

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

*“Pensar a família como uma realidade que se constitui pelo discurso sobre si próprio, internalizado pelos sujeitos, é uma forma de buscar uma definição que não se antecipe à realidade da família, mas que nos permita pensar como a família constrói, ela mesma, sua noção de si, supondo evidentemente que isso se faz em cultura, dentro, portanto, dos parâmetros coletivos do tempo e do espaço em que vivemos, que ordenam as relações de parentesco (entre irmãos, entre pais e filhos e entre marido e mulher). Sabemos que não há realidade humana exterior à cultura, uma vez que os seres humanos se constituem em cultura, portanto, simbolicamente”.*  
Cynthia Sarti, 2004.

Símbolo histórico das relações entre homens e mulheres, crianças e idosos, adolescentes e adultos, a família nos remete a pensar nossa realidade, nosso cotidiano, nossos problemas, nossas felicidades, frustrações, conflitos, emoções, nossa história, nossa memória. Representante dos desafios vividos pelo sujeito moderno (ou seria melhor classificar como homem pós-moderno<sup>1</sup>?!), as relações familiares nos dizem muito sobre o modo de viver e de pensar dos sujeitos. Irmãos, pais e filhos, marido e mulher, cunhados, primos, tios partilham segredos dos quais apenas podemos questionar: qual o sentido dos laços familiares para esses grupos? De que forma há a construção de mitos e referências, identidades e costumes, verdades e mentiras?

O estudo que ora se apresenta é fruto de uma longa trajetória pessoal de apoio à formação de educadores sociais que acompanham crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e, em especial, daqueles que lidam com as famílias, cujas necessidades tornam a atuação destes educadores, muitas vezes, fonte de frustração profissional.

O trabalho realizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) - Pastoral do Menor, em articulação com outras entidades de promoção e defesa abriu um leque de debates preliminares a respeito das limitações e possibilidades de intervenção junto àquele

---

<sup>1</sup>A teoria pós-moderna acredita que as diferentes formas históricas matem entre si não uma relação de progresso, senão uma relação de variação, pela qual não podem ser entendidas como sistemas finalizados e únicos, marcados por uma lógica homogênea de dominação e obscurantismo, ou por uma lógica contrária de liberação e iluminismo, ou ainda por um movimento unidirecional que conduza de uma a outra, seja de maneira linear ou de forma dialética. Dessa forma, pressupõe cada forma histórica como uma forma em si mesma contraditória, ambígua, reversível, polivalente. Não é, pois, como um sistema, senão como uma paisagem ou horizonte de possibilidade, como um cenário social e intelectual no qual cada época expressa suas diferenças, como o campo aberto que se trava uma batalha, como o terreno de jogos no qual cada um arrisca sua vida e seu sentido. In: CAMPILLO, A. **Adiós al progreso**. Barcelona: Anagrama, 1985. Ver também os trabalhos de: BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999; BAUMAN. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998; BAUDRILLARD, J. **À sombra das maiorias silenciosas**. São Paulo: Brasiliense, 1993; LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Rio de Janeiro: Olympio, 1986; ROUANET, S. P. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

público específico, aprofundando minha inquietação quanto à função da família e do Estado no trabalho de inclusão social.

A fonte principal desta inquietação reside no fato de que, embora apresentando roupagem em defesa dos direitos básicos da proteção social, os instrumentos reais de assistência contribuem muito pouco para que se altere, em essência, a situação vivida destas famílias. Durante o ano de 2006, tive a oportunidade de conhecer na prática o desenvolvimento do Programa Bolsa Família no Estado da Bahia através de atividades de facilitadora e coordenação do Projeto Plano Estadual de Apoio aos Municípios proposto pela secretaria de Combate a Pobreza e as Desigualdades Sociais no Estado da Bahia (SECOMP) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza (MDS), desenvolvido pelo Centro Educacional de Tecnologia em Administração (CETEAD).

O projeto foi implantado em duas etapas, das quais participei, num primeiro momento como facilitadora das Oficinas de Instancia de Controle Social, que teve a participação de 387 municípios do Estado da Bahia (número que corresponde aproximadamente 93% dos municípios baianos que no total são 417), representados pelos gestores municipais do Programa Bolsa Família e integrantes da sociedade civil, responsáveis por organizações não-governamentais (ONGs) ou outro tipo de instituição não-governamental. Ao todo foram produzidas 21 oficinas durante os meses de junho e julho de 2006.

