

41º Encontro Anual da Anpocs

GT 25 - Políticas públicas

O Programa Bolsa Família e os pobres “não-merecedores”:
poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais

Flávio Eiró

Pesquisador de Pós-doutorado

Department of Anthropology and Development Studies

Radboud University, Nijmegen

Holanda

23 a 27 de outubro de 2017

Caxambu-MG

O Programa Bolsa Família e os pobres “não-merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais¹

Flávio Eiró

Pesquisador de Pós-doutorado

Department of Anthropology and Development Studies

Radboud University, Nijmegen, Holanda

Introdução

Sendo o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas), o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Em minhas pesquisas, constatei que o programa pode representar o único contato positivo dos beneficiários com o Estado para além de relações interpessoais que garantem acesso de forma desigual a serviços públicos. Adicionalmente, o programa é visto por essas mesmas pessoas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual se veem parte. A expressão deste sentimento carrega um potencial equalizador de cidadania que atesta a importância do programa para além de seus efeitos materiais. Empiricamente,

¹ Uma versão adaptada deste artigo foi publicada no Boletim de Análise Político Institucional, n.13, DIEST/IPEA. Este trabalho originou-se da tese de doutorado em sociologia do autor (disponível em: <<https://osf.io/preprints/socarxiv/srukq/>>. A pesquisa contou com o apoio das seguintes instituições: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES (bolsa de doutorado pleno no exterior, processo 99999.001728/2013-00); HéSam Université (Bourse Lévi-Strauss pour la mobilité internationale, PNM-14-LSTR-0007); European Research Council under Grant 679614 (BROKERS).

faz-se necessário demonstrar se o PBF é visto e experimentado por seus beneficiários como um direito social. Sua regulamentação por uma administração central garante um acesso homogêneo e impessoal pela sua população-alvo? Como as práticas discricionárias dos agentes responsáveis pela aplicação programa – em especial assistentes sociais – influenciam as percepções dos pobres sobre seu direito de se beneficiarem do PBF?

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

As análises desenvolvidas baseiam-se em eventos observados em *Angico*², uma cidade de tamanho médio do Ceará, onde a pesquisa de campo foi desenvolvida em um total de seis meses distribuídos ao longo de três anos (2013-2015). O trabalho de campo consistiu em uma observação etnográfica das atividades cotidianas da assistência social municipal responsável pela

² Considerando o caráter ilegal de algumas atividades visadas pela pesquisa conduzida, a anonimidade foi umas das condições necessárias para o estabelecimento de uma relação de confiança com meus informantes. A opção por anonimizar a localidade se justifica pela necessidade de explorar dados contextuais que poderiam expor os participantes da pesquisa.

implementação do PBF. Em complemento, foram realizadas entrevistas em profundidade com 35 beneficiárias do PBF, sem a presença de assistentes sociais. As entrevistas focaram a percepção das beneficiárias sobre o programa e a assistência social de forma mais ampla. Em nível institucional, oito funcionários que ocupam cargos de coordenação dentro da assistência social municipal foram entrevistados. Também foram realizadas entrevistas com coordenadores da assistência social de municípios vizinhos, a fim de estabelecer uma perspectiva comparativa.

Referencial teórico

Apesar de críticas e discordâncias sobre seu funcionamento, é possível constatar um relativo consenso na produção acadêmica de que o PBF é uma política de urgência moral, que dá condições mínimas para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento ético e político (HUNTER; SUGIYAMA, 2014; ZIMMERMANN, 2010; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2010; KERSTENETZKY, 2009; LEÃO REGO, 2008; SUAREZ, LIBARDONI, 2007). Como defendem Leão Rego e Pinzani (2013), o programa é um importante passo na construção da cidadania democrática, com potencial de se tornar uma política pública de cidadania por dar início a um “círculo virtuoso de direitos”: um direito que se expande dando origem a novas reivindicações por outros direitos.

