

**10 ANOS DE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
apresentação do Dossiê**

**10 YEARS OF BOLSA FAMÍLIA PROGRAM:
*introducing the Dossier***

Flávia Ferreira Pires

Universidade Federal da Paraíba

Walquiria Domingues Leão Rego

Universidade Estadual de Campinas

O Programa Bolsa Família (PBF) está completando dez anos de existência nesse ano. No ano de 2012, lançamos uma chamada pública de artigos acadêmicos para compor esse dossiê, cujo objetivo era fomentar o debate e reunir resultados de pesquisas em torno do programa brasileiro de transferência de renda condicionada, que comemora uma década de sua implementação. Havíamos detectado uma prevalência de estudos quantitativos de avaliação do Programa, o que é, segundo Adato (2008), um problema não apenas no caso brasileiro, mas recorrente nas avaliações dos programas de transferência de renda condicionada globalmente. Para lidar com a carência de estudos de perspectiva qualitativa, priorizaríamos as avaliações do programa que tivessem como base pesquisas sociológicas, antropológicas e etnográficas, com abertura para pesquisas nas áreas do desenvolvimento, política, educação e saúde. A ideia era publicar pesquisas que se encaixassem, mas não exclusivamente, nos seguintes eixos: (i) o papel, a relevância e a necessidade das condicionalidades; (ii) avanços ou problemas colocados particularmente para a situação política das mulheres receptoras, tendo em vista o recorte de gênero implementado; (iii) possíveis efeitos do programa no cotidiano das famílias, concernentes às crianças e aos homens; (iv) avanços ou retrocessos na constituição de um política de cidadania e, por fim, (v) possíveis resultados ou tendências já observados no que se refere ao objetivo último do programa, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Vinte e três artigos foram submetidos para avaliação, provenientes sobretudo de pesquisadores brasileiros em diferentes estágios da carreira acadêmica, das diferentes regiões do país. Desses, quinze foram pré-selecionados, reescritos e submetidos mais uma vez. Onze artigos foram finalmente escolhidos para serem apresentados ao leitor da Revista Política e Trabalho.

Na sua maioria, os textos priorizaram abordagens qualitativas, resultado de pesquisas em localidades específicas. Essa perspectiva micro é relevante para a compreensão da dinâmica do programa, uma vez que dados estatísticos sobre o programa estão em larga medida disponíveis, mas nem sempre revelam as razões das grandes tendências. Um exemplo é o intrigante fator da escolarização das crianças. As estatísticas mostram o quão bem sucedido é o programa em manter as crianças na escola, aumentando a frequência escolar. Ao mesmo tempo, sabe-se que o aproveitamento e aprendizado escolar não acompanham o aumento da frequência escolar (Santos et al., 2007, p. 186). Uma pesquisa de abordagem qualitativa estaria em melhores condições de responder a pergunta: se as crianças estão na escola, por que não estão aprendendo?¹ Talvez devamos nos perguntar quais revelações se depreendem – sobre a educação e a distribuição de recursos pedagógicos e simbólicos em geral, no Brasil – do fato de que as crianças pobres frequentam a escola, mas não aprendem. Para responder a esse tipo de pergunta, as metodologias qualitativas são fundamentais.

