

COUTINHO, M. e SANT’ANNA, J. “Estados de Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

COSTA, A. C. G.. “A família como questão social no Brasil”. In: *Família brasileira: a base de tudo.* São Paulo, UNICEF/Cortez, 2005, 7ª ed.

COSTA, da B.A.A., SALVATO, A.M. e DINIZ, C.S. “Análise do programa de transferência Bolsa Família para o período 2004-2006: impactos sobre pobreza, desigualdade e focalização” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

COSTA, M.D. “Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

COSTA, P. de A. “Políticas públicas: programas sociais federais de transferência de renda – Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

CUNHA, da E.R. “O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

DAGNINO, E. “Cultura, Cidadania e Democracia”. In: *Cultura Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos.* Belo Horizonte, UFMG, 2000, p.61-102.

DA MATTA, R. - “O ofício do etnólogo ou como ter ‘anthropological blues’”, em *A Aventura Sociológica*, Edson Oliveira Nunes (org) Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DESLADES et alli. Por que as crianças são maltratadas? Explicações para as práticas de maus tratos infantis na literatura. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 19(2):707-714, 2002.

DENZIN, N. K. e YVONNA S. L. .O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teoria e abordagens. São Paulo: Artmed, 2006.

DIAS, M. N. A. e SILVA, M. de F. do R. . “A condição de pobreza das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Bacabal - MA: a importância do benefício” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

DIAS, M. N. A. e SILVA, M. de F. do R. . O Programa Bolsa Família no município de Bacabal-MA: avaliação de implementação com o foco nas condições. Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Universidade Federal do Piauí (UFPI). In: www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

DOWBOR, L. “A Economia da Família”. In: **ACOSTA, A. R. e VITALE, M. A. F** (orgs). *Família- redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, IEE-PUC/SP, 2007, 3ªed.

DRAIBE, S... “A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda”. *Cadernos de Pesquisa* nº 34. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1999.

_____. “O tamanho do Brasil pobre: o Bolsa Família não basta: é preciso casa, emprego e principalmente educação”. www.estadão.com.br/suplementos. Disponível desde 26/08/2007.

FÁVERO, Eunice Teresinha. O estudo social :fundamentos e particularidades. In: O Estudo Social em Perícias, Laudos e Pareceres Técnicos. S.P., Cortez, 2003.

FILGUEIRAS, C.A.C. “Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

FILGUEIRAS, C.A.C. e CAETANO, J.A “Programa federal, execução local: o caso do Bolsa-Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

FLEURY, S. *Estado sem Cidadãos. Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. FIOCRUZ, 1994.

FONTOURA, da T.P. “Do peixe à pesca: Educação, Trabalho e o Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

FOOTE-WHITE, W. 1975 (1943). “Treinando a observação participante”, em *Desvendando Máscaras Sociais* . Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

FRAGA, Paulo César Pontes. Mais Estado Social e Menos Estado Penal. Revista Inscrita/CFESS, Brasília, 25-30,2002.

FRANÇA, et alii. “Ressignificando o Conceito de Risco nas Pesquisas e Práticas voltadas à Infância Contemporânea. *Revista do Programa de Mestrado em Serviço Social da PUC/RJ– O Social em Questão* n.7. Rio de Janeiro, PUC, 2002.

GABRIEL, M.E. Co-autores: MACHADO, M.D.C e OLIVEIRA, L.R.

“Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: junho de 2009.

GAETANI, F. “Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para uma discussão”. *Texto para Discussão-Escola Nacional de Administração Pública* n.14. Brasília, ENAP, 1997.

GARCIA, J. et alii.. Para além das estatísticas: qualificar o Programa Bolsa Família. www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: abril de 2009.

GLEWWE, P. e KASSOUF, L.A. “O Impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

GOLDANI, A. M. e LAZO, A. V. . “Brasil: desafios de las políticas para las famílias”. In: CEPAL- *Série: Seminários e Conferências* nº 42. s/d.
_____. Reinventar políticas para famílias reinventadas. In: CEPAL- *Série: Fmílias e políticas públicas y América Latina*, Chile, 2007.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. Revista Serviço Social e Sociedade 71. S.P., Cortez, 2002.