Mas que tipo de cidadania o PBF está de fato construindo? Se adotarmos a visão de James Holston (2008), as contradições entre formas de governo e práticas de cidadãos, da mesma forma que as concomitantes expansões e erosões de direitos, são características da cidadania moderna em todos os lugares. Ainda assim, mesmo não se caracterizando como disfuncional, Holston considera a cidadania brasileira massivamente desigual na distribuição desses direitos. Se, por um lado, a relação direta com instituições governamentais e a expansão da assistência social contribui com a diminuição dessa desigualdade, por outro, a cidadania gozada pelos brasileiros em situação de pobreza ainda está longe do ideal de cidadania moderna onde o tratamento dos cidadãos se dá de forma igual e impessoal. Se tampouco se trata de uma “cidadania insurgente”,

objeto central do trabalho de Holston e restrito a casos bem específicos, é necessário questionar se o PBF não reforça uma “cidadania diferenciada” — isto é, a que diferencia sistematicamente cidadãos “completos” e cidadãos “de segunda classe” — não apenas na desigualdade de direitos, mas também na condição de sua distribuição e acesso? Em outras palavras, não seria o PBF parte das “redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, [...] sob a forma de uma evidência social inofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade” (SOUZA, 2012: 177), colaborando com a criação do que Souza chama de uma “subcidadania”?

Apesar de seu potencial de “política cidadã”, faltam evidências que demonstrem a contribuição do PBF para o reconhecimento social dos pobres como cidadãos completos. Seu caráter urgente não é acompanhado de forma coerente por serviços públicos básicos que poderiam servir de equalizadores dos cidadãos (SÁNCHEZ-ANCOCHEA; MATTEI, 2011; ZIMMERMANN; ESPÍNOLA, 2015). Ao contrário, integradas a esse mesmo sistema de reprodução de desigualdades sociais, as instituições ligadas à implementação do programa podem ser transformadas em instrumentos de dominação que entram em conflito com a própria autonomia que o dinheiro livre de restrições poderia gerar (HALL, 2006; EIRÓ, 2017). O potencial do programa só pode ser alcançado quando seus beneficiários se transformarem em objeto e sujeito de políticas municipais de estímulo à participação política, a começar pela gestão do próprio programa.

Neste contexto, é preciso questionar a capacidade do PBF em romper a reprodução de formas implícitas de classificação social em sua própria estrutura, que colocam em risco o acesso irrestrito de cidadãos aos seus direitos sociais. Mesmo sendo impossível eliminar toda a margem discricionária da ação dos agentes locais, identificar o efeito que este tem sobre os beneficiários do programa é o primeiro subsídio necessário para a criação de alternativas de gestão capazes de eliminar barreiras à expansão da cidadania dos mais pobres e socialmente excluídos.

A discussão “favor versus direito” é um dos pontos centrais no debate sobre a assistência social e a cidadania de pessoas em situação de pobreza

(LEÃO REGO; PINZANI, 2013). Ao mesmo tempo em que o direito à assistência é previsto na Constituição Federal, a distribuição desses serviços é feita de maneira irregular. No caso do PBF, apesar de se tratar de uma iniciativa do governo federal, e ser gerida por ele, o desenho do programa prevê a participação ativa das prefeituras municipais, responsáveis únicos pela gestão local através das secretarias de assistência social. Uma discussão sobre o “direito ao PBF” é incompleta se ignora os aspectos subjetivos que motivam os agentes locais em seu trabalho e dão significado às suas responsabilidades e atribuições burocráticas. Desta forma, uma abordagem de investigação de práticas locais de implementação do programa é essencial, o que inclui considerar o relacionamento das beneficiárias com assistentes sociais³.

