

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Estratégia de busca ativa de famílias extremamente pobres em municípios de pequeno porte da Região Metropolitana de São Paulo e do Sertão Alagoano.

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC

Relatório Final

Orientador: Fernando Burgos (GEP)

Aluna: Fernanda Quiroga

Campo de Conhecimento: Administração Pública

São Paulo - SP

Julho 2015

AGRADECIMENTOS

E aqui termina essa etapa da minha, ou melhor, da nossa pesquisa. Nunca consegui ver essa pesquisa como minha porque, primeiramente, ela teve início com você, meu orientador e amigo, Fernando Burgos. O seu olhar acerca da pobreza, o seu entendimento, sua sensibilidade me encanta e sempre quando você fala sobre o tema, eu agradeço por estar junto com você nessa jornada. Agradeço a você pela imensa oportunidade de ter entrado nessa tema tão complexo, triste e intrigante que é a pobreza. Agradeço a você pela confiança de passar esse projeto de pesquisa tão querido e importante para mim, sua aluna. Agradeço a você por fazer parte dessa pesquisa constantemente, diariamente. E, mesmo com tantos afazeres, responsabilidades e viagens, você foi parte presente e intensa dos meus dias de pesquisadora. Muito obrigada pelo professor excelente, pesquisador sensível, orientador presente e, principalmente, pelo amigo querido que você se mostrou.

Nunca consegui chamar essa pesquisa de minha, porque, ao meu lado, eu tinha uma companheira: Laís Youssef. Parceira essa que me acompanhou o tempo todo, me ajudando, me criticando e me divertindo, fazendo com que essa pesquisa, além de trabalhosa, fosse muito prazerosa. Muito obrigada, Lá, por dividir as dores e as delícias de uma pesquisa como a nossa. Muito obrigada por ser minha parceira de verdade e por tornar essa pesquisa uma só.

Gostaria de agradecer a todas as mulheres beneficiárias com quem conversei nos municípios de Estrela de Alagoas, Palmeiras dos Índios e Cacimbinhas. Acima de tudo, obrigada por terem me dado a oportunidade de conhecer mulheres fortes e guerreiras como vocês. Obrigada à todas e todos que dividiram parte do seu tempo comigo, através de conversas e entrevistas. Sem a opinião e as percepções de vocês, eu não teria condições de escrever um relatório como esse.

Por fim, mas não menos importante, obrigada à toda a minha família pela compreensão acerca do meu interesse sobre o tema da pobreza e da vulnerabilidade social, que apesar de tão distante da minha realidade, é tão importante e interessante aos meus olhos. Obrigada por estarem sempre me apoiando e participando das alegrias, empolgações, aflições e medos de uma jovem e inexperiente pesquisadora.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. POBREZA EM TERMOS TEÓRICOS.....	9
2.1. Diferentes análises sobre a Pobreza.....	9
2.2. O Fenômeno da Exclusão Social.....	12
2.2.1. Exclusão social como situação.....	14
2.2.2. Exclusão social como risco.....	15
2.2.3. Exclusão social como processo.....	16
2.3. Eliminação do Pobre.....	17
2.4. O papel dos governos locais na luta contra a pobreza.....	16
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS.....	18
4. APROXIMAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS.....	22
5. POBREZA ATRAVÉS DOS OLHOS DA PEQUISADORA.....	24
5.1. Alagoas.....	25
5.2. São Paulo.....	28
5.3 Comparando Casos.....	31
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	35

1) Introdução

“Eu falo a minha verdade” (Dona Cássia in Rego & Pinzani, 2014, p.93)

“Eu falo a minha verdade”, disse Dona Cássia, de Piri-Piri (PI). Mulher de 55 anos, separada, avó de muitos netos, que recebia R\$ 82 pelo Programa Bolsa Família. Dona Cássia era analfabeta e frequentava um curso de alfabetização, pois, segundo ela, desde pequena trabalhou na roça e a vida não lhe permitiu o estudo. Ela fala a sua própria verdade. Não é a minha verdade, e nem a sua, cara leitora ou caro leitor. A verdade de Dona Cássia fala mais alto do que a minha e a sua juntas, porque Dona Cássia tem a voz da experiência na pobreza, experiência essa que eu não tenho.

Gostaria de começar este relatório explicitando que minha classe social me proporciona oportunidades e privilégios que apenas uma pequena parcela da população tem. Privilégios esses que me permitem estudar na faculdade em que estudo, trabalhar no centro de pesquisa no qual trabalho e, conseqüentemente, escrever esse texto. Privilégio esse que não foi dado à Dona Cássia. Essa inequidade social que existe entre eu e Dona Cássia é importante de ser explicitada por alguns motivos: o primeiro deles é que Dona Cássia tem toda a legitimidade para falar de pobreza, uma vez que ela vive a pobreza desde que nasceu; enquanto eu, não tenho essa legitimidade. Como veremos mais a frente, essa diferença de oportunidades gera inúmeras conseqüências sociais na vida das pessoas envolvidas.

Este relatório foi pensado e escrito baseado em diversas leituras, entre elas Rego e Pinzani (2013) que por sua vez, é o primeiro livro escrito baseado em entrevistas com as próprias mulheres beneficiárias do referido programa, e não sobre depoimentos de pesquisadores e “especialistas” sobre o tema da pobreza. Além disso, esse relatório foi escrito baseado numa pesquisa de campo no pequeno município de São Lourenço da Serra, na Grande São Paulo e em outros quatro pequenos municípios do sertão alagoano., sendo eles Estrela de Alagoas, Palmeiras dos Índios e Cacimbinhas.

Acredito que nem para mim, como para qualquer pesquisador ou escritor é fácil denominar-se “especialista” em pobreza e desigualdade social, simplesmente porque estuda e entende sobre o tema. Acredito que alguém torna-se um “especialista” em algo, quando vive e sente na pele - como protagonista - essa experiência. Especialistas realmente em pobreza e programas de transferência de renda (e o Bolsa Família é um excelente exemplo), não somos nós, e sim “elas” e “eles”, os milhões de brasileiros que vivem em extrema situação de vulnerabilidade social.

Por este motivo, entendo que a melhor forma de falar sobre pobreza, desigualdade social, exclusão social e vulnerabilidade social é ouvir aqueles que vivem essa realidade. Após ouvi-los, adquirimos certa liberdade para escrever as nossas percepções e análises acerca do tema, baseado também naquilo que estudamos. Vítimas da injustiça possuem um acesso privilegiado ao conhecimento dela, que a conhecem melhor do que qualquer observador (Renault, 2004)

É preciso bastante cautela para escrever sobre algo que não nos pertence, é preciso de certa licença poética para que eu, alguém de classe média-alta, branca, possa escrever sobre a humilhação da pobreza, a dificuldade da miséria e o incômodo da fome. A voz de quem escreve esse relatório não é a voz da pobreza, não é a voz de uma mulher beneficiária do Bolsa Família que, além das dificuldades que encontra por ser uma mulher dentro de uma sociedade extremamente patriarcal e silenciadora, ainda é pobre. É a voz de uma estudante do curso de Administração Pública que se interessou pelo tema e que passou a pesquisar sobre – e com elas – as famílias pobres.

O objetivo inicial da pesquisa era estudar e mapear o que poderes públicos locais dos municípios de Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis e São Lourenço da Serra estavam fazendo a fim de erradicar a extrema pobreza, trazendo a população mais pobre da situação de miséria e invisibilidade para a autonomia relativa, através de mecanismos de busca ativa. No entanto, constatei uma enorme dificuldade por parte dessas prefeituras de pequenos municípios em abrirem as portas para a academia. O único município que aceitou contribuir para a pesquisa, depois de insistentes ligações, foi o município de São Lourenço da Serra. Os municípios de Salesópolis e Pirapora do Bom Jesus não aceitaram participar de conversas e reuniões, mesmo depois de muita insistência por parte dos pesquisadores, inclusive por parte do Professor Orientador Fernando Burgos.

Durante a pesquisa, surgiu a oportunidade de uma viagem para o Alagoas a fim de estudar um programa federal chamado Água Doce de desenvolvimento local e combate à pobreza, por meio da disciplina “Imersão Local”. Dessa forma, entrei em contato com três pequenos municípios, das quais faziam parte algumas comunidades que tinham beneficiários(as) do Programa Bolsa Família. Os municípios nos quais foi possível realizar a pesquisa de campo foram: Estrela de Alagoas, Palmeiras dos Índios e Cacimbinhas. Durante 10 dias de pesquisa de campo consecutiva, foi possível conversar com várias mulheres beneficiárias do bolsa atualmente, com mulheres aposentadas ex-beneficiárias e com maridos e filhas e mulheres que recebem o benefício. Por esse motivo, ao fim da pesquisa foi possível cumprir o objetivo inicial, de forma a estudar, mapear e compreender quais as formas de busca ativa que os governos locais estão realizando para encontrar pessoas pobres ainda não inseridas no Bolsa, em um município pequeno da Região Metropolitana de São Paulo e outros três de Alagoas.

Dessa forma, faz-se necessário introduzir brevemente os eixos do Programa Bolsa Família e seus objetivos. O Plano Brasil sem Miséria, criado na gestão do (Presidente Lula para Dilma Roussef, em 2011,) tem como um dos objetivos a responsabilização da sociedade pelos mais pobres, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O plano mobiliza as esferas federal, estadual e municipal e está dividido em três eixos, a fim de aumentar a renda per capita e o bem-estar das famílias. O primeiro eixo é a “Garantia de Renda”, cujo principal objetivo é o alívio imediato da situação de extrema pobreza e tem como um dos seus programas o Bolsa Família. Os outros dois eixos são “acesso a serviços públicos”, que visa melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias e “inclusão produtiva”, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres das zonas rurais e urbanas.

Uma grande estratégia do Plano Brasil Sem Miséria é o Busca Ativa que visa levar o Estado até o cidadão, em vez de esperar que o cidadão pobre venha até as sedes das Prefeituras e das Assistências Sociais. Segundo o MDS, o grande desafio do Brasil Sem Miséria é encontrar esses cidadãos invisíveis que estão tão à margem da sociedade que o Estado não chega até eles. É importante ressaltar que o Busca Ativa engloba a localização dos cidadãos, a inclusão no Cadastro Único e a atualização cadastral de todas as famílias. O conceito de um Estado proativo é extremamente importante para diminuir desigualdades e vulnerabilidades sociais e, cada vez mais, a sociedade pede por um estado que busque e localize o cidadão. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL e Combate à Fome.¹

Esse relatório foca no Programa Bolsa Família e sua importância como sendo o maior programa de transferência de renda da América Latina. Dentro do programa, busquei mapear e estudar a importância dos mecanismos de busca ativa do Bolsa Família. Estas estratégias e mecanismos de busca ativa, que serão analisados mais adiante, são essenciais para um Estado garantidor de direitos que visa uma postura ativa diante de problemas estruturais brasileiros como a pobreza e a exclusão social.