Embora sejam essenciais no desenho do Programa, poucos artigos se dedicam a compreender o papel, a relevância e a necessidade das condicionalidades. No texto “O público e o privado”, de Michele de Lavra Pinto, lemos o relato de uma beneficiária que contesta a necessidade das condicionalidades: “como recebo bolsa família tenho que levar meus filhos para pesar e consultar todo mês na clínica da família, até parece que a gente trata mal os filhos, porque todo o mês?”. Embora haja importantes discussões sobre o funcionamento das condicionalidades, como as apresentadas no texto “Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola”, de André Brandão, Rita de Cássia Pereira e Salete Da Dalt, em que se discute a condicionalidade escolar; não é possível ainda nos questionarmos sobre a possibilidade de sua extinção. Esse, no entanto, é um tema que, no caso brasileiro, precisa ser endereçado com vigor, já que o programa nasceu como um esforço na direção da constituição de uma renda básica da cidadania (Lei no. 10.835/2004), um benefício incondicional e universal (Suplicy, 2007; Lavinias, 2006; Zimmerman, 2006). Talvez o sucesso em torno do Programa, demonstrado nos dados estatísticos, nos impede de pesquisar mais profundamente a questão, tendo em vista o velho ditado de que não se mexe em time que está ganhando. No entanto, essa é uma questão que vem sendo debatida por autores estrangeiros que trabalham com os inúmeros programas de renda condicionada em funcionamento no mundo (Bradshaw e Víquez, 2008; Hanlon, Barrientos e Hume, 2010; Adato et al., 2000). Segundo Hanlon, Barrientos e Hume (2010, p. 131, tradução nossa),

¹ Essa questão é tratada no texto “Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola”, presente neste dossiê. Os autores André Brandão, Rita de Cássia Pereira e Salete Da Dalt ensaiam uma resposta a essa questão afirmando que “[...] no quadro geral da pobreza e da miséria que ainda são endêmicas no Brasil um resultado melhor de um grupo de alunos pobres [...] pode passar [...] despercebido por diretores, coordenadores e professores. Isto porque tal desempenho ‘melhor’ pode ser lido na escola como ‘ruim’ ou ‘insuficiente’, principalmente se lembrarmos do tipo de aluno que a escola espera (provido de algum nível de capital cultural previamente incorporado)”.

“quase não há evidência de que as condicionalidades fazem alguma diferença primordial”², já Bradshaw e Víquez (2008, p. 827, tradução nossa) afirmam que “[...] as evidências mostram que as pessoas geralmente priorizam os gastos com saúde e educação mesmo quando não são condicionalidades”³. A pergunta que fica para ser investigada seria: é possível, então, atingir os mesmos níveis de frequência escolar e acompanhamento médico dispensando as condicionalidades (Britto, 2008, p. 189)?

Em relação aos possíveis efeitos do PBF no cotidiano das famílias, especialmente no que tange às crianças, temos alguns artigos que exploraram as consequências de seu lugar no desenho do Programa. A ideia de que o dinheiro do Bolsa é dos (ou para os) filhos é tratada em diversos trabalhos que compõem esse dossiê, a exemplo de “A ‘precisão’ e o ‘luxo’”, “Relações de troca e reciprocidade”, “Comida de Criança e o Programa Bolsa Família”, “Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família?”, “Público e Privado”, entre outros. Nesses trabalhos, tornou-se evidente a posição privilegiada das crianças dentro da família, no que diz respeito aos gastos com o benefício. Isso é relevante na medida em que as crianças não são consideradas beneficiárias formais (como é o caso em outros programas, a exemplo do Bolsa de Treinamento Ocupacional da Nicarágua), e muito menos o gasto com o benefício é tutelado pelo governo.

Um exemplo do modelo de moralidade nas despesas, em que as crianças e suas necessidades alimentares básicas são a prioridade, ou seja, aquilo que Viviana Zelize (1989) chama de *morality of spending* e Flávia Pires, nesse volume, chama de “moralidade da maternidade”, pode ser encontrado no texto “A ‘precisão’ e o ‘luxo’”, de Martina Ahlert, numa entrevista realizada em Codó, Maranhão, na qual Marta, beneficiária diz:

É assim ó, um mês eu compro as coisas pra dentro de casa, né? Tá faltando as coisas, pago um talão de luz que é sessenta reais. Aí eu compro as coisas, bolacha pra eles merendar, as coisinhas. Compro caderno, compro lápis, sandália pra um, creme pra outro, desodorante pra outro, as coisinhas de casa [...] Aí, tem mês que eu compro as coisinhas pra eles tudinho. Aí tem mês que eu parto no meio, pra comprar as coisas pra eles e arroz pra nós comer.