GUERCIO, M. A. F. S. e CAROBA, R.C.D. “Informações sobre as famílias do município de Piracicaba - SP beneficiárias do Programa Bolsa Família, de acordo com o Sistema Eletrônico de Desenvolvimento Social - SEDESO, referentes ao período de abril a junho de 2008” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

HEVIA, J. F. “¿Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

_____. “Relaciones lejanas. Cantidad y calidad de información que poseen los beneficiarios sobre El programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

HERKENHOFF, L. B. M., OLIVEIRA, de A. J., SILVA, de A.T. e SOBRINHO, C.A. “A (des) articulação entre a Educação e a Assistência Social no Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

HERKENHOFF, L. B. M., OLIVEIRA, de A. J. “Centralidade da Família: diferentes olhares sobre a mesma realidade” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

HERKENHOFF, L. B. M., OLIVEIRA, de A. J. e SANTOS, P.N. do L. “O Programa Bolsa Família: desafios para o município de Cariacica, ES” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. S.P., Cortez/CELATS.1983.

_____. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do(a) assistente social na atualidade. Cadernos CFESS/CRESS –atribuições do assistente social. R.j.,2003.

IANNI, Octávio. Capitalismo, violência e Terrorismo. R.J., Civilização Brasileira,2004.

IVO, L.B.A. “A reconversão social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

IVO, L.B.A. “Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo Periférico” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

JACCOUD, B. de L. “Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

JELIN, E. *Las familias latino americanas em el marco de las transformaciones globales: hacia una agenda de políticas públicas*, Manuscrito, 2005.

JOVCHELOVTCH, M. “O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil.” *Revista Serviço Social e Sociedade* 56. São Paulo, Cortez, 1997.

JUNIOR, L.H.P. e FILHO, M.A.N. “Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

KADRI, M.N. “A Contribuição dos Órgãos de Controle na Implantação de Políticas Públicas Descentralizadas - Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

KERSTENETZKY, C. L. “Políticas Sociais: focalização ou universalização?”. In: *Textos para discussão 180*, Rio de Janeiro, UFF/ECONOMIA, out.2005.

LAVINAS, L. “Universalizando direitos”. In: *Revista Observatório de cidadania - relatório 2004: medos e privações - obstáculos á segurança humana*. Rio de Janeiro: IBASE, março de 2004. p. 67-74.

_____. “Gasto social no Brasil; programas de transferência de renda versus investimento social”. UFRJ, 2007. lenalavinas@gmail.com

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Atividade e vulnerabilidade: Quais os arranjos familiares em risco? In: *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1, p. 67-97, 2006.

LICIO, E., CASTRO, H. e RENNÓ, L. “Bolsa Família e Voto nas Eleições Presidenciais de 2006: Em Busca do Elo Perdido” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

LIGNANI, B. de J. e SALLES-COSTA, R. “Participação do Programa Bolsa Família nas modificações do consumo alimentar de famílias beneficiadas pelo programa” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

LIMA, L.M.D. “A Contribuição do Programa Bolsa Família no Desenvolvimento da Educação” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

LIMA, S. de K. (autora) e LIMA, F.M.H (co-autor) “O Programa Bolsa Família e o processo de inclusão social: As Estratégias de Promoção Social no Município de Maracanaú – Ceará” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

LOUREIRO, P.M. “Lições Político-Institucionais do Programa Bolsa Família para Países Africanos – Uma Análise de Moçambique” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

MAGALHÃES, A.K. Co-autores: COTTA, M.M.R., MARQUES, S.E., FRANCESCHINI, C.C. do S., SOARES, B.J., SIQUEIRA-BATISTA, R. e MAYRINK, L.L. “Integração entre o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família: desafios estratégicos” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

MAGALHÃES, A.K., COTTA, M.M.R., FRANCESCHINI, C.C. do S., SOARES, B.J., SIQUEIRA-BATISTA, R., CAMPO, C.A. “Operacionalização do Programa Bolsa Família: identificando limites e possibilidades” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

MAGALHÃES, R.; SCHOTTZ, V.; MONERAT, L. G.; BURLANDY, L.; SENNA, C. M. M. de. “Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” Disponível em www.scielo.org.br/artigos . Acesso em outubro de 2007.