O presente relatório está dividido em quatro partes. A primeira parte traz um referencial teórico sobre o tema da pobreza e suas inúmeras dimensões, abrangendo o conceito de exclusão e coesão social. Além disso, busca detalhar o fenômeno chamado de “eliminação do pobre”, ou seja, o seu silenciamento, sua invisibilidade e outros fatores que fazem com que a pobreza seja um tema pouco discutido por algumas camadas na nossa sociedade. Dentro do mesmo tópico “Pobreza em termos teóricos”, um olhar teórico e pessoal a respeito de como deveriam agir os governos locais e administração pública em geral no âmbito da garantia de direitos na erradicação da pobreza, diminuindo a culpabilização e responsabilização dos mais pobres pela situação de pobreza. A segunda parte contém um panorama de como encontra-se o cenário da assistência social em pequenos municípios no Brasil, focando nos municípios visitados em Alagoas e no município de São Paulo. A terceira etapa no relatório está focada numa aproximação com os municípios visitados, contendo um panorama geral do tamanho, número de habitantes, pessoas cadastradas no Bolsa Família, etc. A última parte do relatório contém os relatos dos casos dos quatro municípios do sertão alagoano e o caso do município de São Paulo, dando ênfase para os momentos nos quais os mecanismos de busca ativa foram citados.

A pesquisa em questão foi dividida em duas grandes fases. A primeira delas busca trazer um escopo dos textos lidos e estudados a fim de se aproximar dos temas de pobreza, desigualdade e exclusão social. A segunda fase consiste na pesquisa de campo propriamente dita, que ocorreu em cinco pequenos municípios brasileiros. Vale ressaltar que a pesquisa de campo do município de São Lourenço da Serra, da Grande São Paulo, foi feita dentro da Prefeitura, ou seja, conversamos apenas com gestores, técnicos e políticos. Não foi possível realizar as entrevistas com os beneficiários, uma vez que a gestora responsável pelo Bolsa Família não deu abertura para isso, por mais que houvesse inúmeras tentativas de contato. Por

¹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria> Acessado em: janeiro, 2015.)

outro lado, nos municípios do sertão alagoano, as pesquisas foram realizadas somente com a população, ou seja, os beneficiários, os líderes locais, as agentes de saúde.

É importante ressaltar que ao final de todas as entrevistas com as famílias beneficiárias do Bolsa Família foi feita a seguinte pergunta: “Na sua opinião, o Bolsa é um direito ou um favor?”. Essa pergunta foi inspirada no livro Vozes do Bolsa Família de Rego e Pinzani (2013), no qual as autoras também faziam essa pergunta para as beneficiárias. No entanto, além de inspirado no livro, essa pergunta também tem respaldo na Constituição Brasileira, que tem como princípio a erradicação da pobreza². Ou seja, enquanto tiver pobreza e miséria no Brasil, programas como o Bolsa Família tem obrigação de existir/

2) Pobreza e Exclusão Social em termos teóricos

2.1 Diferentes análises sobre a pobreza

Economicamente, a pobreza pode ser considerada como a incapacidade de um indivíduo ou família conseguir recursos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas (Fields, 2001).

Segundo Barros et al (2000) a pobreza, analisada à luz da insuficiência de renda, pode ser dada pela escassez agregada de recursos ou pela má distribuição de recursos. Tendo em vista a primeira opção, ao compararmos o Brasil com outros países do mundo, não podemos dizer que o Brasil é classificado como um país pobre, uma vez que não existe insuficiência de renda no país. No entanto, no Brasil existe uma má distribuição de recursos que faz com que exista um grande número de brasileiros abaixo da linha da pobreza, mostrando uma concentração de renda muito grande numa pequena camada da população. Segundo essa lógica, uma distribuição de recursos mais igualitária dentro da nossa sociedade seria o suficiente para acabar com a pobreza brasileira.

De acordo com Sen (2000) a pobreza deve ser vista como privação de *capabilities* básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. No entanto, Sen reconhece que a insuficiência de renda é uma das causas principais da pobreza, uma vez que renda pode ser uma das principais razões para a privação de *capabilities*.

O grande problema ao avaliar pobreza apenas pelo critério de renda é que ele não é capaz de dizer tudo sobre o bem-estar das pessoas (Rego e Pinzani, 2014). Um exemplo que sustenta essa afirmação é que em um Estado de bem-estar altamente desenvolvido como a Dinamarca, no qual todos os serviços oferecidos pelo Estado são de alta qualidade (educação, assistência a saúde, seguro-desemprego, moradia), uma baixa renda não implicaria necessariamente num baixo nível de bem estar dos indivíduos.

Além da renda, existem outros dois tipos de fatores que ajudam a definir a pobreza. Streeten (1995) elenca alguns fatores objetivos que ajudam a estabelecer quem seriam os pobres do Brasil, sendo o primeiro critério a classe social e econômica. O outro critério é sobre o lugar de residência: pobres urbanos se deparam com dificuldades diferentes dos pobres rurais. As regiões mais pobres do Brasil são aquelas

² Artigo 3 da Constituição Brasileira

historicamente governadas por oligarquias locais que detinham todo o poder e faziam uso extremo da violência para a manutenção desse poder. Por fim, é importante levar em consideração o fato de morar em regiões isoladas, que são características pela não atuação do Estado, pela falta de poder público atuante. Outros critérios importantes a serem analisados ao definir quem são os pobres do Brasil são: cor da pele, gênero, idade e estrutura familiar. Streeten (1995) salienta a instabilidade crônica de renda daqueles que vivem na pobreza “a renda dos pobres tende a variar de ano em ano e de estação a estação, no contexto do ano, dependendo do tempo e de outros acidentes”.

Dona Dejanira de Maragogi (AL), mãe de quatro filhos, que trabalha no mar “cavando” mariscos, mais comumente chamados de massunim, disse em entrevista: “Se a maré estiver lá embaixo, dá pra pegar. Aí tem vez que ela tá alta, então não pega nada” (Rego & Pinzani, 2014, p.103). A fala de Dona Dejanira expressa de forma simples e clara o quanto que a renda dessas pessoas depende de estações de fenômenos da natureza, caracterizando uma noção de vulnerabilidade

Outros autores enxergam a pobreza como um conceito multidimensional, ou seja, um conjunto de dificuldades em lidar com diferentes tipos de privações, como por exemplo, precária qualidade do ensino público, precarização da saúde e falta de moradia.

Abranches (1994) caracteriza o pobre como sendo o ser humano que consome todas as suas energias para continuar vivo e por este motivo, não pode ser considerado um cidadão íntegro. A pobreza faz com que a luta pela vida, ou seja, o trabalho e busca pelo trabalho, não dê espaço para a educação, saúde, melhores oportunidades de emprego, criatividade e ação política. Existem também casos nos quais a luta pela vida não é vencida e o cidadão passa fome, pois não obteve renda o suficiente através de seu trabalho para alimentar-se. A luta pela vida familiar faz com que toda a família entre nesse ciclo e os filhos das famílias que passam por isso também enfrentam um luta pela sobrevivência. Forma-se um ciclo de privações que por sua vez, é muito difícil de ser interrompido pela ação estatal. No entanto, veremos adiante qual deveria ser a posição dos governos locais a fim de acabar com esse ciclo de privações, levando a esses cidadãos condições dignas de vida.

O autor também faz uma diferenciação em relação aos conceitos de pobreza, destituição e desigualdade. Segundo Abranches (1994), destituição está ligada a ausência de bens e de renda, ou seja, está intimamente ligada a mecanismos estruturais da economia. Por outro lado, a desigualdade é a diferença entre os mais ricos e os mais pobres e, por esse motivo existe um forte conflito de classes e interesses. Para que a desigualdade seja superada, é necessário que hajam programas de transferência de renda, ou seja, é preciso de existam “ganhadores” e “perdedores”. Em casos de transferência de renda como o Bolsa Família, os ganhadores do benefício são os pobres e extremamente pobres, na tentativa da diminuição da desigualdade brasileira.

Uma vertente bastante importante e explorada por Rego e Pinzani (2014) é a questão de gênero dentro de classes sociais mais baixas da sociedade. Escrever sobre gênero sempre foi bastante complexo e desafiador e acredito que essa missão torna-se ainda mais difícil quando pensamos em gênero aliado com classe social, surgindo assim mais um fator de subordinação.

Mulheres sofrem inúmeras opressões simplesmente pelo fato de serem mulheres dentro de uma sociedade extremamente patriarcal e conservadora. Essas opressões agravam-se quando mulheres nascem numa condição de pobreza e maior vulnerabilidade social, que é o caso de mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família. A condição social das mulheres agravam-se quando, juntamente, com a classe social, surge uma faceta racial. No Brasil, pobreza tem cor, e ela é negra. Por conta de um passado escravocrata, mulheres pobres são, em sua maioria, negras e, essas mulheres sofrem inúmeros fatores de subordinação que, juntos, acarretam numa maior vulnerabilidade social.

Stuart Mill (1911) argumenta que a dominação masculina sobre as mulheres supõe instituições sociais e culturais que as legitimam e reproduzem. Mill afirma que as mulheres são ensinadas mais do que servir homens, são ensinadas a desejar servi-los, ou seja, a sujeição feminina seria diferente das outras sujeições de classes e indivíduos.

É importante lembrar que mulheres de todos os países chegaram ao mundo dos direitos sociais e políticos muito tardiamente e isso resultou em profundas consequências políticas que podem ser observadas nos dias de hoje.

No Programa Bolsa Família, a transferência de renda é feita em nome das mulheres das famílias, ou seja, as mulheres são as agentes principais da política de transferência de renda. Essa foi uma política considerada inovadora, uma vez que ao garantir que a renda é em nome da mulher, indiretamente, o programa está empoderando as mulheres e tornando-as sujeitos mais livres e autônomos. Os diversos relatos das mulheres beneficiárias mostram que a grande maioria delas vê como muito importante o fato do benefício estar em nome delas, em vez de estar no nome do marido. As justificativas são que as mulheres fazem melhor uso desse dinheiro, uma vez que pensam a longo prazo.

2.2 - O Fenômeno da Exclusão Social

O conceito de pobreza começa a se tornar insuficiente para explicar alguns fenômenos e situações e o conceito de exclusão social passa a ser utilizado. Ele surge na França nos anos 70 e estava muito associado à desemprego e instabilidade dos vínculos social (Subirats et al, 2004)

Etimologicamente, o conceito de exclusão social está ligado à ideia de que certas pessoas são excluídas por estarem em situações de deportação e expulsão de suas comunidades. Já a Europa tem usado o conceito sem restringi-lo a esse contexto. A palavra exclusão remete a vulnerabilidades, desconexão social, perda de laços sociais e familiares, que, aliados a causas de desigualdade e marginalização, geram situações de exclusão.