Em “O público e o privado”, de Michele de Lavra Pinto, vemos como o entendimento em relação aos gastos com o dinheiro do Programa é cercado de julgamentos morais por parte da população e dos próprios agentes municipais do Programa; e, como aponta o texto “Relações de troca e reciprocidade”, existe um “decoro” a ser observado no que diz respeito aos gastos. Para o autor do artigo, André Pires, o consumo propiciado pelo PBF faz parte de um circuito de dons e contradons, onde os termos são Imposto – Benefício – Consumo, nesse caso, o consumo considerado moralmente adequado, no qual o consumo alimentar e

2 No original, leia-se: “there is almost no evidence that conditions make any major difference”.

3 No original, leia-se: “evidence shows that people will often prioritise spending on health and education even when it is not a condition”.

infantil está em primeiro lugar.

Nos textos aqui apresentados, esse privilégio dos filhos tem uma face perversa, na medida em que pode ser entendido como uma das razões do aumento do consumo de gêneros alimentícios pouco nutritivos e dos casos de obesidade infantil, como indica o texto “Comida de Criança e o Programa Bolsa Família”, de Flávia Ferreira Pires. Outros efeitos talvez não esperados do PBF podem ser vistos no artigo “Benefícios sociais e transição de modos de vida rurais”. Os autores, Gabriel Henrique Lui e Silvia Maria Guerra Molina, discorrem sobre o desincentivo ao trabalho rural como resultado da entrada de benefícios sociais, embora não se possa falar em “acomodação” da população, uma vez que suas condições de vida e trabalho estão melhores atualmente. Essas constatações levam-nos a reclamar a ausência no PBF de uma articulação maior em termos de política pública específica nas áreas de políticas culturais, de educação, de trabalho e renda. Nancy Fraser, em “La justicia social en la era de las ‘Políticas de Identidad’”, faz referência a necessidade de políticas públicas integradas para de fato reforçar a democracia e a justiça distributiva. Observamos uma carência de políticas de orientação nutricional, políticas de geração de trabalho e renda, como também políticas de valorização da democracia e dos direitos sociais que integrem os Ministérios da Cultura, da Educação e do Trabalho e Emprego ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa necessidade é revelada a partir de diversos textos do dossiê.

Ainda em relação ao cotidiano familiar, alguns textos tocaram rapidamente a questão dos **homens**, a exemplo de “O Programa Bolsa Família: Subjetividade e Integração Social em Maracanaú (CE)”, de Sandoval Alves Rocha. Entretanto, a questão masculina em relação ao PBF permanece uma incógnita. Que efeitos o recebimento do benefício traz para os homens, pais de família, muitas vezes desempregados ou em situação muito precária de trabalho? É preciso saber no que resultam esses efeitos para o cotidiano familiar. Algumas pesquisas afirmam que uma disponibilidade maior de recursos financeiros por parte das famílias tende a aliviar tensões, contribuindo para o bem-estar de todos (Adato, 2008, p. 230). Ao mesmo tempo, existem pesquisas que reafirmam o temor do aumento da violência doméstica, principalmente praticada pelos maridos contra suas esposas, em função do aumento da renda ‘delas’; embora esse temor não pareça ter sido confirmado com pesquisas (Hanlon; Barrientos; Hume, 2010, p. 77). Mas é importante colocar um acento político nessa questão, já que a permanência da falta de políticas públicas para homens pobres, analfabetos, sem qualificação, e moradores de regiões pobres e carentes de políticas de emprego e renda que levem em conta as especificidades regionais, pode agravar a questão da violência em geral e da violência doméstica em particular. A violência deve ser compreendida como uma grave questão pública, cultural e social e que repercute dramaticamente no âmbito doméstico e privado.