Neste contexto, o trabalho de Lipsky (1980) tem se mostrado essencial para a compreensão de como tais agentes integram as representações sociais da pobreza na performance de suas atividades. A corrente de pesquisa que se desenvolveu com seu trabalho parte da observação — hoje evidente — de que o processo de elaboração de políticas públicas vai além da promulgação da legislação e regulamentação. Lipsky propôs conceituar os “burocratas de nível da rua” — categoria de funcionários públicos que trabalham diretamente com a distribuição de serviços públicos, como assistentes sociais — como o último elo da cadeia de formulação de políticas públicas, pois somente na interação entre esses agentes e os cidadãos que essas políticas tomam vida. A ênfase no “nível da rua” é usada para destacar a distância (física e simbólica) entre essas agências e os locais onde são tomadas decisões sobre as regras de funcionamento das mesmas. O argumento central do autor é que as estratégias e mecanismos inventados pelos “burocratas do nível da rua” para lidar com as incertezas e pressões de seu trabalho fazem parte da política pública da qual eles são responsáveis pela aplicação. É importante salientar que a discricionariedade neste tipo de trabalho não só é esperada, mas, na maioria dos casos, desejável

³ E ainda outros funcionários envolvidos na administração local do programa, como as prefeituras e atores políticos (cf. EIRÓ, 2017).

— o que também se aplica ao caso do PBF⁴. O encontro entre funcionários e beneficiários da assistência social⁵, por exemplo, é o momento de implementação da política pública, e trata de ações que não podem ser reduzidas a procedimentos burocráticos. Esta abordagem não tem como objeto de pesquisa a discricionariedade em si, mas a maneira como agentes fazem uso dela (DUBOIS, 2015).

A principal dimensão da vida dos beneficiários na qual a “burocracia do nível da rua” interfere é cidadania. A relação com as instituições de assistência social é muitas vezes a sua única relação cotidiana dos beneficiários com o Estado (WEBER, 2009). Seus agentes determinam a admissibilidade para prestações de serviços, e supervisionam o tratamento que eles recebem. Assim, em certo sentido, assistentes sociais medeiam implicitamente aspectos da relação constitucional do Estado e cidadãos (Lipsky 2010: 4). Portanto, estudar as relações entre os indivíduos destes dois grupos, o nível micro-sociológico da interação entre Estado e cidadão, nos permite compreender a estrutura social em que elas estão inseridas.

De acordo com Lipsky, o comportamento dos agentes é influenciado por dois fatores: o contexto organizacional e as “funções de utilidade cognitivo-emocionais intrínsecas”. Estas dizem respeito não somente às disposições individuais, mas também características do *habitus* compartilhados pelo grupo (BOURDIEU, 1979). Esta “subcultura ocupacional” tende a eliminar os efeitos normalmente produzidos pelas diferenças de posições sociais (LIPSKY, 1980: 141). O contexto organizacional dá a estrutura e as limitações materiais que irão influenciar a percepção dos indivíduos sobre a diferença entre os objetivos do programa e os meios disponíveis para a sua implementação.

Outra corrente de pesquisa será utilizada para análise do comportamento

⁴ Para detalhes quanto ao funcionamento do PBF, e da margem discricionária de seus agentes locais, ver Hellmann (2015).

⁵ Apesar do trabalho de Lipsky abranger uma ampla categoria de serviços públicos, nesta exposição será privilegiada a terminologia da assistência social. Em especial, Lipsky usa o termo “clientes” para se referir aos cidadãos que fazem uso dos serviços; aqui, usamos o termo mais adequado “beneficiários”.

discricionário no PBF: a tradição francesa de estudos das “relações de balcão” [*relations de guichet*]⁶. Esta aplicação da micro-sociologia interacionista tem como principal representante Vincent Dubois (2015). O trabalho de Dubois contribui para a análise da transformação do *habitus* destes agentes em estratégias coletivas de ação, que consistem em "ativar padrões internalizados ao longo de sua experiência pessoal bem mais do que a aplicação de normas institucionais" (2015: 191). Para o autor, as instituições também são definidas pelo uso que dela é feito, mesmo quando exceda as suas regras formais de funcionamento. O comportamento de cada agente depende de suas disposições pessoais, longe de ser o tipo ideal de burocrata weberiano impessoal e objetivo, que opera sem qualquer inclinação emocional (WEBER, 2009). Usando a teoria Lipsky para o estudo do comportamento de assistentes sociais em instituições de *welfare*, Rice (2012) sugere que a combinação desses fatores determina se os “burocratas do nível da rua” vão aplicar rigorosamente, adaptar criativamente, ou minar intencionalmente os objetivos do programa em sua interação com os beneficiários.