Brugué, Gomà e Subrats et al (2002) argumentam que o conceito de exclusão social engloba o conceito de pobreza e ainda vai mais além: é a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal, de inserção socio-comunitária e aos sistemas pré estabelecidos de proteção.

Segundo esses autores, a exclusão social pode operar em diferentes âmbitos, como o laboral, educativo, sócio-sanitário, urbano-territorial, familiar-relacional, político-cidadão e penal, e que há circunstâncias intensificadoras da exclusão social, como sexo, idade, origem (etnia) e classe social.

Os três autores analisam a exclusão social como sendo composta por quatro fenômenos (Subirats, Gomà e Brugué, 2005). O primeiro deles é o *estrutural*, que se dá quando já existe uma desigualdade social pré estabelecida, hierárquica e vertical. Então surge um novo modelo, que está além das desigualdades verticais presentes do modelo industrial, implicando numa fratura do tecido social. Esse novo modelo cria uma desigualdade horizontal que define quais indivíduos estão dentro ou fora da sociedade e esse seria o novo fenômeno da desigualdade, que geraria o fenômeno da exclusão. O nome estrutural aplica-se pois essa exclusão é construída através de uma trajetória histórica, que representaria a estrutura da sociedade.

O segundo é o *dinâmico*, pois os riscos sociais podem ser alterados a qualquer momento, além de serem bastante fluidos. Os indivíduos vão sofrendo o processo da exclusão de acordo com as situações de vulnerabilidades que surgem ao longo das trajetórias. Os autores ressaltam que assim como o processo de exclusão é dinâmico e fluido, os limites da exclusão, ou seja, de estar dentro ou fora da sociedade, também o é, ou seja, os limites estão sempre em movimento.

O terceiro é *multifatorial e multidimensional*, já que muitos fatores levam à exclusão, como fracasso escolar, precariedade laboral e gênero, dentre outros. Destaca-se que a exclusão não é um fenômeno unidimensional e simples e, por esse motivo, não é possível que tenha soluções únicas. Ao considerar a exclusão como um fenômeno multifatorial, destaca-se a importância das políticas públicas agirem de forma transversal e participativa, a fim de responder melhor ao tema da exclusão.

E o quarto é o *político*: que afirma que a exclusão pode ser abordada na questão dos valores e das instituições estabelecidas na sociedade em questão. Vale ressaltar que deixar o tema da exclusão fora do debate político da sociedade também é gerar exclusão e excluídos. Os autores argumentam que é necessário acabar com a ideia de que a exclusão é um fenômeno inerente à sociedade moderna do século 21. Na visão dos autores, talvez a pobreza seja algo necessário dentro da lógica da nossa sociedade atual, no entanto, a exclusão não é.

Para Brugué (2010) existem três formas de exclusão social, sendo elas complementares e não isoladas: exclusão como situação, exclusão como risco e exclusão como processo, que serão detalhados a seguir:

2.2.1 Exclusão social como situação

“Dona Nilza, de 50 anos, mas com uma aparência física pelo menos quinze a mais, casada e mãe de doze filhos (só dez ainda vivos) (...) O marido, pedreiro

desempregado, tem problemas respiratórios e operou os pulmões. Um filho estava com problemas cardíacos, uma filha com complicações nos rins. Além de ser diabética, Dona Nilza estava com problemas circulatórios e cardíacos. É analfabeta e não sabe ler as bulas dos remédios que tem que tomar. Isso já a fez tomar o remédio errado (por exemplo o sonífero em vez do remédio para pressão) e passar mal. Perguntamos por que não pedia ajuda de alguém, como uma vizinha, mas percebemos que estava com vergonha de fazer isso.” (Rego & Pinzani, 2014, p.130)

Percebe-se nesse exemplo citado ,inúmeros fatores que fazem com que Dona Nilza coloque-se numa situação de exclusão e vulnerabilidade. A pobreza aliada com inúmeros filhos para cuidar e sustentar, os inúmeros problemas de saúde que a família apresenta (uma possível falta de atenção da saúde pública com esses indivíduos), a incapacidade de ler e por fim, o sentimento de vergonha ³e humilhação derivado da situação de pobreza e vulnerabilidade.

A exclusão como situação é dada por um estado de necessidade muito intenso, provocado por múltiplos fatores, de caráter multifatorial, o que dificulta a elaboração de políticas públicas por fugir da lógica tradicional de intervenção social. No caso desse tipo de exclusão, os indivíduos encontram-se em situação de marginalidade extrema e invisibilidade aos olhos do poder público.

Brugué (2010) acredita que a melhor forma de governos trabalharem com a exclusão como situação é por meio de políticas reativas. Essas políticas são, muitas vezes, chamadas de assistencialistas pois garantem ajuda e asseguram a sobrevivência daqueles que estão em zonas de risco, no entanto, não revertendo a situação de exclusão. Políticas reativas atendem a uma necessidade real e latente, mas não resolvem o problema. O autor faz questão de reforçar que os grupos em situação de exclusão não são os culpados por estarem nela, uma vez que trabalho é um bem escasso.

Acredito que políticas reativas não devem ser vistas como soluções para problemas sociais e sim como amenizadoras desses problemas. Políticas reativas, isoladamente, são bastante eficazes para acabar, temporariamente, com a fome de um morador de rua, por exemplo. Nenhuma pessoa deve passar fome e políticas reativas nesse caso são essenciais na medida em que mantêm a pessoa viva. No entanto, dia seguinte a uma eventual ajuda, essa mesma pessoa continuará com fome e dependerá, mais uma vez, do assistencialismo. Por esse motivo, não vejo políticas reativas como soluções definitivas.

2.2.2 Exclusão social como risco

“Mulher analfabeta que morava em um casebre que parecia mais uma cabana para guardar instrumentos do que uma casa, de tão pequena (...) sua bolsa foi suspensa, nos explicou, mas não sabia o por quê. Perguntamos se não recebera nenhuma explicação e nos mostrou uma carta que a prefeitura lhe enviara

3

Esse sentimento de vergonha e humilhação será aprofundado nos próximos capítulos, uma vez que aparece em inúmeras entrevistas feitas no Livro “Vozes do Bolsa Família”

alguns meses antes e que a convidava a comparecer para a renovação do cadastro. O problema é que Delia não sabia ler e sua relação com outras mulheres, entre as quais pelo menos uma sabia ler, não era das melhores.” (Rego & Pinzani, 2014, p.113)

A exclusão como risco geralmente ocorre em um contexto de solidão, no qual o indivíduo vê a sua situação decaindo, no entanto, não tem a quem recorrer e se apoiar. Nesse caso em específico surge um fenômeno de extrema desconexão, um processo individualizador nas sociedades atuais que “nos fazem cada vez mais vulneráveis e generaliza o risco da exclusão” (Brugué, 2010).

O trecho citado acima serve de exemplo para ilustrar a exclusão social como risco e o sentimento de solidão que muitas vezes é característico desse tipo de exclusão. A dificuldade de relacionamento com outras mulheres no vilarejo faz com que Dona Delia sinta-se muito sozinha e desprotegida, sem apoio para lidar com as inúmeras situações de vulnerabilidade e dificuldade nas quais se encontra.

Segundo Inês (**quem é Inês**), a pessoa pobre tem que ter alguém do seu lado para ajudá-la, pois “o mundo é feito assim, tem que ter o apoio de quem tem condição. É assim. É assim na sociedade, na nossa casa, na escola, na igreja...”

Brugué (2010) escreve que são necessárias políticas antecipativas para a exclusão como um risco. Políticas reativas e assistencialistas não funcionam para esses casos de exclusão e são necessárias políticas que ofereçam recursos para proteger os cidadãos de riscos futuros. O autor acrescenta que essas políticas deveriam fomentar capital humano, ou seja, ajudar a construir a cidadania, uma vez que é preciso formar e preparar os cidadãos para que possam assumir riscos com sucesso. Contudo, o autor alerta para o risco de gerar um processo mais individualizador e por isso, seria necessário aliar o capital humano ao capital social. Políticas antecipativas deveriam também fomentar o capital social, ou seja, ajudar a construir uma comunidade. Na visão de Brugué, as políticas públicas não possuem experiência em construir capacidades sociais e é preciso que o Estado busque fomentar mecanismos para impulsionar os processos de participação da sociedade civil.

Acredito que o autor pensa em soluções interessantes para lidar com a exclusão como um risco, no entanto, é importante pensar na construção dessa cidadania e nos fatores que fazem com que pessoas sintam-se verdadeiramente cidadãs. O sentimento de cidadania surge como uma consequência de diferentes políticas públicas que, interligadas, fazem com que o indivíduo se torne um cidadão. Acredito também que mais do que preparar cidadãos para assumirem riscos, é preciso que o Estado busque minimizar esses riscos. É importante que o Estado se coloque como agente dentro dessa situação de risco para que, na falta de uma comunidade, família e amigos, a pessoa que está numa situação de exclusão como risco possa apoiar-se e buscar ajuda dentro do Estado.

2.2.3 Exclusão social como processo

Por fim, a exclusão como processo é aquela causada por efeitos sociais e econômicos e, nesse caso, não se daria por um fracasso e uma incapacidade pessoal e, sim, por fatores externos, como por exemplo, o

modelo econômico escolhido. Por esse motivo, políticas sociais com o objetivo de acabar com essa exclusão seriam sempre ineficazes e a verdadeira solução seria a mudança de modelo adotado.

Segundo Brugué (2010) para trabalhar com a exclusão como processo são necessárias políticas estratégicas. O autor ressalta que tanto as necessidades presentes quanto os riscos do futuro não aparecem espontaneamente, mas são gerados por determinados Modelos de Desenvolvimento. O grande problema é que as políticas sociais tem se limitado a agir sobre os impactos negativos desse modelo, sem poder incidir no mesmo, ou seja, “lida com quem já caiu ou está prestes a cair”. Para explicar esse fenômeno, Brugué utiliza o trem como uma metáfora e, segundo ele, progresso não é apenas acelerar o crescimento e “deixar pessoas caírem para trás no trem” é um claro sinal de fracasso. O autor acredita que políticas sociais não devem ser periféricas e sim, centrais para dessa forma, redefinir as dinâmicas de crescimento dos países.

3-“A Eliminação do Pobre”⁴

Georg Simmel já dizia em 1903 sobre a ausência de voz dos pobres nas decisões das políticas públicas e invisibilidade deles frente à sociedade e, principalmente, aos órgãos públicos. Isso foi escrito em 1903, no entanto, poderia ter sido escrito em 2015, uma vez que a invisibilidade da pobreza continua latente nas sociedades atuais e a falta de sensibilidade dos governos para atender às demandas dessa população ainda é forte.