Como beneficiárias formais, as mulheres foram pesquisadas e sua voz se fez ouvida por inúmeros pesquisadores, como Walquiria Leão Rego, Alessandro Pinzani, Gregory

Duff Morton, Martina Ahlert, Milena Cassal Pereira, Fernanda Bittencourt Ribeiro, Milene Peixoto Ávila, Michele de Lavra Pinto, Sandoval Alves Rocha, entre outros. No entanto, apesar das críticas de que os programas de transferência de renda condicionada tem retraditionalizado os papéis de gênero e as funções associadas com a maternidade (Molyneux, 2006; Quijano, 2009), os textos aqui reunidos apontam para uma possível reestruturação do cotidiano das famílias baseado no recebimento do dinheiro mensal que, no caso das famílias extremamente pobres, supre as necessidades básicas de alimentação e, no caso das famílias pobres, possibilita o planejamento dos gastos familiares e a compra parcelada de bens duráveis, além de outros empregos diversificados (Pires, 2009). Em consequência, como aponta Gregory Duff Morton, no texto “Acesso à permanência”, é justamente nas famílias pobres, em que a renda para o consumo alimentar está garantida a partir de outras fontes, geralmente do trabalho masculino, que o PBF tem mais chances de revelar-se como uma política de autonomização feminina. É importante salientar que como esse dinheiro é recebido e administrado pela mulher, suas possibilidades são alargadas, enquanto cidadã, afinal “a gente tem mais liberdade no dinheiro”, como sabiamente aponta Dona Ednaide, do Vale do Jequitinhonha, no texto “Liberdade, dinheiro e autonomia”, de Walquiria Domingues Leão Rego e Alessandro Pinzani, presente neste volume. Conforme destaca Walquiria Leão Rego (2008), esse avanço é importantíssimo, uma vez que não seria possível pensar formas políticas mais participativas ou estimuladoras de cidadania sem o atendimento de necessidades básicas, indispensáveis à reprodução da vida.

No entanto, é preciso enfatizar que sem o aprofundamento da distribuição de renda e de recursos educacionais, diminuidores da desigualdade social, será impossível democratizar de fato a democracia brasileira. Se o Programa caminha para uma política de inclusão cidadã, ele esbarra em afirmações que destacam o benefício com uma ajuda do governo, uma dádiva divina e não um direito conquistado, como afirma Milene Peixoto Ávila, no texto “Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família?”. Todavia, alguns trabalhos revelam mulheres que acabaram por ter seus canais de comunicação participativa fortalecidos com a inclusão no Programa, como vemos no artigo “No Areal das Mulheres”, em que as autoras Milena Cassal Pereira e Fernanda Bittencourt Ribeiro pesquisaram um quilombo urbano. No trabalho “A ‘precisão’ e o ‘luxo’”, a caracterização do recebimento do benefício através do idioma da “luta” coloca em cheque a dicotomia entre direito e assistencialismo. Em “Relações de troca e reciprocidade” afirma-se que a participação no Programa contribui para criar e fortalecer formas de pertencimento político a partir de um compromisso moral que as famílias assumem com o Estado, em que pesem relações de troca e reciprocidade no sentido maussiano. Em “Liberdade, dinheiro e autonomia”, demonstra-se o início de um processo de autonomização e empoderamento das mulheres pobres. A fala de Dona Francisca, no artigo “Acesso à permanência”, é emblemática nesse sentido:

(Francisca:) Nunca eu comprava nada. Nunca fazia dívida porque eu sabia que eu não podia pagar. Eu nunca-- independente de que José [o marido dela] trabalha e recebe, mas ele nunca me deu dinheiro não. Ele falava, 'Vai lá, e compra,' e tudo bem, né? Pronto. Mas eu mesmo chegar e comprar, não. Nunca comprei. Nunca tinha comprado. Depois do Bolsa Família que eu passei a comprar. Já comprei móveis para dentro de casa, roupa.

(Entrevistador:) É mesmo!

(F:) Eu já. DVD, tudo eu compro. Hoje eu compro [...] O dinheiro do Bolsa Família, é eu que pego, e eu administro. Eu compro coisas para os meninos, e compro para mim.