MAIA, S.A. “Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

MAIOR, S.A. “Trajetória da Transferência de Renda: Considerações sobre o Programa Bolsa Família”. www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual Acesso em: julho de 2009.

MALINOWSKI, B. 1976 (1922). “Introdução”, em *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, O.D.R. “Transferência de renda como fator preponderante na diminuição da desigualdade social no Brasil: os efeitos do Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MATOS, C.P. e OLIVEIRA, de G.G. “A ação do Programa Bolsa Família em comunidades rurais: O caso do timbó, Bahia” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MATTOS, E. e PONCZEK, V. “Estigma, oferta de trabalho e formação de capital humano: Evidências para beneficiários de programas de transferência no Brasil” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MAURELLI, M.M. Co-autores: ARRUDA, S.O. de D., SOARES, G.A., CARVALHO, de H.H., VIEIRA, A.C. e JUNIOR, M.S.J. “A Reestruturação do Programa Bolsa Família e suas Contribuições na Assistência à Saúde em Contagem - De Outubro de 2005 a Junho de 2008” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MEDEIROS, M., BRITTO, T. e SOARES, V.F. “Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MEDEIROS, R.A. “A Institucionalidade Possível: uma alternativa de gestão do Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MENDES, D.M.C. e SAMPAIO, B.L. “Fraudes no Programa Bolsa Família: A importância da credibilidade do Governo - Um estudo através do Modelo do Principal-Agente” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. A Violência sob a perspectiva da Saúde Pública, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 10:07-18, 1994.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. Revista Serviço Social e Sociedade 55, S.P., Cortez, 1997.

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio familiar. In: Política Social Família e Juventude. S.P., Cortez, 2004.

MITJAVILA, M. . “O risco como recurso para a arbitragem social”. In: *Revista Tempo Social*, USP, S. Paulo, 14(2): 129-145, outubro de 2002.

MONNERAT, L.G. “Objetivos e desenho do Programa Bolsa Família: O olhar da saúde” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MONTEIRO, A.A.D., FERREIRA, M.A.M, TEIXEIRA, D.M.K., SILVEIRA, R.F. de S. e DENÚBIA, A.L. “Evolução dos Gastos Sociais e Transferência de Renda no Brasil: Reflexões Sobre o Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MONTEIRO, A.A.D. , FERREIRA, M.A.M., TEIXEIRA, D.M.K., SILVEIRA, R.F. de S. “Investigação dos Fatores Condicionantes do Desempenho na Gestão Municipal do Programa Bolsa Família.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MONTEIRO, D.C.M., MILFONT, P.A.S. “Pesquisa Piloto de Avaliação dos Resultados Sociais da Concessão do Bolsa Família para os beneficiários em Vitória.” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

MOSER, L. e FORCHESATTO, R. “O Programa Bolsa Família em Municípios do Oeste de Santa Catarina: Problematizando sua Implementação e Gestão” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo, UNICEF/Cortez, 2005, 7ª ed.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Revista Serviço Social e Sociedade 50. S.P., Cortez, 1996.

_____. Marxismo e família – notas para uma discussão. In: *Infância e Violência Doméstica: fronteiras do conhecimento*. S.P., Cortez, 2000.

OLIVEIRA, L. de V. “Famílias e Programas Sociais - Análise das famílias de baixa renda do município de Ituverava (São Paulo) beneficiárias do programa Bolsa Família: um estudo da condição socioeconômica após ingressarem no programa.”

OLIVEIRA, T. “Bolsa Família e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: integração entre plano interno e externo para a difusão de boas práticas” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

ORTNER, S. B. “Uma Atualização da teoria da prática” e “Poder e projetos: reflexões sobre a agência”. In: GROSSI, M.P. et alli (orgs.) *25 Reunião Brasileira*

de Antropologia: conferências e diálogos – saberes e práticas antropológicas.
Blumenau: Nova Letra, 200.