O trabalho destes agentes é estruturado por uma série de limitações específicas que devem ser consideradas: dificuldade de acesso à informação e complexidade do objeto de seu trabalho; encontros ocasionais com os clientes; e pressão para rápida tomada de decisões e ao mesmo tempo de forma individualizada. Assim, os agentes desenvolvem rotinas e estratégias para simplificar as condições de seu trabalho, o que tem um efeito significativo sobre o resultado do seu desempenho. É importante notar que este ambiente de trabalho, estruturado por condições comuns dão origem a padrões de práticas reproduzíveis (LIPSKY, 2010: 27).

Talvez o aspecto mais relevante da teoria de Lipsky para a pesquisa aqui proposta seja o que concerne o processo de legitimação das práticas dos agentes junto aos beneficiários. Nesta relação, consentimento, respeito e adaptação às regras são esperados dos beneficiários: esta passividade seria produto do

⁶ A expressão faz referência ao atendimento à população feita nas instituições de assistência social, onde atendentes e beneficiários são separados pelo balcão, ilustração da distância simbólica que define a relação entre eles.

reconhecimento da legitimidade da posição decisória dos agentes. Em primeiro lugar, a participação dos beneficiários na relação não é voluntária, o que reduz seu poder de negociação dos termos da relação. Para Lipsky, a possibilidade virtual de contestar as decisões é um dos fatores que contribuem para a legitimidade das decisões dos agentes: tais procedimentos são públicos e conhecidos, mas, ao mesmo tempo, difíceis de serem utilizados, raramente efetivos, e quando o são, jamais divulgados (2010: 134). Além disso, há uma dificuldade objetiva de contestar essas decisões, que são tomadas de forma privada, deixando poucos vestígios. A fim de garantir a conformidade dos beneficiários, práticas de estruturação das interações são aplicadas, tais como o não respeito à privacidade, o isolamento entre os beneficiários, e um sistema competitivo de distribuição de recompensas (Lipsky 2010: 119). É importante ressaltar que, para o caso da assistência social, tais práticas têm um caráter normativo explícito, baseadas em valores morais que determinam o “merecimento” dos indivíduos em serem de fato assistidos pelo Estado — critérios esses que vão além das regras oficiais do programa.

No caso da assistência social, o poder discricionário de seus agentes contribui para a construção de sua imagem como a responsáveis do bem-estar dos beneficiários, embora em sentido estrito, estes agentes não determinam a ação do Estado. Os objetivos da assistência social são muitas vezes contraditórios para seus agentes, que buscam, ao mesmo tempo, a promoção do bem-estar dos beneficiários e a redução da dependência dos serviços prestados. Na ausência de regras claras quanto aos casos em que cada um destes objetivos deve ser priorizado, cabe a cada agente tomar a decisão.

Concluimos assim que o nível micro-sociológico da interação entre Estado e cidadão — tal como na administração da assistência social — é local privilegiado para a análise do exercício da cidadania. Para o caso em questão, trata-se não somente de compreender o lugar reservado aos beneficiários da assistência social, mas também aos pobres na sociedade.