[...] Tem gente que fala assim, "Ah, mas é um direito da gente." Mas quem é que já pensou no direito da gente antes já? Nunca ninguém pensou no direito da gente!

Sua fala demonstra como o dinheiro trouxe-lhe mais autonomia e possibilitou-lhe novas experiências, como a de comprar algo, pois nunca havia comprado nada. Quando ela diz "O dinheiro do Bolsa Família, é eu que pego, e eu administro", isto, de per si, parece ser uma experiência de autonomização e empoderamento.

Com os textos aqui apresentados ainda não foi demonstrado uma possível quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Para precisar tal avanço, talvez uma década seja insuficiente. Entretanto, pesquisas que visem esse objetivo não podem ser negligenciadas e precisam começar prontamente. O Programa não pode ser avaliado apenas pelos seus resultados imediatos, que são, acreditamos, em larga medida, positivos; precisamos ter condições de avaliar sua sustentabilidade e seu potencial de impactar positivamente a vida de gerações de brasileiros. É preciso investigar se o Programa cria realmente condições para o fim da miséria e da pobreza extrema.

Finalmente, em que medida o Programa pode ser entendido de forma exigente como uma política pública de cidadania, foi tema tratado em alguns trabalhos aqui reunidos, como no artigo de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, que nos deixam vislumbrar um horizonte de esperanças, embora ainda cercado de desafios monumentais.

Referências

ADATO, Michelle D. et al. The impact of Progresa on Women's status and intrahousehold relations. **Final report**. Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2000.

ADATO, Michelle. Combining survey and ethnography methods to improve evaluation of conditional cash transfer programs. **International Journal of Multiple Research Approaches**, n. 2, 2008, p. 222-236.

BRADSHAW, Sarah; VÍQUEZ, Ana Q. Women Beneficiaries or Women bearing the cost? A genderend analysis of the Red de Protección Social in Nicaragua. **Development and Change**, v. 39, n. 5, 2008, p. 823-844.

BRITTO, Tatiana F de. The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David. (ed). **Social Protection for the poor and the poorest. Concepts, Policies and Politics**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008. p. 181-193.

- FRASER, Nancy. La justicia social em la era de las "políticas de identidad": redistribución, reconocimiento, y participación. **Apuntes de Investigación**, Cecyp, Buenos Ayres, ano 2, v. 2-3, 1997, p. 17-36.
- HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando; HULME, David. **Just give money to the poor: the development revolution from the Global South**. Vancouver: Kumarian Press, 2010.
- LAVINAS, Lena. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. **International Social Security Review**, v. 59, n. 3, 2006, p. 103-125.
- MOLYNEUX, Maxine. Mothers at the service of the new poverty agenda: progress/ oportunidades, Mexico's conditional transfer programme. **Social Policy & Administration**, v. 40, n. 4, 2006, p. 425-449.
- PIRES, Flávia F. A Casa Sertaneja e o Programa Bolsa Família. Questões para Pesquisa. **Política & Trabalho**, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, v. 27, 2009, p. 1 -15.
- QUIJANO, María. A. Farah. Social Policy for Poor Rural People in Colombia: reinforcing tradicional gender roles and identities? **Social Policy & Administration**, v. 43, n. 4, 2009, p. 397-408.
- REGO, Walquiria G. D. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, n. 73, 2008, p. 47-185. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000100007&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 26 mar. 2013
- SANTOS, Leonor M. P. et al. Perfil nutricional de crianças menores de cinco anos do semi-árido brasileiro. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de políticas de programas do MDS: resultados: segurança alimentar e nutricional**. v. 1, Brasília, DF: MDS/SAGI, 2007. p. 347-382.
- SUPLICY, Eduardo M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 12, n. 6, 2007, p. 1623-1628. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600023> Acesso em: 26 mar. 2013
- ZIMMERMANN, Clóvis R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 3, n. 4, 2006, p. 144-159. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext> Acesso em: 26 mar. 2013