

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS POBRES “NÃO MERECEDORES”: PODER DISCRICIONÁRIO E OS LIMITES DA CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS¹

Flávio Eiró²

1 INTRODUÇÃO

Sendo o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas), o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Em minhas pesquisas, constatei que o programa pode representar o único contato positivo das beneficiárias³ com o Estado para além de relações interpessoais que garantem acesso de forma desigual a serviços públicos. Adicionalmente, o programa é visto por essas mesmas pessoas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual se veem parte. A expressão deste sentimento carrega um potencial equalizador de cidadania que atesta a importância do programa para além de seus efeitos materiais. Empiricamente, faz-se necessário demonstrar se o PBF é visto e experimentado por suas beneficiárias como um direito social. Sua regulamentação por uma administração central garante um acesso homogêneo e impessoal pela sua população-alvo? Como as práticas discricionárias dos agentes responsáveis pela aplicação do programa – em especial assistentes sociais – influenciam as percepções dos pobres sobre seu direito de se beneficiarem do PBF?

Este trabalho analisa a relação entre representações da pobreza e o poder discricionário de agentes responsáveis pela aplicação do PBF, bem como os impactos de seus atos na forma como o programa é concebido por suas beneficiárias. A abordagem inovadora utilizada nesta pesquisa consiste em tomar os assistentes sociais municipais do PBF responsáveis pela aplicação do programa, como ponto de observação. Os assistentes sociais responsáveis pela implementação do PBF gozam de uma margem discricionária em seu trabalho, em que suas ações são definidas por suas próprias opiniões sobre o programa e representações de suas beneficiárias – e dos pobres em geral. Nesse contexto, o principal argumento deste trabalho é que os esforços dos assistentes sociais para melhor aplicar os recursos do programa estão enraizados em suas representações da pobreza que distinguem pobres “merecedores” e “não merecedores” da assistência social. Ao fazê-lo, a compreensão das beneficiárias do programa como um direito social – condicionado apenas ao seu perfil e às suas condicionalidades – é comprometida, gerando insegurança entre elas a respeito da continuidade de seus benefícios – o que já é reforçado por um aparato legal frágil e procedimentos burocráticos ambíguos.

1. Uma versão expandida desta nota foi apresentada no GT25 – Políticas Públicas –, do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), em outubro de 2017. Este trabalho originou-se da tese de doutorado em sociologia do autor (disponível em: <<https://goo.gl/1m4q1j>>). A pesquisa contou com o apoio das seguintes instituições: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (bolsa de doutorado pleno no exterior, Processo 99999.001728/2013-00); HéSam Université (Bourse Lévi-Strauss pour la mobilité internationale, PNM-14-LSTR-0007); e European Research Council under Grant 679614 (Brokers).

2. Pesquisador pós-doutoral na Radboud University (Nijmegen, Holanda).

3. O texto utilizará a expressão “beneficiária(s)” como padrão, em função de serem mulheres a maior parte do público atendido pelo PBF.

As análises desenvolvidas baseiam-se em eventos observados em Angico,⁴ uma cidade de tamanho médio do Ceará, onde a pesquisa de campo foi desenvolvida em um total de seis meses distribuídos ao longo de três anos (2013-2015). O trabalho de campo consistiu em uma observação etnográfica das atividades cotidianas da assistência social municipal responsável pela implementação do PBF. Em complemento, foram realizadas entrevistas em profundidade com 35 beneficiárias do PBF, sem a presença de assistentes sociais. As entrevistas focaram a percepção das beneficiárias sobre o programa e a assistência social de forma mais ampla. Em nível institucional, oito funcionários que ocupam cargos de coordenação dentro da assistência social municipal foram entrevistados. Também foram realizadas entrevistas com coordenadores da assistência social de municípios vizinhos, a fim de estabelecer uma perspectiva comparativa.