Pandolfi D., Menezes F., Santarelli M. e Billo R. Edição: Bittencourt A. / Subedição: Chequer J. “Democracia Viva - Quem são e como vivem as pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. - Acesso à alimentação: ganhos e dilemas - Riscos da crise de alimentos para o Brasil” . In: www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PEQUENO, A.S. dos R. “O Programa Bolsa-Família: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar. In: Política Social...

PERRONI, M. da J. “Competências e responsabilidades entre os entes federados: uma leitura da legislação do Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PINHEIRO, C.R. “O perfil dos conselheiros do Controle Social do Programa Bolsa Família: espaço privilegiado de inserção dos profissionais do Serviço Social” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

_____ . “Controle Social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersetorialidade em um programa público brasileiro” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PINHEIRO, C. R. e FILHO, M. L. S. J. “Protagonismo juvenil no Controle Social do Programa Bolsa Família: uma aposta que pode dar certo” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PINTO, V.I. “Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

PIRANI, P.A. “O significado do Programa Bolsa Família para os beneficiários do município de Rolândia – PR” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

QUIROGA, A. M. “Assistencia e poder: revendo uma articulação histórica”. In: *Revista Praia Vermelha*, 13. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2005.

QUIROGA, M.A., Pastorini A., GARCIA, J., MORGADO, R. “Para além das estatísticas: qualificar o Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

RABELO, Desirée C., MARQUES, Marília D.S. Marques, MARTINELLI, Meirielly Comunicação Pública e mobilização social no Bolsa Família: Do projeto nacional à realidade Local

RIBEIRO, I. , RIBEIRO, A. C. T. . *Família em Processos Contemporâneos*. São Paulo, Loyola, 1995.

ROCHA, G.E. “O Programa Bolsa Família à luz do Direito e da Democracia” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

ROCHA, S. “Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade.” In: *Revista de Economia Contemporânea*. 2008, v.12, n.1, pp. 67-96.

RODRIGUES, A.M.M. “Políticas redistributivas e Direitos Cívicos e Sociais no Brasil: o dilema de construir a democracia num ambiente de desigualdade” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

RODRIGUES, M. “Políticas redistributivas & direitos cívicos e sociais no Brasil: o dilema de construir a democracia de cidadania em um ambiente de desigualdade.” <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual>. Acessado em julho de 2009.

ROSANVALLON, P. *A Nova Questão Social: repensando o Estado Providência*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAHLINS, M. *Cultura na prática*. RJ: Ed. UFRJ, 2004.

SALES, Mione Apolinário. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação de consenso. In: *Política Social...*

SALLES-COSTA, R. e SEGALL-CORREA, M.A. “Novas possibilidades de alimentação a caminho?” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SALLES-COSTA, R.; SANTARELLI, R., GADELHA, E., MAGALHÃES, R. e BURLANDY, L. “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança

Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas: Resultados referentes à situação de Insegurança Alimentar” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. Digitado.

SANTOS, dos C.J. “Direito ou privilégio: o Programa Bolsa Família e o significado local” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SANTOS, dos F.P.M. “Acompanhamento das condicionalidades de saúde e possibilidades de ampliação de acesso aos direitos reprodutivos e sexuais” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SANTOS, P.M.L (MDS) SOARES, D.M.P.L.L (UFRB) HENRIQUE, S.C.F (UFRB) SANTOS, dos C.M.S.G.C.S (UFBA) “Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SANT'ANA, M.S. “A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

_____ . “Bolsa Família e a tripla perspectiva sobre justiça social como redistribuição” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SARTI, I. “Famílias enredadas”. In: **ACOSTA, A. R. e VITALE, M. A. F (orgs).** *Família- redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, IEE-PUC/SP, 2007,3ªed.