À medida que as oficinas iam acontecendo, alguns elementos de repetição relacionados aos problemas e desafios surgiam acerca da gestão e desenvolvimento do PBF nas localidades, apontados pelos participantes no encontro mostravam a realidade sofrida e relatada por personagens dessa história. Ao término da primeira etapa, pude fazer um levantamento, com presença de 100% da dinâmica dos grupos, dos elementos que dificultam e das “pedras no caminho” que deveriam ser removidas pela ação da gestão municipal, da gestão estadual e federal, bem como da sociedade civil como um todo e, sobretudo, das famílias beneficiárias.

Tal levantamento possibilitou a produção de números estatísticos que estão traduzidos em três aspectos relevantes: 1. problemas de comunicação entre as esferas envolvidas no programa; 2. problemas de informação entre os sistemas e instrumentos de fiscalização do programa; e 3. problemas e desafios envolvidos na organização social municipal referente ao cumprimento das condicionalidades da política pública.

Diante de tais números, questões pontuais surgiram no contexto da minha atividade profissional e acadêmica: de que forma a execução das normativas e propostas presentes no programa estão sendo desenvolvidos? Pode-se perguntar se o foco ou focos da política estão sendo atingidos diante de tais incoerências administrativas? De que forma as famílias estão sendo privilegiadas pelo programa em um contexto caracterizado pelas próprias gestões como deficitário e ineficaz?

Desenhado então, um mapa inicial das condições do Bolsa Família na Bahia, iniciei uma pesquisa bibliográfica que me permitisse estudar e compreender melhor a trajetória de uma política pública no Brasil. Destarte, a pouca produção científica sobre o desenvolvimento do Bolsa Família<sup>2</sup>, decorrente dos poucos anos de vida do programa, surgiu como incentivo para a escolha do recorte desse trabalho. A partir dessa interação e aliada à disciplina Família, Pobreza e Políticas Públicas no Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea fez-se clara a importância e relevância de uma investigação sobre um programa social voltado às famílias pobres do país, tema constante em minha carreira profissional.

Munida de tais dados segui rumo à segunda etapa do projeto Plano Estadual de Apoio aos Municípios para o PBF: uma ação voltada a 210 municípios baianos que apresentassem até julho de 2006 o Índice de Gestão Descentralizada (IGD<sup>3</sup>) inferior a 0,6. Minha responsabilidade era coordenar equipes técnicas que durante dois meses visitariam e fariam oficinas de capacitação com as prefeituras (prefeitos, secretários, diretores de escolas, médicos e enfermeiras, assistentes sociais, representantes de associações e organizações não-governamentais, dentre outros) onde teriam esclarecimentos de ordem geral e apoios sobre o programa Bolsa Família, e, principalmente, formação acerca do IGD e o trabalho proposto

---

<sup>2</sup> Apesar de possuir um caráter instigante, o programa Bolsa Família até o momento não foi contemplado com relevante número de análises acadêmicas e científicas. Como bibliografia pode-se apenas citar os trabalhos econômicos do IPEA que focalizam somente o alcance do foco a curto prazo, ou seja, a eficiência da transferência direta do benefício e algumas teorizações como o livro do jornalista Marco Aurélio Weissheimer (2006) que trabalha com dados secundários e o artigo de Maria O. da Silva et al (2004). Durante o 13 Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste (CISO), ocorrido entre os dias 03 e 06 de setembro de 2007, o Grupo Temático “As novas temáticas da política social brasileira” configurou um espaço de debates onde foi possível reafirmar que o Bolsa Família é passível até agora de críticas fundamentadas em teorias, não apresentando dados que sustentem as críticas produzidas pela imprensa.

<sup>3</sup> Esse critério adotado pelo MDS e pela SECOMP em parceria com o CETEAD foi estabelecido seguindo a normativa do IGD, ou seja, os municípios que apresentem o índice inferior a 0,6 – valor considerado para um conceito de aprovação a gestão municipal do programa, indica que a política não está atendendo as condicionalidades do programa, o que significa o comprometimento do município com a execução do projeto. O IGD é utilizado, dessa forma, para avaliar o município e para servir como indicador numérico para o cálculo de recurso que será repassado a gestão do programa para acompanhar e melhorar o PBF nos municípios, a citar o auxílio aos programas complementares.

pelo MDS para o aumento numérico desse instrumento de avaliação da política e o bom uso do recurso financeiro para a melhoria do programa.

A prática atual de inclusão, que estabelece o cumprimento das condicionalidades (saúde e educação) em instituições centralizadas, muitas vezes distantes centenas de quilômetros dos distritos de residência, priva estas famílias do direito básico de convivência e inserção no tecido social.