2 RESULTADOS

A discussão “favor *versus* direito” é um dos pontos centrais no debate sobre a assistência social e a cidadania de pessoas em situação de pobreza (Rego e Pinzani, 2013). Ao mesmo tempo em que o direito à assistência é previsto na Constituição Federal, a distribuição desses serviços é feita de maneira irregular. No caso do PBF, apesar de se tratar de uma iniciativa do governo federal, e ser gerida por ele, o desenho do programa prevê a participação ativa das prefeituras municipais, responsáveis únicos pela gestão local por meio das secretarias de assistência social. Uma discussão sobre o “direito ao PBF” é incompleta se ignora os aspectos subjetivos que motivam os agentes locais em seu trabalho e dão significado às suas responsabilidades e atribuições burocráticas. Desta forma, uma abordagem de investigação de práticas locais de implementação do programa é essencial, o que inclui considerar o relacionamento das beneficiárias com assistentes sociais.⁵

Por isso, as análises aqui desenvolvidas foram baseadas na teoria *street-level bureaucracy* de Michael Lipsky (1980). Ela é usada para analisar a relação entre assistentes sociais e beneficiárias do PBF, que é fortemente influenciada por representações da pobreza que retratam as beneficiárias do programa como “preguiçosos” e “não dispostos a trabalhar para aumentar os benefícios da assistência social”, como veremos em seguida. Tais representações, presentes no imaginário social mais amplo, compareceram claramente entre os assistentes sociais responsáveis pela aplicação do PBF em Angico. Estas podem ser vistas como uma compreensão baseada na experiência prática da assistência social. Como tal, essas representações determinam os procedimentos burocráticos da assistência social. O argumento central de Lipsky é que as estratégias e os mecanismos inventados pelos “burocratas do nível da rua” para lidar com as incertezas e pressões de seu trabalho fazem parte da política pública da qual eles são responsáveis pela aplicação. É importante salientar que a discricionariedade neste tipo de trabalho não só é esperada, mas, na maioria dos casos, é desejável – o que também se aplica ao caso do PBF. O encontro entre funcionários e beneficiárias da assistência social, por exemplo, é o momento de implementação da política pública, e trata de ações que não podem ser reduzidas a procedimentos burocráticos. Esta abordagem não tem como objeto de pesquisa a discricionariedade em si, mas a maneira como agentes fazem uso dela (Dubois, 2015).

4. Considerando o caráter ilegal de algumas atividades visadas pela pesquisa conduzida, o anonimato foi umas das condições necessárias para o estabelecimento de uma relação de confiança com meus informantes. A opção por anonimizar a localidade justifica-se pela necessidade de se explorar dados contextuais que poderiam expor os participantes da pesquisa.

5. E ainda outros funcionários envolvidos na administração local do programa, como as prefeituras e os atores políticos (Eiró, 2017).

No caso estudado, os assistentes sociais integram as representações dominantes da pobreza em suas práticas, adotando estratégias para “adaptar criativamente” (Rice, 2012) o programa para que ele “melhor se adeque” à realidade. Tendo em vista as beneficiárias que eles consideram indignas de receber o benefício, e outras famílias pobres que não o recebem, os assistentes sociais têm por motivação central eliminar do programa o primeiro grupo, para “dar lugar” ao segundo. Para tanto, eles empregam técnicas informais – não previstas no PBF – de avaliação da necessidade material das famílias, como a avaliação de valores de bens materiais e o confronto de informações fornecidas por beneficiárias e por seus vizinhos. Dada a subjetividade de cada assistente social em tais avaliações, decisões equivocadas ou desiguais são inevitáveis.

Seja em encontros nos domicílios, seja no escritório do PBF, outra prática confirma a assimetria da relação: o controle absoluto do dossiê físico de cada família beneficiária. Ao longo de toda a pesquisa, nenhuma vez testemunhei beneficiárias tendo acesso ao seu dossiê. Mais especificamente, o documento é mantido sob controle dos assistentes sociais, a fim de esconder seu conteúdo e não dar às beneficiárias elementos para contestar suas decisões. Em alguns casos, os assistentes sociais mostram algum dado específico para basear seu argumento, mas sempre mantendo o arquivo em sua posse. A espera dos assistentes sociais pelo consentimento das beneficiárias é uma característica típica das relações de *street-level bureaucracy*, resultado do reconhecimento do poder de decisão dos agentes. Uma série de práticas são projetadas para obter a conformidade dos usuários, tais como a violação da privacidade, o isolamento entre os usuários, e um sistema competitivo de distribuição de recompensas (Lipsky, 1980, p. 119).