Grande parte das políticas públicas ainda é formulada baseada apenas em dados estatísticos, quantitativos e a voz de quem as recebe é pouco ouvida. O pobre ainda é considerado como um objeto das políticas públicas e não um agente, um sujeito das políticas. Dessa forma, pode-se dizer que existe um esforço pela “eliminação do pobre”, seja pela falta de voz ativa, seja por não considerá-los sujeitos políticos em pleno século 21.

A invisibilidade e a mudez foi destacada como um característica bastante presente nas falas das beneficiárias em Pinzani e Rego (2014). Nas áreas urbanas, existe uma forte “ocultação dos pobres” que vivem em bairros longínquos e regiões separadas, sendo desconsiderados do panorama da cidade. Na grande maioria das vezes, moram em bairros nos quais a infraestrutura é muito precária: falta de iluminação nas calçadas, péssimas situações sanitárias, falta de espaços de lazer e falta de calçamento. Além disso, seus trabalhos são muito desqualificados social e economicamente e o transporte público, quando chega até essa população, é caro demais.

Por estes inúmeros motivos, os pobres tornam-se pessoas invisíveis dentro das cidades, principalmente, aos olhos do poder público. No entanto, caso transgridam alguma convenção social ou lei, passam rapidamente da invisibilidade à “perigosa visibilidade”.

4

Georg Simmel escreve um ensaio que se chama “O pobre”, em 1903

Nas áreas rurais, os pobres caracterizam-se por morarem em casas isoladas, o que dificulta muito o acesso a serviços essenciais, como assistência médica, bancos e escolas. O Povoado da Cruz⁵, que é localizado a 10 quilômetros da cidade de Delmiro Gouveia, sede da prefeitura, é um exemplo de território rural no qual a população vive dificuldades para receber os serviços da prefeitura. Quando questionada sobre o Centro de Assistência Social (CRAS), ela respondeu: “Não serve pra nada. Não aparecem aqui para saber como estamos e eles têm carro e tudo”.

Rego e Pizani (2014) acrescentam que todos esses fatores que fazem parte da vida cotidiana dos pobres os emudece, ou seja, a voz dos pobres e suas dores passam a não serem ouvidas e nem sentidas. Segundo os autores, essas pessoas encontram-se numa vida tão precária e miserável que a voz da reclamação cala-se. Essas pessoas então só fariam quando instigadas à isso, por exemplo, quando entrevistadas.

Como é retratado por Rego e Pinzani (2014), os beneficiários se queixam muito da falta de poder público local e da falta de atenção com eles. Na minha opinião, existe também uma forte surdez por parte dos servidores públicos, que tornam-se insensíveis às demandas dessas pessoas pobres.

Essa postura das entidades públicas perante a situação de pobreza e abandono dos cidadãos gera um forte sentimento de humilhação. Coloca-se em questão também a falta de representatividade dos atores políticos eleitos pela população, atores estes que deveriam tornar concreto o direito a voz e a representação política do povo representado.

Rego e Pinzani (2014) atentam-se ao sentimento de vergonha e humilhação muitas vezes encontrados na população pobre, que no caso da obra escrita pelos autores, eram as beneficiárias do Programa. Segundo eles, o sentimento de humilhação está ligado aos sentimentos de vergonha e de perda do respeito pela pessoa humilhada. Sennet (2004), ao analisar os mecanismos que podem levar a falta de respeito, salienta o papel do contexto social nesse processo. O autor afirma que trabalho e respeito estão intimamente ligados: “o valor moral absoluto atribuído ao trabalho, a supremacia do trabalho sobre o lazer, o medo de desperdiçar o tempo, de ser improdutivo – este é um valor que todos, ricos e pobres, sustentavam na sociedade do século XIX”. Essa afirmação dá respaldo para entendermos porque a situação de desemprego e dependência econômica é considerada vergonhosa, atentando-se para o fato de tal juízo ser construído historicamente. As análises feitas por Sennet apontam para um fenômeno fundamental da humilhação e da vergonha: a interiorização por parte do pobre da imagem negativa que a sociedade constrói sobre ele mesmo. As pessoas humilhadas muitas vezes pensam que merecem tal humilhação, ou seja, encontram-se nessa situação como consequência de uma falha pessoal e, dessa forma, aceitam essa condição social e econômica. Essa interiorização é facilitada por um mecanismo de mercado que preza e gira em torno da meritocracia, ou seja, o sucesso econômico e pessoal é devido, exclusivamente, ao mérito pessoal.

5

O Povoado da Cruz localiza-se no sertão alagano e é retratado no Livro Vozes do Brasil, página 116.

Outra aspecto destacado por Rego e Pinzani (2014) é a cultura da resignação, que surge paralelamente a todos os sentimentos citados anteriormente. Os autores ressaltam que é comum que os pobres aceitem sua situação como uma sina inevitável ou natural, que será passada de geração em geração. Esse sentimento de resignação, de aceitação da situação de pobreza e miséria alia-se a tendência dessas pessoas de reduzirem seus desejos e anseios. Essa tendência, de desejar aquilo que está ao nosso alcance e desistir de antemão de tudo aquilo que acreditamos não alcançar, é particularmente evidente entre os pobres, que tem consciência dos limites da sua situação. Sen⁶ (1985, p.191) ilustra essa ideia dizendo : “Os desejos se modificam de acordo com a realidade e a realidade é mais dura para uns do que para outros (...) Suas carências são emudecidas e silenciadas na métrica interpessoal da satisfação dos desejos” .

Acredito que programas de transferência de renda como o Bolsa Família tem a forte capacidade transformadora de amenizar esse sentimento de resignação comumente sentido pelos pobres, uma vez que um dos objetivos do programa é acabar com a pobreza geracional. Através das condicionalidades ligadas à saúde, alimentação e educação, o programa garante que as crianças das famílias cresçam em um ambiente mais propício para a nutrição adequada, saúde de melhor qualidade e direito à educação. A intenção do Programa Bolsa Família é que os filhos dessas famílias, que são hoje beneficiárias, não necessitem da bolsa no futuro, uma vez que não estarão abaixo da linha da pobreza.

2.4. O papel dos órgãos públicos na luta contra a pobreza

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” Artigo 3º Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Frederickson (1997) argumenta que, historicamente, há dois pilares na teoria e na prática da administração pública: eficiência e economia. O autor propõe que equidade social seja um terceiro pilar, dizendo ser necessário deixar claro qual a finalidade da administração pública.

Os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, de fato, são de extrema importância dentro da administração pública. No entanto, não são suficientes nas tarefas de administrar órgão públicos, cabendo ressaltar a importância da equidade social dentro da máquina pública para que esta possa se multiplicar dentro da sociedade. É necessário que haja um esforço da administração pública em trabalhar com noções de cidadania ativa, interesse público e governança. Spink (2000) lembra que apenas a presença de um

6

Sen, 1985, p.191

mínimo de serviços sociais e renda não garante o fim da exclusão social e da desigualdade. Segundo o autor, qualquer estratégia de mera expansão dos serviços e provimento dos mesmos, corre o risco de reproduzir os padrões de exclusão social já existentes. Para que a administração adquira, de fato, uma perspectiva cidadã, é necessário que prestadores de serviços agucem o olhar e atentem-se aos grupos mais vulneráveis e às desigualdades e subordinações preexistentes nas sociedades.

Adelantado et al (2000) acredita que políticas sociais tem grande impacto de mudança nas estruturas sociais e para que realidades e contextos sociais se transformem são imprescindíveis políticas sociais. Cabe ressaltar que mudanças nas estruturas sociais são sempre muito complexas, uma vez que esse tipo de mudança afeta diferentes interesses entre classes sociais. Abranches (1994) partilha dessa mesma ideia e afirma que as políticas sociais estão fortemente relacionadas com o processo de alocação e distribuição de valores.

Existe no Brasil um forte esforço ideológico voltado para a naturalização da pobreza no Brasil, como sendo algo imutável e natural, no qual qualquer luta e esforço torna-se inútil. Essa naturalização da pobreza é interessante para manter o sistema e a ordem de um país desigual como o nosso. Por esse motivo, políticas sociais são muitas vezes criticadas pelas classes sociais mais altas, que veem nessas políticas a perda de alguns privilégios de classe e sentem-se “perdedoras”, enquanto as camadas mais pobres da sociedade seriam as “ganhadoras” de direitos.

Segundo Sen (2001): “em situações de adversidade e privações persistentes, as vítimas não continuam pesarosas e queixosas o tempo todo, e pode faltar-lhes inclusive a motivação para desejar uma mudança radical das circunstâncias” (Sen, 2001, p. 36). Ou seja, uma vez que pessoas em situações de miséria e pobreza, podem não reclamar à respeito de sua situação, podendo faltar-lhes a motivação para agirem de forma a reverter essa situação, é necessário que o Estado interfira e aja de forma ativa e não passiva.

A exclusão e a pobreza podem ser enfrentadas em diferentes esferas sociais através de diferentes estratégias e, tendo uma sociedade complexa como a nossa, a chave do combate à exclusão social e a pobreza deve localizar-se na esfera pública. As políticas sociais, programas e serviços impulsionados pelos múltiplos níveis territoriais de governo convertem-se em peças fundamentais de um projeto de sociedade mais igualitária, e ao meu ponto de vista, conseqüentemente mais justa.

Todavia, para que isso aconteça é necessário que as políticas sociais deixem de lado a pretensão monopolista e centralizadora. Sua capacidade de desenvolvimento social inclusivo será diretamente proporcional à sua capacidade de consolidar redes de interação sólidas com diferentes tipos de agentes comunitários e associativos.

Destaca-se a importância dos agentes estatais locais no combate à pobreza e na luta pela inclusão social, devido ao fato de que estes encontram-se geograficamente próximos de sua população, inseridos no contexto de cada município para, desta maneira, formular melhores formas de atuação governamental.

Cabe ressaltar a importância da postura ativa dos governos locais frente à realidade de pobreza e exclusão social. É preciso que os governos e os governantes saiam da posição de agentes passivos da política pública e tornem-se agentes ativos. A passividade encontrada nos órgãos públicos prejudica a eficácia das políticas sociais que buscam amenizar e acabar com a pobreza e a miséria, uma vez que esperam que os pobres batam nas portas das prefeituras em busca de programas que os incluam. No entanto, como Sen (2001) escreveu anos atrás, pessoas que estão imersas numa situação de vulnerabilidade social e pobreza podem não se manifestar e buscar ajuda e, portanto, isso torna-se tarefa e dever do Estado.

Também é comum pessoas que se encontram em situações de pobreza e privação não saibam dos “direitos que tem direito” e, mais uma vez, é função do Estado prover-lhes a informação e o “direito de saber do que tem direito”. No caso do Bolsa Família, é preciso que as famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza saibam do direito que tem de receber uma renda mensal e do dever de cumprir certas condicionalidades.