O desejo de sistematizar o conhecimento adquirido com estas experiências, aliado à necessidade de conhecer o modo como a política social do Programa Bolsa-Família concretizada no Estado da Bahia, motivou a realização da presente investigação, que tem como foco compreender o impacto das políticas nas famílias beneficiárias pelo programa, assim como identificar e compreender as estratégias utilizadas por essas famílias na manutenção dos benefícios, no contexto do cumprimento das condicionalidades.

Diante de tal articulação com dados quantitativos e qualitativos, construir uma indagação para meu ponto de partida: o Programa Bolsa Família, política pública que tem por objetivo combater a pobreza propõe através de projeto, é eficiente e eficaz no trabalho contra práticas assistencialistas? A rede de proteção social que visa à inclusão das famílias beneficiárias promove a redução do quadro de vulnerabilidade social no quadro do cumprimento das condicionalidades previstas pela política (oferta de serviços básicos nas áreas de saúde, educação e ação social) considerando o paradoxo democrático?

A partir dessas interrogações proponho um estudo de pesquisa com objetivo de identificar e analisar elementos que nos levem a pensar acerca da função social do Programa Bolsa Família, como política pública na promoção do desenvolvimento sócio-cultural e da saída do anonimato econômico das famílias beneficiárias pelo programa no Estado da Bahia, o que implica discutir em que medida a família é ou não, dentro do quadro social referente ao cumprimento das condicionalidades pelos grupos envolvidos, a unidade privilegiada de intervenção da política.

Desejando uma melhor organização metodológica, dividi a dissertação em três capítulos, além das Considerações Iniciais e Finais. O primeiro capítulo intitulado “Família, Proteção Social e Políticas Públicas: breve revisão teórica”, apresenta uma revisão teórica da bibliografia produzida nas últimas décadas sobre família, pobreza e políticas públicas onde desenho um quadro das principais correntes de pensamento que surgiram a partir da segunda metade do século XX que nos mostram a divisão clássica dos modelos de políticas públicas

européias e norte-americano (políticas e programas), bem como as experiências na América Latina.

A revisão bibliográfica mapeou os principais trabalhos (contribuições clássicas e recentes) que discutem, por exemplo, o discurso elaborado pela área de Humanidades, que vai desde a economia até as teorias sociológicas sobre a função e característica da família brasileira ao longo dos séculos que compreendem o período contemporâneo. Nesse capítulo desenvolvemos análises baseadas em pesquisas e experiências fundamentais para entendermos a dinâmica e a interdisciplinaridade entre as esferas científicas: o professor João Carlos Petrini (2006) nos mostra as várias facetas que as famílias assumiram e assumem desde a sociedade moderna, e, mais do que nunca, sofrem mudanças rumo ao caminho da pós-modernidade.

Cristina Bruschini (1989) e Pedro Morandé Court (2005) apontam a família no contexto sociológico, ao passo que Elizabeth Kusnesof e Robert Oppenheimer (1985) traçam historiograficamente as redes familiares na América Latina, enquanto a rica contribuição nacional de Gilberto Freyre (2002) e Sérgio Buarque de Holanda (1936) nos ajuda a entender com mais sensibilidade à formação dos vínculos e laços regionais das famílias no Brasil. Marcos César Alvarez (2004) e Sérgio Adorno (1990) descrevem a trajetória do controle social no Brasil e suas especificidades.

O francês François de Singly (2002), ao estudar profundamente as dimensões das famílias, analisa as funções desempenhadas por essa instituição ao longo dos tempos: a de reprodutora biológica, a de reprodutora social e, finalmente, a de construtora de identidades, sendo essa terceira com certeza o elemento majoritário da formação e manutenção desses grupos.

A estrutura de uma política social, ou como ela deveria ser, é discutida pelo economista e professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC) - Rio de Janeiro, José Márcio Camargo (2004): qual o motivo real da cobrança de taxas aos cidadãos com o objetivo de convertê-la em recursos para a promoção de uma rede de proteção social básica e eficiente no Brasil?

A investigação do pesquisador Luis F. Aguilar Villanueva (2000) traz ao quadro teórico sobre políticas públicas questões sobre problemas públicos e agendas dos governos nos últimos anos, ao passo que Horst Rittel e Melvin Webber (2000) traçam a trajetória necessária de uma agenda social para identificarmos “*dilemas de uma teoría general de*

*planeación*”, a exemplo da formulação de metas, a definição de problemas ou sobre os problemas de planejamento que na maioria das vezes são retorcidos.