Ações como estas resultam da forma como assistentes sociais enxergam o seu papel no PBF, que nem sempre corresponde ao esperado pelo programa. O PBF é baseado na autodeclaração de informações cadastrais, e não atribui a seus agentes o papel investigativo. Os assistentes sociais pesquisados reivindicavam coletivamente um papel que vai além de suas atribuições burocráticas, e, para tanto, apoiam-se em sua formação profissional.

Nós não somos burocratas, não tem sentido de empregar assistentes sociais para fazer este trabalho se não se espera uma avaliação séria das necessidades dessas pessoas. Um técnico não poderia fazer o nosso trabalho, eles não têm a mesma sensibilidade que a gente (Ana, 25).⁶

Eles reivindicam um trabalho complexo – em oposição às atribuições previstas – que não pode ser reduzido a meros procedimentos, e, portanto, não pode ser exercido por um funcionário sem qualificação; trata-se de uma rejeição do papel do burocrata que lhes é atribuído pelo programa. Assim, há uma disjunção entre as suas expectativas profissionais relacionadas com o *status* de seus empregos e suas funções estritas. No entanto, essa disjunção é formal e não representa uma fonte de conflito para atuação prática dos assistentes sociais ou para a administração do programa, uma vez que o papel que eles reivindicam é tacitamente aceito (na administração federal) ou mesmo desejado (na administração municipal).

É preciso considerar o efeito que tais práticas têm sobre a maneira como as beneficiárias veem o programa e a assistência social em geral. Bloqueios aleatórios e desigualdades nos valores recebidos são vistos como “erros” do programa ou atribuídos à vontade dos assistentes sociais.

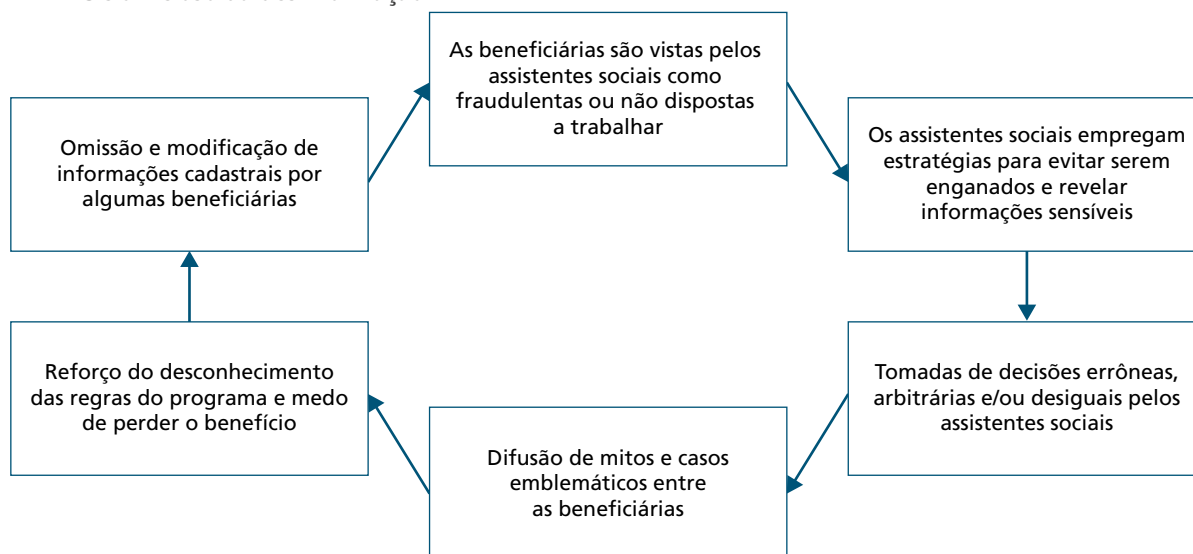
6. Os nomes dos entrevistados, assim como o nome da localidade na qual foi realizada o estudo, são fictícios.

E, de forma mais ampla, as relações entre ambas as categorias são determinadas por relações de classes. Mais precisamente, as beneficiárias identificam nos assistentes sociais comportamentos produzidos por representações da pobreza que elas encontram em todas as suas interações com pessoas de classes mais altas.