Quando o Estado adere à uma posição passiva de governar acaba por reproduzir, indiretamente, a lógica da exclusão daqueles que não têm o direito de informação garantido. Ou seja, aquelas famílias extremamente pobres que vivem geograficamente muito afastadas da prefeitura, por exemplo, não ficarão sabendo do direito de receber determinada renda do Estado através do programa Bolsa Família. Torna-se então função do Estado o rompimento do ciclo de exclusão social

3. A Assistência Social em Pequenos Municípios

Tendo em vista que o grande objetivo do trabalho é olhar para a assistência social, mais especificamente, para o Bolsa Família dentro de um pequeno município em São Paulo e outros pequenos municípios do sertão alagoano, se faz necessária uma análise mais profunda sobre “o que é ser um pequeno município no Brasil.”

A redemocratização da política brasileira, tornou o Brasil um país altamente descentralizado, se comparado com outros países federativos. Entre o ano de 1988, ano da promulgação da Constituição, e 1997 surgiram 1.328 novos municípios e isso ocorreu, principalmente, porque durante o regime militar as exigências para a criação de novos municípios era muito forte e com a redemocratização, deixa de ser.

Os municípios brasileiros foram os maiores beneficiários da descentralização tributária promovida pela abertura política do final dos anos 70 e, posteriormente, pelas medidas descentralizadoras introduzidas pela Constituição de 1988. Além do mais, os municípios possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar suas receitas, especialmente a partir de 1988, situação que começou a mudar no final dos anos 90 (Souza, 2002). No entanto, é importante ressaltar que esse cenário de descentralização tributária que gera saúde financeira e autonomia na alocação de recursos não é realidade no país inteiro. Segundo Bremaeker (1994), mais de 200 municípios no Nordeste não têm possibilidades de arrecadar recursos próprios. As razões para essa

impossibilidade estão na quase inexistência de atividade econômica significativa e no tamanho da sua população pobre.

Os municípios alagoanos pesquisados nesse relatório encaixam-se no perfil de municípios que encontram dificuldades em arrecadar recursos próprios, uma vez que sua população é majoritariamente muito pobre e pouco economicamente ativa. A falta de recursos públicos resulta numa precariedade dos serviços públicos como, por exemplo, uma área de assistência social com poucos funcionários. No entanto, apesar das dificuldades e precariedades, os governos locais têm aumentado sua participação na prestação de serviços sociais e se tornaram nos seus principais provedores (Souza, 2002). A despesa por região demonstra que as regiões economicamente menos desenvolvidas apresentam gastos *per capita* na área social duas vezes menores do que as regiões e estados com maior desenvolvimento econômico.

É importante relatar em que ponto encontra-se a assistência social principalmente no nordeste do país, região na qual a pobreza e a vulnerabilidade social são extremas. Tendo em vista observações verificadas em campo, a área de assistencial social foca-se na erradicação da pobreza/miséria, mais especificamente, no Bolsa Família. Foi possível identificar que em todas as comunidades visitadas e entrevistadas, o programa majoritário era o Bolsa Família e, por mais que algumas famílias participassem de outros programas como o PRONAF, eles raramente eram citados. Segundo Josefa, ex-beneficiária, atual aposentada “aqui quem não recebe o bolsa ou é agente de saúde, ou é aposentada que nem eu, filha.” Essa frase evidencia que a enorme maioria da população é pobre ou extremamente pobre e receber o Bolsa é uma necessidade, uma urgência.

Por parte da população alagoana, a assistência social é basicamente vista, somente, como provedora do Bolsa Família e a área, por sua vez, acaba por ter o programa como carro chefe, deixando algumas exigências do SUAS para trás. Identifica-se uma situação de urgência na região nordeste, na qual é necessário garantir renda básica para algumas famílias primeiramente, para que depois a assistência consiga dar conta de outras atividades.

Ficou evidente que a oferta de emprego é praticamente inexistente, e quando ela existe, as condições de emprego beiram o trabalho escravo, como evidenciado na comunidade de Cacimbinhas (segundo as entrevistadas) no qual o salário para uma empregada doméstica é 150 reais por mês, intensificando a necessidade da renda do bolsa. O benefício se mostra como essencial para a sobrevivência das famílias da comunidade e não foi raro ouvir a seguinte frase: “se isso acaba, nós tá tudo ferrado, minha fia.”

Em Palmeiras dos Índios, tive a oportunidade de conhecer a Prefeitura e a Assistência Social. A prefeitura encontrava-se muito depredada, com um número mínimo de funcionários e alagada (porque havia chovido no dia anterior). Ao perguntar sobre onde era a Assistência Social, uma funcionária me respondeu que era “um pouco à frente”. Insisti e ela resolveu ligar para outro departamento para se certificar do endereço. Havia algumas pessoas na mesma sala em que eu e a funcionária e, observando que

havia uma confusão sobre onde era a assistência social, dois senhores começaram a me indicar onde ficava a secretaria.

Nessa cena, ficaram claros alguns pontos para mim: o primeiro deles é que, por menor que seja a cidade, os órgãos públicos estão pouco alinhados, uma vez que a prefeitura não sabia onde era a assistência social, o que é bastante problemático para a administração pública e, principalmente, para a população de Palmeiras dos Índios; além disso, ficou claro que, por outro lado, a população parece estar relativamente bem informada sobre a assistência, um ponto muito importante. É essencial que a população reconheça a assistência como um órgão que pode ser recorrido, um órgão visível e de fácil acesso. Em termos de busca ativa, é essencial que a população esteja em sintonia com a administração pública e que façam parte de uma mesma esfera.

Voltando à minha visita à assistência: quando finalmente cheguei até a sede da assistência social, me deparei com a seguinte placa na porta: BOLSA FAMÍLIA – assistência social. Essa placa (Figuras 1 e 2) foi essencial para o entendimento da importância e da magnitude do programa Bolsa Família, uma vez que ele dá nome à assistência. Além de me deparar com a placa, também me deparei com as portas fechadas. Um senhor, que estava ao lado me informou que a assistência abria às 9h30 e fechava às 14h. Assim como eu, muitos outros brasileiros provavelmente dão de cara com portas fechadas em sedes de assistências sociais, principalmente se vivem em regiões distantes e necessitam de algumas horas para chegar à sede do município.

No Nordeste, como foi o caso do Alagoas, o Bolsa encontra-se num estado tão essencial e urgente que acaba por tomar conta da assistência social, uma vez que, aliado à isso, existe a dificuldade de uma equipe itinerante nessa área. Muitas vezes a assistência social é resumida no programa Bolsa Família, tendo o programa na linha de frente, e, aos olhos da população, a assistência é sinônimo de provedora de benefício.



Figura 1: Sede da Assistência Social do município de Palmeiras dos Índios (AL)



Figura 2: Sede da Assistência Social do município de Palmeiras dos Índios (AL)

4) Aproximação com os Municípios

O municípios estudados nessa pesquisa estão localizados dentro da Região Metropolitana de São Paulo e no sertão alagoano, sendo eles: São Lourenço da Serra (SP), Estrela de Alagoas (AL), Palmeiras dos Índios (AL) e Caçimbinhas (AL). Entender o contexto em que os municípios vivem, as governanças locais, dados populacionais e relacionados ao Programa Bolsa Família são essenciais para a pesquisa e, por esse motivo, foram analisados relatórios de anos anteriores do Plano Brasil Sem Miséria e alguns dados importantes foram levantados.

Tabela 1

Indicador	São Lourenço da Serra
Estado	São Paulo
Partido político do prefeito	PMDB
Extensão Territorial (km ²)	186,33
População	15.028
Famílias beneficiadas pelo PBF (agosto/14)	832
Famílias cadastradas via busca ativa (jun/11- jun/14)	140
Valor transferido às famílias (agosto/14)	R\$147.587
Benefício Médio por Família (agosto/14)	N.D

Fonte: Elaboração Própria com dados

Tabela 2

Indicador	São Lourenço da Serra
Índice de Pobreza	52,41%
Índice de Pobreza Subjetiva	23,73%
índice de Gini	0,4
IDH 2010	0,728

Tabela 3

Indicador	São Lourenço da Serra
Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	1
Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)	0
Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População de Rua (Centros POP)	0
Equipes volantes da Assistência Social	0

Tabela 4

Indicador	Estrela de Alagoas	Palmeiras dos Índios	Caçimbinhas
Estado	Alagoas (AL)	Alagoas (AL)	Alagoas (AL)
Partido político do prefeito	PP	PSDB	PMDB
Extensão Territorial (km ²)	259,8 km	452,7 km	273 km
População	17.254	70.434	10.197
Famílias beneficiadas pelo PBF (agosto/14)	2.851	2.184	2.184
Famílias cadastradas via busca ativa (jun/11- jun/14)	319	174	195
Valor transferido às famílias (agosto/14)	R\$601.017	R\$1.570.613,00	R\$450.713
Benefício Médio por Família (agosto/14)	N.D	N.D	N.D

Fonte: Elaboração Própria com dados

Tabela 5

Indicador	Estrela de Alagoas	Palmeiras dos Índios	Caçimbinhas
Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	1	1	1
Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)	0	1	0
Centros de Referência Especializados de Assistência Social para População em Situação de Rua (Centros POP)	0	1	0
Equipes volantes de Assistência Social	0	25	0

A partir de uma breve análise sobre o cenário dos pequenos municípios, é possível encontrar semelhanças entre os municípios alagoanos e o paulistano, como por exemplo, o pequeno número de CRAS e de equipe técnica da assistência social, com exceção de Palmeiras dos Índios. Além disso, os municípios são passíveis de comparação uma vez que todos tem um território que os caracteriza como pequenos municípios no Brasil.

As informações contidas nessas tabelas são importantes de serem analisadas antes da leitura dos casos, uma vez que o contexto social de cada município e suas peculiaridades interferem muito nas ações da Prefeitura e da Assistência Social. O partido político do prefeito em questão pode influenciar muito também nas ações dos órgãos públicos, pois muitas vezes essas ações são impulsionadas pelos governantes locais. Também foi feita uma breve pesquisa em relação à equipe e aos equipamentos co-financiados pelo MDS a fim de ajudar e possibilitar as ações de assistência social dentro dos municípios estudados.

É importante atentar-se para alguns dados das tabelas, como por exemplo, a extensão territorial de Palmeiras dos Índios, que é muito maior do que os outros municípios estudados. Paralelamente a isso, a população de Palmeiras dos Índios também é maior (vide tabela 5) e o valor médio transferido por família é muito maior também. No entanto, mesmo que a população seja maior, o número de famílias cadastradas no Bolsa Família é muito parecido com o dos outros municípios e o número de famílias encontradas pelo busca ativa é menor do que Estrela de Alagoas, com extensão territorial e porte populacional muito menor.

5. A pobreza através dos olhos da pesquisadora – Casos

Esse capítulo do relatório é a parte mais prática e empírica de toda a pesquisa, uma vez que contém, em forma de descrição, todas as entrevistas e conversas realizadas no sertão alagoano e no município de São Lourenço da Serra. Os relatos a seguir estão escritos de forma a fazer com que o leitor sinta como ocorreram as entrevistas, quais as percepções básicas dos beneficiários e, principalmente, as percepções e incômodos da pesquisadora.