Os professores Quim Brugué e Ricard Goma, ambos da Universidade Autônoma de Barcelona (1998), trazem rica contribuição para a compreensão do histórico das políticas públicas locais e sua implicação para agendas complexas, decisões estratégicas e modelos relacionais. Seguramente, o trabalho dos pesquisadores aborda de maneira ordenada e elucidante aspectos-chave dos enfoques teóricos, das propostas tipológicas e das dimensões analíticas dessas políticas (econômica-laboral, sócio-cultural e urbano-territorial).

A reinvenção das famílias talvez seja o tema central desse capítulo: a partir de um conceito criado pelo escritor José Gameiro e adotado pela pesquisadora Ana Maria Goldani orientamos nossa interpretação teórica das informações coletadas pelos questionários e grupos focais, uma vez que partilhamos do principio de que

há que considerar que a família, no processo de refazer-se onde se reúnem “os meus, os seus e os nossos” em um contexto de novos arranjos matrimoniais e modos de vida – certamente incorpora características das famílias anteriores, mas os afetos que os sustentam seriam inteiramente novos. (GOLDANI, 2002, p.31).

No capítulo II “Programa Bolsa Família: aspectos gerais” apresentamos a política utilizando uma metodologia orientada pelo levantamento de documentação secundária, matérias e notícias dos principais meios de comunicação (Jornal A Tarde, Folha de São Paulo, Revista Veja e Isto É, além de outros), ademais dos próprios documentos institucionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Muitos desses textos e artigos foram disponibilizados durante os encontros com técnicos do MDS, mas considerável numero está já disponível no site oficial do Governo Federal.

Ao longo do desenvolvimento desse capítulo descrevemos características das condicionalidades do programa, objetivos, resultados alcançados, enfim, delineamos a estrutura do programa com o desejo de localizar nossas críticas e dados.

No III capítulo apresentamos a síntese das idéias e interpretações das pesquisas quantitativas e qualitativas: questionários e grupos focais realizados ao todo em 96 municípios baianos, divididos em 06 rotas: para tal ação, nos apoiamos no trabalho dos sociólogos Inaiá Carvalho e Paulo Henrique de Almeida (2003) que avaliam uma idéia fundamental para estudos sobre família e políticas públicas: a classificação das famílias como mecanismo de proteção social, como *“elemento-chave não apenas para a sobrevivência dos indivíduos, mas também para a proteção e a socialização de seus componentes”*, além de fundamentarmos

nosso argumento a partir de conceitos como vulnerabilidade social, discutido pela socióloga e professora Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002), e, estudos sobre pobreza, como a obra de referência do economista indiano Amartya Sen (1992), destacando também a experiência de Alberto Cimadamore (2004) – assessor do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO).

Nos limites da pesquisa, delimitamos nossa metodologia de investigação qualitativa às regiões Noroeste, Centro-Oeste, Sul e Extremo-Sul da Bahia a partir da produção de grupos focais com os sujeitos envolvidos. Para efeito das análises quantitativas escolhemos o caminho estatístico dos problemas enfrentados pelos grupos envolvidos na execução e recebimento da política: questionários que abordam as principais questões presentes no trabalho e no cotidiano de gestores, representantes governamentais, sociedade civil e claro, das próprias famílias no cumprimento das condicionalidades do programa, ou em outras palavras, na manutenção de uma rede de proteção social – oferta de serviços básicos nas áreas da saúde, educação e assistência social. Em resumo, os números da pesquisa ficam sistematizados pelo seguinte quadro: 1 etapa: estatística que estabelece os principais problemas apontados pelos gestores Bolsa Família e entidades governamentais e não-governamentais sobre o desenvolvimento do programa em âmbito local totalizando uma amostra de 387 municípios e 849 depoimentos; 2 etapa: aplicação de 96 questionários que abordam elementos relacionados ao registro da frequência escolar, envio de informações ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e a atualização e manutenção do Cadastro Único pela assistência social. Para finalizar, a 3 etapa compreende a elaboração de vinte e um grupos focais com os grupos envolvidos pela pesquisa.

Por fim, proponho uma revisão e debate sobre a recente produção bibliográfica dos “Textos para Discussão”, elaborados por Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares publicados pelo Instituto de Economia Aplicada (IPEA) entre os anos de 2006 e 2007 que propõe avaliações econômicas parciais sobre o impacto do programa Bolsa Família na vida das famílias beneficiárias tendo como referencial de argumentação a proposta do programa e sua focalização, contrapondo com a avaliação 2007 - “Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família”, realizada pelo MDS sobre o programa e os dados resultantes da investigação que agora se apresenta.