A maneira com que as beneficiárias percebem em seu cotidiano as representações da pobreza é significativa para a compreensão da construção de sua própria imagem como beneficiárias do PBF. Diversas entrevistadas declararam já ter escutado diretamente que o PBF “deixa as pessoas preguiçosas”, ou que, entre as beneficiárias, “só tem gente que não quer trabalhar”. Mas qual é a relação entre essa percepção e a relação das beneficiárias com os agentes do PBF? Meu argumento é que os assistentes sociais são vistos pelas beneficiárias como membros de classes superiores, o que produz um efeito de antecipação sobre a forma de serem vistas e tratadas. Uma beneficiária expressa esse sentimento: “os assistentes sociais são como todo mundo: olha[m] pra gente de cima, como se a gente não fosse igual”. A maneira de olhá-las, de acreditar nelas, a agressividade: o comportamento dos assistentes sociais é visto pelas beneficiárias não apenas como uma característica específica do seu trabalho, mas também como um sinal de sua posição de classe enraizada em suas atividades de trabalho. O “preconceito” e a “injustiça” que as beneficiárias dizem experimentar nas suas relações com os assistentes sociais são a extensão de um sentimento mais amplo a respeito de interações com pessoas de classes altas, o PBF e as atividades relacionadas sendo um lugar de manifestação dessas.

A falta de conhecimento dos detalhes de funcionamento do programa contribui para a generalização de uma postura de conformidade perante as “injustiças” produzidas. Mesmo entre aquelas que veem o programa como um “direito”, o receio de ser visitada por uma assistente social é constante. A implicação de tais práticas é a geração de um ciclo vicioso (figura 1) que reforça a desinformação, a representação das beneficiárias como (potencialmente) fraudulentas e a imagem do programa como uma “caixa-preta” impossível de ser compreendida pelas beneficiárias.

FIGURA 1
Ciclo vicioso da desinformação



3 CONCLUSÃO

Essa configuração ressalta a assimetria de relacionamento dos burocratas do PBF com as beneficiárias do programa e evidencia que esta relação está longe do que deveria ser: o encontro do cidadão com a administração pública – que pode, por si só, ser considerado como expressão da cidadania (Hasenfeld, 1985). O momento da ativação dos direitos sociais é assim mascarado pela desigualdade da relação, em que os assistentes sociais têm poder absoluto sobre as beneficiárias e suas interações.

A *intervenção burocrática* planejada, com aplicação rigorosa das regras pelos agentes para identificar aqueles com direito à assistência (Paugam, 2002), é sistematicamente contestada pelos assistentes sociais, pois ela os privaria do que lhes parece essencial em seu trabalho: a sensibilidade para avaliar as necessidades de cada caso e determinar as intervenções necessárias. A adoção informal (porque não prevista) de uma *intervenção individualista*, em que os agentes usam o poder discricionário para avaliar cada caso (*Ibid.*), requer das beneficiárias uma adaptação às regras informais de implementação do programa.

Em conclusão, o tema está diretamente relacionado ao exercício da cidadania dos pobres, que experimentam barreiras adicionais no acesso a direitos universais, ou são a população-alvo de políticas públicas com tendências reguladoras que são especialmente sujeitas à intervenção de atores locais (Holston, 2008; Souza, 2012). A expansão dos estudos de implementação de políticas públicas é sinal do reconhecimento da importância de barreiras informais que condicionam e limitam o acesso de fato aos direitos sociais e às políticas públicas formuladas especialmente visando à redução ou à compensação de desigualdades sociais (Pires, 2009).

REFERÊNCIAS

- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: administrer la misère. Paris: Éditions Points, 2015.
- EIRÓ, F. **La régulation familialiste de la pauvreté**: le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. Thèse (Doctorat en Sociologie) – École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2017.
- HASENFELD, Y. Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. **Social Service Review**, v. 59, n. 4, p. 622-635, 1985.
- HOLSTON, J. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- PAUGAM, S. **La société française et ses pauvres**: l'expérience du revenu minimum d'insertion. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- PIRES, R. C. R. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos de Gestão Pública**, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, 2009.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

RICE, D. Street-level bureaucrats and the welfare state: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. **Administration & Society**, v. 45, n. 9, p. 1038-1062, 2012.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