5.1 Alagoas

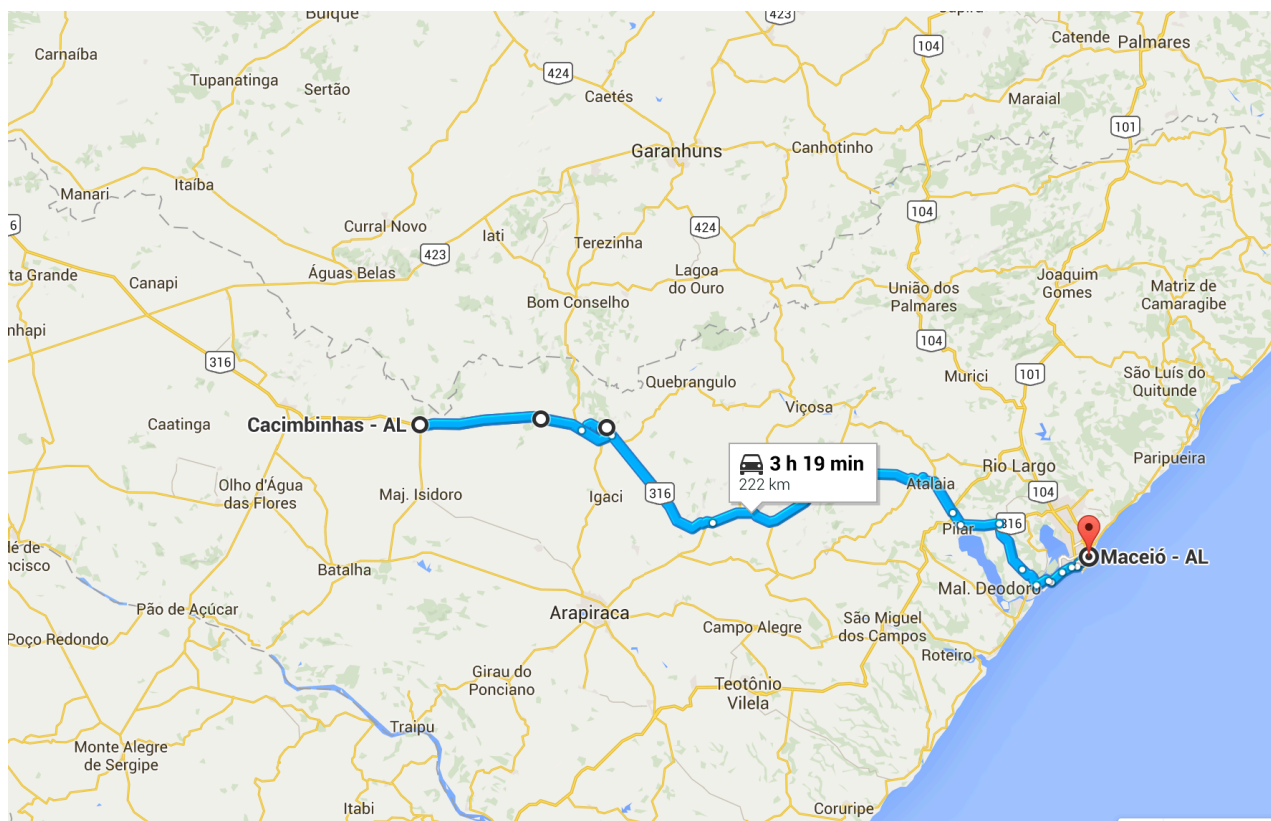


Figura 3: Mapa da localização dos municípios de Estrela de Alagoas, Palmeiras dos Índios e Cacimbinhas

O primeiro município visitado foi Estrela de Alagoas, localizado no sertão alagoano. Encontrar as mulheres beneficiárias não foi uma tarefa simples: primeiramente, conversei com Wilian, um jovem pra quem eu contei sobre a minha pesquisa e ele logo me levou para conversar com a sua mãe, a agente de saúde. Foi então que ela me levou para um lugar no qual haviam algumas mulheres conversando. Lá, conheci duas mulheres em especial, Elizete e Vani., as duas por volta de 35 anos e ganhavam em torno de 250 reais por mês de Bolsa Família. Vani contou que o valor do benefício não é suficiente para sustentar a família, de 3 filhos, e por isso precisa trabalhar numa casa de família também. Elizete, amiga de Vani, faz o mesmo comentário: “Esse dinheiro não dá pra tudo, não” e, por isso, faz alguns bicos durante a semana. As duas trabalham em mais de um emprego e, mesmo assim, se queixam da insuficiência de renda, insistentemente.

Elizete e Vani entraram no Bolsa por meio de um vínculo social, que é mais comum em pequenos municípios uma vez que todos se conhecem. Elas começaram a receber o Bolsa via uma agente comunitária de saúde, que também é amiga delas. Isso porque, a agente de saúde, sabendo que a renda da família de

Elizete e Vani era insuficiente, falou sobre o direito à receber o benefício. No município de Estrela de Alagoas, mais especificamente na Comunidade de Impueiras, o busca ativa se dá por meio das agentes de saúde, que são responsáveis por identificar famílias pobres e extremamente pobres, informá-las sobre o direito de receber o benefício e realizar o Cadastro Único. O busca ativa, segundo as beneficiárias, não é realizados diretamente pela equipe da assistência social, e sim por parte das agentes de saúde, de forma mais pessoal e pouco institucional. Além disso, uma vez que as agentes de saúde estão sempre muito perto fisicamente das beneficiárias, o diálogo sobre a manutenção do benefício ocorre informalmente e sempre que necessário. Foi possível identificar essa proximidade entre as beneficiárias e a gente de saúde, uma vez que a agente de saúde que me deu a oportunidade de realizar a conversa com a beneficiária e durante toda a conversa dirigiu-se as mulheres beneficiárias de forma amigável e bastante íntima.

Participaram também da nossa conversa, várias crianças, meninos e meninas que ouviam atentamente as minhas perguntas, que aos ouvidos deles, pareciam soar bastante incomum. A minha figura ali, de uma jovem pesquisadora, com um caderno na mão, um sotaque estranho, roupas diferentes, fazendo perguntas, já era bastante incomum. Ao longo da entrevista, porém, as crianças, assim como eu, fomos ficando mais à vontade e aos poucos, elas começaram a brincar e se distrair, mas, mesmo assim, permaneciam escutando a conversa.

Até que eu fiz a seguinte pergunta: “Na opinião de vocês o Bolsa é um favor ou um direito? Quero ouvir todas!”. Nesse momento, Elizete e Vani se olharam, um sorriso surgiu nos lábios e logo elas disseram: “É um direito” e calaram-se. E eu insisti perguntando porque um direito e não um favor e foi então que elas sentiram-se mais provocadas e falaram sem sorrisos nos lábios: “Por que nois não tinha como viver se não fosse esse bolsa família. É um direito, sim...”

O segundo município que visitei foi Palmeiras dos Índios. Foi na comunidade de Riacho Santo que conheci Angela e Lucinha, via Margarete, agente de saúde da comunidade. Segundo Margarete, o Bolsa é o principal programa da Comunidade Riacho Santo e praticamente todas as famílias são pobres e precisam do benefício. O busca ativa do município de Palmeiras dos Índios se deu da seguinte forma: primeiramente, a assistência social foi até a comunidade, por saber que lá vivam muitas famílias pobres e extremamente pobres, cadastrou todas as famílias que se apresentaram e, desse dia em diante, o cadastro é feito somente da cidade. Ou seja, as próximas famílias que ficaram sabendo do benefício ou que instalaram-se na comunidade depois da assistência ter ido lá, precisam ir até a cidade de Palmeiras dos Índios para se cadastrar. Além disso, a atualização do Cadastro é feita na sede do município.

Angela e Lucinha eram muito jovens, negras e tinham o benefício fazia, aproximadamente, 5 anos. Lucinha era tímida, ou estava tímida e falou muito pouco. Angela, também estava tímida no início, mas logo começou a contar que era mãe solteira de dois filhos e que ganhava em torno de 182 reais. Além do benefício do Bolsa, ela também ganha um dinheiro pelos bicos que faz durante o mês, no entanto, não é nada fixo. Angela soube do benefício através da agente de saúde, que sabia que ela não tinha renda nenhuma e que encaixava-se no perfil de beneficiária do Bolsa Família.

Quando eu perguntei sobre a prática da assistência social de encontrar pessoas pobres que precisam do benefício, ou de cadastrar e atualizar cadastro dos beneficiários, ela contou que uma vez eles vieram para cadastrar as famílias, mas ela precisou ir até a cidade para se cadastrar. Durante toda a conversa ela me pareceu bem convencida de que era dever do cidadão ir atrás do seu benefício, e que era o mínimo que uma pessoa pobre pode fazer, porque ela precisa do dinheiro.

Perguntei “o que mudou na sua vida depois que você passou a receber o Bolsa?” Elas fizeram silêncio. “Tudo”, Angela respondeu. “O Bolsa é tudo que eu tenho, eu não tenho renda e tenho dois filhos pra criar”. A partir dessas falas fica evidente o quanto que o benefício do Bolsa é essencial para as famílias que o recebem. Para algumas, ele é importante, uma vez que complementa a renda da casa; em outros casos; é urgente, como é o caso de Angela, que segundo ela mesma “Não sei o que seria de mim sem isso.

Num terceiro momento, fui ao município de Cacimbinhas, na comunidade de Santo Antônio. Logo que cheguei, comecei a conversar com Josefa, uma senhora de 63 anos, de sorriso e cabelos brancos. Ao ser questionada sobre o Bolsa, disse rapidamente que não recebia mais, fazia uns 10 anos que tinha perdido pois tinha se aposentado, era uma ex-beneficiária do Bolsa Família. Josefa era mãe de cinco filhos e recebia 60 reais por mês. Segundo ela, criar os cinco filhos naquele sertão foi um sufoco, pois antes do Bolsa não tinha renda nenhuma. Encontrar emprego em Cacimbinhas é muito difícil, uma vez a população é extremamente pobre e vulnerável e a população é pouco economicamente ativa. Para Josefa, a dificuldade de encontrar emprego era um dos maiores problemas, porque se fosse assalariada não precisaria depender de 60 reais por mês para criar 5 filhos.

Ao longo da conversa, Josefa me contou que “a prefeitura vem de casa em casa encontrar quem precisa”, ou seja, o busca ativa é feito pessoalmente, na casa das famílias de comunidades que são conhecidas como sendo vulneráveis. Segundo a ex-beneficiária, a assistência vem todo ano, uma vez por ano, normalmente em janeiro e monta a sede de cadastro/manutenção do benefício na escola da comunidade.