Resultados

Por isso, as análises aqui desenvolvidas foram baseadas na teoria *street-level bureaucracy* de Michael Lipsky (1980). Ela é usada para analisar a relação entre assistentes sociais e beneficiárias do PBF, que é fortemente influenciada por representações da pobreza que retratam os beneficiários do programa como “preguiçosos” e “não dispostos a trabalhar para aumentar os benefícios da assistência social”, como veremos em seguida. Tais representações são amplamente compartilhadas entre os assistentes sociais responsáveis pela aplicação do PBF e vistas como uma compreensão baseada na experiência prática da assistência social. Como tal, essas representações determinam os procedimentos burocráticos da assistência social.

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

Seja em encontros nos domicílios ou no escritório do PBF, outra prática confirma a assimetria da relação: o controle absoluto do dossiê físico de cada família beneficiária. Ao longo de toda pesquisa, nenhuma vez testemunhei beneficiárias tendo acesso ao seu dossiê. Mais especificamente, o documento é mantido sob controle dos assistentes sociais a fim de esconder seu conteúdo e não dar às beneficiárias elementos para contestar suas decisões. Em alguns casos, os assistentes sociais mostram algum dado específico para basear seu argumento, mas sempre mantendo o arquivo em sua posse. A espera dos assistentes sociais pelo consentimento das beneficiárias é uma característica

típica das relações de *street-level bureaucracy*, resultado do reconhecimento do poder de decisão dos agentes. Uma série de práticas são projetadas para obter a conformidade dos usuários, tais como a violação da privacidade, o isolamento entre os usuários, e um sistema competitivo de distribuição recompensas (Lipsky, 2010: 119).

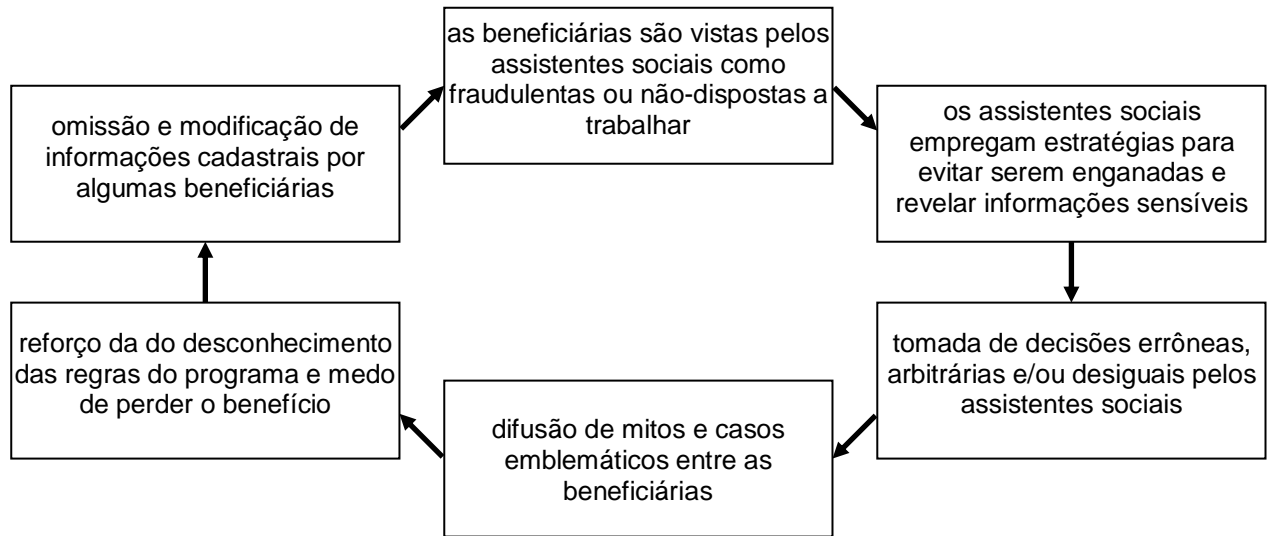
Ações como estas resultam da forma como assistentes sociais enxergam o seu papel no PBF, que nem sempre corresponde ao esperado pelo programa. O PBF é baseado na auto-declaração de informações cadastrais, e não atribui a seus agentes o papel investigativo. Os assistentes sociais reivindicam coletivamente um papel que vai além de suas atribuições burocráticas e para tanto se apoiam em sua formação profissional: “Nós não somos burocratas, não tem sentido de empregar assistentes sociais para fazer este trabalho se não se espera uma avaliação séria das necessidades dessas pessoas. Um técnico não poderia fazer o nosso trabalho, eles não têm a mesma sensibilidade que a gente” (Ana, 25). Eles reivindicam um trabalho complexo – em oposição às atribuições previstas – que não pode ser reduzido a meros procedimentos e, portanto, não pode ser exercido por um funcionário sem qualificação; trata-se de uma rejeição do papel do burocrata que lhes é atribuído pelo programa. Assim, há uma disjunção entre as suas expectativas profissionais relacionadas com o status de seus empregos e suas funções estritas. No entanto, essa disjunção não é uma fonte de conflito para os assistentes sociais ou na administração do programa, uma vez que o papel que eles reivindicam é amplamente aceito (na administração central) ou mesmo desejado (no nível local).