SAWAIA, B. B. “Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético política, perigos e oportunidades”. In: **ACOSTA, A. R. e VITALE, M. A. F (orgs).** *Família- redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, IEE-PUC/SP, 2007,3ªed.

SEGALL, M.A., MARIN-LEON, L., HELITO, H., PEREZ-ESCAMILLA, R., SANTOS, P.M.L. e PAES-SOUSA, R. “Transferência de Renda e Segurança Alimentar no Brasil –Análise de Dados Nacionais” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SILVA, da M.L.J., GOMES, D.E. e VASQUEZ, C.J.J. “El Impacto del Programa Bolsa-Familia sobre las poblaciones rurales pobres del Brasil: un estudio de caso en el Rio Grande do Norte” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SILVA, da M.L.J. e MARTINS, B.J.B. “O Programa Bolsa-Família: focalização e impacto sobre a pobreza no Rio Grande do Norte” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SILVA, M. O. S. e. “O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil”. In: *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. 2007, v.12, n.6, pp. 1429-1439.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSORIO, R.G. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dez. 2007. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org> . Acesso em dez. 2007.

_____ et alii. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: IPEA, out., 2006. Texto para discussão 1228. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf. Acesso em: dez.2007.

SOARES, G.A. Co-autores: MAURELLI, M.M. e GUIMARÃES, B. de S. M. A “Intersectorialidade como prática na gestão de programas sociais” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

SOARES, L. T. . *Da avaliacao de programas sociais a constituição de políticas publicas*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ. s/ data.

SOUSA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: Política Social...

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Rio de Janeiro, IUPERJ, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003.

S.C.F.,Guadagnin C.S. e Santos dos C.M.S. “Desafio na gestão do Programa Bolsa Família em municípios de muito baixo IDH” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

TAVARES, A. de P. “Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

_____. “Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impactos sobre a pobreza e distribuição de renda” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

TEIXEIRA, G.C. “Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

WACQUANT, Louis. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro, ed. Zahar, 2001.

_____. *A Aberração Carcerária à Moda Francesa*. Dados- Revista das Ciências Sociais- IUPERJ, 215-233, 2004.

WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa Família*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

VAITSMAN, J. e PAES-SOUSA, R. (orgs). *Avaliação de políticas e programas do MDS- resultados Bolsa Família e Assistência Social -Volume II*. MDS/SAGI- Brasília, DF, 2007.

VALE, do C.M.T. “A Participação dos Programas Bolsa Família, PETI e BPC na Redução da Pobreza nos Municípios do Rio Grande do Norte (2000-2007)” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

VALENÇA, M. de A.P. “Importância do Programa Bolsa Família no controle da cárie dentária em pacientes da Clínica Escola de Odontopediatria” in www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

VASCONCELOS, Eymard Mourão. *Educação Popular e a Atenção à Saúde da Família*. São Paulo, ed. Hucitec, 1999.

VENÂNCIO, R. P. . *Famílias Abandonadas: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e Salvador- séculos XVIII e XIX*. São Paulo, Papirus, 1999.

VIANNA, A. de R. B. . “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. In: **Sousa, I. A.C.** . *Gestar e Gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Núcleo de Antropologia da Política. Relume Dumará, 2002.

VIEIRA, R.C. da M. “Programa Bolsa Família – PBF: Acompanhamento da educação como condicionalidade para promoção de cidadania” in

www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: agosto de 2009.

VILHENA, Junia de. Da família que temos à família que queremos. A família como base de apoio. In: O Social em Questão 7. Revista do Programa de Mestrado em Serviço Social da PUC-Rio. 2002.

YASBEK, M. C.. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. In: Temporalis –(ABEPSS), D.F., 2001.

ZIMMERMANN,C.R.“ Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a renda básica de cidadania”. *Revista eletrônica, Espaço Acadêmico*, v. 76. p. 1-6, 2007.

ZYLBERBERG, R. S.Impactos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade: uma análise inter-regional por uma Matriz de Contabilidade Social. www.mds.gov.br/programabolsafamilia/bibliotecavirtual . Acesso em: julho de 2009.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)