Terminei a entrevista com Josefa com a seguinte pergunta: “Para a senhora, o Bolsa família é o direito ou um favor do governo?”. Ela me olhou e sem gaguejar respondeu: “Na minha própria opinião é um direito que a gente tem. Todo mundo aqui paga os impostos, sempre pagou né... E isso tem que voltar pra gente que mais precisa. O Bolsa é o exemplo disso.”

Dona Josefa, sabendo da minha pesquisa e da minha vontade/necessidade de conversar com mulheres e famílias que recebiam o Bolsa, me pegou pela mão e disse: “Vamo, minha filha, que agora eu vo te leva pra conhecer uma muié”.

Fomos nos aproximando, abrimos um portão de arame farpado, um cachorro começou a latir. Na porta estava uma menina, muito magra, descalça. Dona Josefa pediu: “Podemos conversar com a sua mãe?” A menina fez que sim com a cabeça e abriu o portão da casa. Veronica, a mãe da casa, pediu muitas desculpas pela bagunça e pela simplicidade da casa e pediu para que eu sentasse num banco perto da televisão. E começamos a conversar.

Perguntei qual era seu nome e sua idade. Abriu a boca com dois dentes e respondeu: “Veronica, tenho 42 anos, e sou mãe de cinco”. Veronica recebia um benefício de 371 reais, há dez anos, e ele resulta em toda a sua renda. Ela viva com os filhos em Craíba, aonde se cadastrou para o bolsa, e mudou-se para Cacimbinhas havia 8 meses, onde precisou ir até a sede da assistência social para atualizar o seu cadastro.

Enquanto Veronica falava, 4 crianças falavam, brincavam, subiam umas nas outras, deitavam no chão, o cachorro lambia uma menina, que ao mesmo tempo que segurava a chupeta da irmã, tirava com a mão uma mosca que pousava no seu rosto. E ao poucos, tudo o que eu tinha lido durante um ano sobre pobreza extrema, exclusão e vulnerabilidade social, infelizmente, tomava forma. Assim, infelizmente, eu me dei conta de que a teoria era muito mais bonita do que a prática. Assim que Veronica fez uma pausa, eu, absolutamente incomodada e sem saber como agir, perguntei quantos anos tinha a menina que eu estava na porta, uma das filhas de Veronica, e ela me respondeu: 19. E eu, feliz, que tinha encontrado alguma semelhança entre nós duas, respondi “Eu também!” E logo ela emendou: “ E eu to grávida do meu terceiro filho”. Não perguntei mais nada.

A menina também já havia tentado se cadastrar no Bolsa há algum tempo, mas não conseguiu, o benefício nunca chegou. Além disso, comentou que encontrar emprego na comunidade era algo impossível e o único emprego que tinha era não era digno: pagavam 150 reais por mês para lavar, passar, cozinhar e arrumar a casa. Ela me disse “Não vou trabalhar pra ganhar isso. Prefiro cuidar dos meus filhos”.

Em seguida, Veronica contou que a agente de saúde havia passado em sua casa há alguns meses atrás dizendo que ela precisava realizar alguns exames, pois além de glaucoma, ela tinha cistos do fígado. Porém Veronica, por falta de dinheiro para a condução, nunca foi. Após ouvir tudo isso, eu não consegui fazer minha pergunta final, que fiz a todas as beneficiárias: “na sua opinião, o Bolsa, o bolsa é um direito ou um favor?”. Naquele momento, ficou claro, mais uma vez que o bolsa era um direito de Veronica e de outras tantas mulheres desse Brasil.

5.2 São Paulo



Figura 4: Mapa de São Paulo, com foco em São Lourenço da Serra

O único município estudado na Grande São Paulo foi São Lourenço da Serra, uma vez que conforme explicado anteriormente, Pirapora do Bom Jesus e Salesópolis não aceitaram realizar entrevistas e nem conversas informais. Mesmo após muitas tentativas e insistentes ligações, não foi possível conversar com esses pequenos municípios, com exceção de São Lourenço da Serra. No entanto, por mais que São Lourenço da Serra tenha aberto diálogo com nós, pesquisadores, esse diálogo foi após muitas tentativas e, quando foi feito, foi bastante estrito. Ou seja, após a conversa inicial, não foi aberto nenhum outro espaço para conversa, seja com as técnicas da Assistência Social, seja com os beneficiários do Bolsa.

Não se sabe ao certo quais foram os motivos de cada prefeitura para não aceitarem as conversas. Por estes motivos, foi constatado que pequenos municípios da Grande São Paulo tem uma dificuldade maior em abrir diálogo com a academia, no entanto, temos algumas hipóteses para isso que poderiam ser verificadas em pesquisas futuras: desorganização interna, falta de disponibilidade, falta de vontade política ou até mesmo por receio de auditoria por parte dos pesquisadores.

Como já foi citado acima, tive bastante dificuldade em marcar uma conversa com as funcionárias do único CRAS de São Lourenço da Serra. No entanto, após algumas tentativas, Maria do Carmo, coordenadora do CRAS, Benedita (Dita), concursada da prefeitura e responsável pelo Bolsa, Francieli, estagiária e Carla, assistente social, me receberam na presença do orientador de pesquisa Fernando Burgos e minha colega de pesquisa, Laís Youssef.

Segundo Dita, a equipe do CRAS é muito frágil e pequena, pois é constituída por dois técnicos, um psicólogo e um assistente social e três entrevistadores, dos quais dois são estagiários. Além disso, ninguém é concursado pela assistência social, o que faz com haja enorme instabilidade dependendo do cenário político. Dita, desde o início mostrou-se ser a pessoa que mais trabalhava com o Bolsa Família,

apesar de não ser a única responsável por ele. Ao longo da entrevista, Dita foi mostrando-se extremamente carismática e contou que todos a conhecem na cidade o que, segundo ela “é um inferno”. Todos os moradores de São Lourenço da Serra a conhecem pelo nome e vice-versa, ou seja, ela também conhece a cidade inteira.

Como já dito em relação aos municípios alagoanos, essa proximidade é muito comum em pequenos município com extensão territorial pequena. Isso tem algumas consequências positivas, por exemplo, por ela conhecer todo mundo, sabe quando alguém conseguiu emprego em determinado lugar e, mesmo assim, está na sede do CRAS pedindo para receber o Bolsa Família. No entanto, existem traços de “paternalismo” por parte da população, que pede para Dita “conseguir” o Bolsa para eles uma vez que ela é conhecida.

Além disso, segundo ela, realizar o busca ativa é uma tarefa simples pois ela sabe quais são as famílias que precisam do benefício, e também conhece onde essas famílias moram. No entanto, Carla, assistente social, acredita que ainda existam famílias que, apesar de precisarem do Bolsa, ainda não recebem. Carla é uma técnica e faz a triagem das famílias e também realiza visitas domiciliares. No entanto, ela enfrenta muitas dificuldades, sendo elas: falta de rede para trabalhar, falta de equipamento público (não tem CREAS) e falta de equipe da assistência.

Dita não é concursada da Assistência Social e sim da Prefeitura, ou seja, a qualquer momento ela pode sair, fazendo com que o busca ativa fique estagnado, uma vez que nenhuma das informações sobre quem são as famílias mais pobres e onde elas estão localizadas está organizada em algum banco de dados.

Sobre o Bolsa Família, Dita disse: “mulher é prioridade sempre”, mostrando que existe uma atenção especial às mulheres do Bolsa. Segundo ela, a maioria das famílias só vem para atualizar o cadastro ou para pedir o benefício, nunca para desligamento ou para dizer que conseguiu emprego. Seguindo a metodologia de pesquisa, fiz a seguinte pergunta ao fim da reunião: “O bolsa é um favor ou um direito?”. As quatro servidoras responderam de formas bastante diferente, mostrando que cada uma delas tem uma trajetória distinta e opiniões distintas. Francieli, a estagiária, respondeu que o governo olha como sendo um favor para a população, ou seja, eles dão a ilusão de que eles estão ajudando, mas não estão. Maria do Carmo, por sua vez, disse com as seguintes palavras: “O bolsa é uma glória. O povo tem mais condições agora. O que antes só a Igreja fazia, hoje o governo também faz.” Por outro lado, Dita respondeu: “O governo está deixando a população vagabunda!”

Ao fim da conversa com as funcionárias do CRAS de São Lourenço da Serra, pude identificar alguns pontos importantes. O primeiro deles é que a assistência social nesse pequeno município está bastante fragilizada e vulnerável a mudanças políticas e instabilidades, uma vez que a maioria das atividades do CRAS dependem de relações pessoais, por meio da Dita. Além disso, existe uma grande falta de rede de atenção e falta de equipe técnica, o que dificulta bastante as atividades realizadas pelo órgão público, e também não existe CREAS. Outro ponto importante de se destacar é a visível falta de conhecimento dos gestores sobre os próprios programas da assistência social, o que é bastante prejudicial tanto para a assistência assim como para a população.

5.3 – Comparando os casos

Município	Quem faz o busca ativa/ Como faz o busca ativa	Dificuldades percebidas em campo
São Lourenço da Serra (SP)	Não há busca ativa	Escassez de equipe técnica na área da assistência/Dificuldade de estruturação interna
Estrela de Alagoas (AL)	Agentes de saúde fazem o busca ativa (não institucionalmente)	Escassez de equipe técnica na área da assistência
Palmeiras dos Índios (AL)	Assistência social faz o busca ativa em mutirão	Escassez de equipe técnica na área da assistência/Pouco financiamento na área da assistência social
Cacimbinhas (AL)	Assistência social vai de casa em casa para realizar o busca ativa	Escassez de equipe técnica na área da assistência

Tabela 6

Os dois casos citados a cima são casos de pequenos municípios brasileiros, um situado na Grande São Paulo e outro no interior do Alagoas. Por serem municípios brasileiros acredito que se assemelham em alguns aspectos, uma vez que fazer parte de uma realidade macro do país e da realidade da assistência social brasileira. Por outro lado, é evidente que surgem grandes peculiaridades ao comparar um município da Grande São Paulo com municípios do interior do Alagoas.

Foi possível identificar tanto em São Lourenço da Serra, como em Estrela de Alagoas, Palmeiras dos Índios e Cacimbinhas uma dificuldade de formação de uma equipe técnica da assistência social, capaz de dominar os programas oferecidos pela área e capaz de suprir todas as demandas. A escassez de pessoas na área da assistência faz com que as ações de busca ativa sejam comprometidas, uma vez que é necessário um número suficiente de pessoas para que a assistência consiga ir até a casa das pessoas para realizar o cadastro. Surgiu como dificuldade nos municípios em Alagoas realizar essas ações do busca ativa paralelamente com as outras atividades da assistência social.