É preciso considerar o efeito que tais práticas têm sobre a maneira como as beneficiárias veem o programa e a assistência social em geral. Bloqueios aleatórios e desigualdades nos valores recebidos são vistos como “erros” do programa ou atribuídos à vontade dos assistentes sociais. E de forma mais ampla, as relações entre ambas categorias são determinadas por relações de classes. Mais precisamente, as beneficiárias identificam nos assistentes sociais comportamentos produzidos por representações da pobreza que elas encontram em todas as suas interações com pessoas de classes mais altas.

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

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

Figura 1. Ciclo vicioso da desinformação.



Fonte: EIRÓ (2017).

Conclusão

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

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

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

Bibliografia

- BOURDIEU, P. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.
- DUBOIS, V. *La vie au guichet : administrer la misère*. Paris: Éditions Points, 2015.
- EIRÓ, F. *La régulation familialiste de la pauvreté : le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil*. Tese de doutorado em sociologia (orientada por Serge Paugam e Marcel Bursztyn). Paris: École des hautes études en sciences sociales, 2017.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 4, p. 689-709, nov. 2006.
- HASENFELD, Y. "Citizens' Encounters with Welfare State Bureaucracies". *Social Service Review*, vol. 59, nº 4, 1985, p. 622-635.
- HELLMANN, A. G. Como funciona o bolsa família? Melhores Práticas na Implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionadas na América Latina e Caribe. *Nota técnica do BID*, n. 856, 2015.

- HOLSTON, J. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. B. Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil's Bolsa Família. *Perspectives on Politics*, v. 12, n. 04, p. 829-845, dez. 2014.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- LEÃO REGO, W. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, vol. 73, p. 147-185, 2008.
- LEÃO REGO, W; PINZANI, A. *Voices do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.
- LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- PAUGAM, S. *La société française et ses pauvres : l'expérience du revenu minimum d'insertion*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- PIRES, R. C. R. "Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação". *Cadernos de Gestão Pública*, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, jan./jul. 2009.
- RICE, D. "Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation". *Administration & Society*, v. 45, n. 9, p. 1038-1062, 2012.
- SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; MATTEI, L. Bolsa Família, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 299-318, dez. 2011.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the Impact of Brazil's

Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

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

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. “O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres”. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social*. Brasília: MDS, 2007.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamento da sociologia compreensiva*. Volume 1. 4a edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

ZIMMERMANN, C. R.; ESPÍNOLA, G. M. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o programa bolsa família no interior do nordeste brasileiro. *Caderno CRH*, v. 28, n. 73, p. 147-164, 2015.

ZIMMERMANN, C. R. “Política de renda mínima no Brasil: o Bolsa Família na ótica dos direitos humanos”. In: 13o CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA. *Anais*. São Paulo: Síntese Eventos, 2010.