A implementação de políticas públicas dependem de inúmeros fatores para serem bem sucedidas, no entanto, acredito que o principal deles é o “burocrata de rua”, ou seja, o executor do dia-dia da política pública, que, no caso do Bolsa Família, são os técnicos da assistência social. Quando o “burocrata de rua” tem vontade e interesse que a política seja bem sucedida, é muito mais provável que ela ocorra da melhor forma. Em São Lourenço da Serra, assim como foi relatado no item 5.2, as próprias técnicas da assistência social não acreditam na importância do benefício para as famílias, fazendo com que a forma com que elas dirigiam as ações fosse comprometida. Por outro lado, o oposto foi identificado no interior alagoano. Ainda que eu não tenha conseguido uma conversa com a assistência social de Palmeiras dos Índios, foi possível identificar uma crença nos efeitos do Bolsa por parte de gestores públicos de outras esferas do governo. Além disso, era consenso entre as agentes de saúde e os prefeitos que o benefício era essencial para a vida de muitas pessoas.

Outra semelhança identificada nos pequenos municípios estudados foi a importância das relações pessoais. Em Estrela do Alagoas, por exemplo, as beneficiárias só souberam do direito ao benefício do Bolsa Família porque a agente de saúde era conhecida delas. Por esse motivo, que dentro dessa comunidade o papel da agente de saúde na busca ativa é muito grande, podendo dizer que a agente realiza uma busca ativa de forma informal e sem a via institucional, no entanto, cumpre o objetivo de encontrar famílias que necessitem no benefício. Em São Lourenço da Serra, foi possível identificar a importância das relações pessoais a medida que Dita, assistente social, sabia por nome e endereço todas as famílias extremamente pobres que precisavam no benefício, o que por um lado era positivo, uma vez que ela garantia que não tinha necessidade de busca ativa uma vez que todas as famílias pobres estavam dentro do Cadastro. No entanto, nenhuma dessas informações de Dita estava em bancos de dados da assistência, tornando a situação bastante instável e pouco institucionalizada.

Na grande maioria dos casos a busca ativa por parte da assistência social ocorre da seguinte forma: como a maioria das comunidades dos municípios estudados são pobres ou extremamente pobres, a assistência social vai diretamente neles e monta em algum espaço bastante visível e relativamente central, como por exemplo a escola da comunidade, uma bancada com assistentes sociais preparados para cadastrar famílias e realizar a manutenção do benefício. A assistência social busca cadastrar e atualizar o maior número de pessoas que necessitam, porque essas localidades são de difícil acesso e a equipe é restrita e não é viável que a assistência retorne com certa periodicidade em todas as comunidades. A partir desse momento em diante, as pessoas que necessitem se cadastrar para receber o benefício ou precisem realizar a manutenção do benefício precisam ir até a cidade, na sede da assistência. Há casos de comunidades nos quais os assistentes sociais vão de porta em porta realizando as atividades e há um caso no qual eles vão anualmente realizando a busca ativa de “mutirão”, como dito anteriormente.

Como foi possível identificar a partir da tabela e das observações feitas, a forma com que cada município realiza a busca ativa é bastante diferente e pouco padronizada. É interessante verificar que não há um modelo de busca ativa bem sucedido que possa ser reproduzido em diversas realidades. O que existem são diferentes modelos que se adaptam de acordo com as peculiaridades de cada município e

população. Os problemas que cada realidade enfrenta são diferentes e, para eles, existem diferentes soluções. Além disso, vale ressaltar que é importante que a gestão pública sempre tente aprimorar suas ações e mecanismos e que, apesar de todas as dificuldades, continue tentando realizar ações como as do busca ativa.

6. Considerações Finais

Essa pesquisa teve início há um ano atrás, no segundo semestre de 2014, quando comecei a pesquisar pobreza e exclusão social em termos teóricos. No início, pesquisei pobreza, vulnerabilidade social e exclusão de forma mais ampla e o fato da minha pesquisa ser sobre pequenos municípios não fazia grande diferença. Pobreza parecia ser o mesmo fenômeno em grandes e em pequenos municípios do Brasil.

No entanto, quando passei para a fase mais empírica, com a pesquisa de campo, as peculiaridades de um pequeno município começaram a tomar forma. A começar pela extensão territorial, que era relativamente pequena, tanto nos municípios da Grande São Paulo assim como nos do sertão alagoano. Em todas as entrevistas, as pessoas relataram que o fato da extensão territorial ser pequena e a população também, fazendo com que as relações pessoais sejam muito mais estreitas. Na grande maioria das vezes, as famílias muito pobres acabam sabendo do direito de receber o Bolsa através de outra família da região, ou através de uma agente de saúde conhecida da família. Ao mesmo tempo que relações pessoais podem trazer benefícios e facilidades, elas também podem trazer problemas. Foram relatados alguns casos de famílias que não precisavam no benefício, mas mesmo assim foram até a assistência social fazer o cadastro e, como a comunidade sabia que um membro da família é registrado, a família não recebeu o Bolsa.

Pequenos municípios costumam ter menos equipamentos públicos e muitas vezes o CRAS torna-se o único espaço no qual pessoas vulneráveis podem recorrer, uma vez que não existe CREAS. Por esse motivo, muitas vezes o CRAS acaba ganhando funções a mais do que um CRAS de cidade que tem outros equipamento para suprir a demanda social. No caso de São Lourenço da Serra, existe apenas um CRAS na cidade e nenhum CREAS, fazendo com que haja um inchaço de funções do CRAS. Paralelamente a este acúmulo de funções, pequenos municípios sofrem o desafio de ter equipes de assistência social bastante defasadas e pequenas, como é o caso de todos os municípios que visitamos, tanto os alagoanos como o paulista.

Uma percepção minha em relação à legitimidade dos CRAS e da assistência social frente à população é que pequenos municípios, por estarem mais próximos fisicamente das sedes da assistência, tem maior familiaridade com elas e enxergam nelas um ponto de apoio. Essa constatação surgiu no município de Palmeiras dos Índios, no qual a população soube me informar rapidamente onde era a a sede da assistência. No entanto, o sertão alagoano tem o agravante – comum a outros estados brasileiros – da dificuldade de locomoção, uma vez que as comunidades estão localizadas em estradas precárias e de difícil acesso. Assim, quem mora no zona rural, sempre terá mais dificuldades do que aqueles e aquelas que vivem na zona urbana

Os mecanismos de busca ativa que pequenos municípios estão utilizando estão muito baseados em relações pessoais, de acordo com algumas percepções de campo. Isso não significa que esses mecanismos sejam inválidos e nem que eles são inferiores, significa apenas que essa é uma das formas que pequenos municípios encontraram de atuar ativamente frente à população. Acredito que seja de extrema importância os governos irem até a população, procurarem e encontrarem famílias que têm direito ao benefício e que não recebem,

As entrevistas e conversas realizadas em campo mostraram que embora a busca ativa seja uma estratégia criada pelo Governo Federal os municípios têm muita dificuldade em realizar as ações de busca ativa por inúmeras razões. Dentre elas, destaca-se: a baixa capacidade técnica das equipes, a insuficiência de pessoal, a pouca estruturação das redes de atenção à população em situação de vulnerabilidade, e a dificuldade de financiamento da área de assistência social. Embora essa área no Brasil tenha tido avanços, principalmente após a criação do Sistema Único de Assistência Social, ela ainda carece de maior atenção por parte dos gestores públicos locais. O Plano Brasil Sem Miséria, sem dúvida, é um grande avanço no enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza e os resultados do Programa Bolsa Família são visíveis. No entanto, a pesquisa mostrou que, tanto no estado de Alagoas como na Região Metropolitana de São Paulo, os mecanismos de busca ativa das famílias ainda estão pouco estruturados e ocorrem com inúmeras dificuldades nos pequenos municípios visitados.

Durante todo o ano de duração da pesquisa, ficou claro que o Bolsa Família é importante e essencial para resgatar pessoas da extrema pobreza e trazê-las para a relativa autonomia e dignidade. No entanto, na segunda etapa da pesquisa, na qual realizei a intensa pesquisa de campo, ficou evidente que o Bolsa Família é indispensável e crucial na vida de muitas brasileiras e brasileiros. Dentro do sertão alagoano, pode-se dizer que a importância do Bolsa é estrutural e urgente, e que sem o Bolsa, muitas famílias estariam na completa miséria, porque além de todo o contexto social, a oferta de emprego é mínima. É fato que programas de transferência de renda como o Bolsa Família não resolverão a pobreza brasileira, porque esta é histórica, multifacetada, complexa e estrutural. No entanto, programas como esse citado no presente relatório, são responsáveis por aliviar o estado de pobreza de milhões de famílias, dando mais conforto e dignidade e, conseqüentemente, fazendo com que os filhos dessas famílias pobres tenham mais oportunidade e autonomia no futuro.

7. Referências Bibliográficas

ADELANTADO, José et al. El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In: ADELANTADO, José (ed). Cambios en el estado del bienestar. Barcelona: Icaria, 2000.

BOLTANSKI, W. Soziologie und Sozialkritik. Frankfurter Adorno-Vorlesungen. Berlin: Suhrkamp, 2010.

BOURDIEU, P. (coord). A miséria do mundo. Petrópolis: Vozes, 1997. A distinção. Crítica social do julgamento. Porto Alegre; São Paulo: Editora Zouk; EDUSP, 2007.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard & SUBIRATS, Joan. De la pobreza a la exclusión social. Revista Internacional de Sociología, Córdoba, n. 33, 2002.

BRUGUÉ, Quim. Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y Nuevas Formas. In:

FREDERICKSON, H. George. The Spirit of Public Administration. New York: Jossey-Bass Inc, 1997.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. Unesp: São Paulo, 2013.

SPINK, Peter K.. The Rights Approach to Local Public Management: Experiences from Brazil. RAE (Impresso), São Paulo, v. 40, p. 45-65, 2000

SUBIRATS, Joan et al. Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea. Barcelona: Colección Estudios Sociales – Fundación “La Caixa”, n. 16, 2004.

SUBIRATS, Joan; GOMÀ, Ricard & BRUGUÉ, Quim. Análisis de los factores de exclusión social. Documentos de Trabajo. Fundação BBVA, Bilbao, 2005.

MILL, J.S. The Subjection of Women. Oxford: Oxford University Press, 1911

SEN, A. Well-being, agency, and Freedom. The Dewey Lectures 1984. Journal of Philosophy. 82, 1985, p.169-221

SENNETT, R. Respect in a World of Inequality. Nova York: W.W. Norton, 2003. [Ed. Bras.: Respeito. A formação do caráter em um mundo desigual. Rio de Janeiro: Record, 2004.]

SIMMEL, G. Sociología. Estudios sobre las formas de socialización. V.2. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1939. [Ed. esp.: Filosofia del dinero. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1977.]

SIMMEL, G. Money's Place in Society. In: British Journal Of Sociology, 31, 1980, p. 204-223

STREETEN, P.P. Thinking About Development. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.