

Comunicação pública e mobilização social no Programa Bolsa Família da proposta do Governo nacional à realidade local¹

Desirée Cípriano RABELO
Universidade Federal do Espírito Santo (Brasil)
desiree_ufes@yahoo.com.br

Resumo

Resultados da investigação das estratégias de comunicação e mobilização utilizadas no Bolsa Família (PBF) – maior programa de transferência de renda do Governo Brasileiro - tendo como campo de análise o município Cariacica (ES). O levantamento de dados incluiu entrevistas com usuários e gestores e análise da publicidade institucional no período de 2005-2006. No diagnóstico da comunicação/mobilização identificamos três categorias de atores (Governo Federal, gestores/técnicos locais e famílias beneficiadas) e analisamos com base em Jaramillo Lopes (2004); Rabelo (2003); Toro & Werneck (1997) e Zémor (2005). A pesquisa confirmou o impacto da cultura organizacional das entidades públicas nas práticas comunicativas democráticas. Revelou os resultados modestos do Governo Federal na mobilização dos gestores locais. Os usuários vêem o PBF como benefício e não como direito. Seguem meros receptores – com poucas chances de intervir no debate da superação da própria pobreza.

Palavras Chaves: comunicação pública, Bolsa Família, mobilização, política social

Resumen

Investigación de las estrategias de la comunicación y de la movilización de Programa Bolsa Familia (PBF) teniendo como campo del análisis la ciudad de Cariacica (ES). Entre 2005-2006, la búsqueda de datos incluye entrevistas con gestores y usuarios e análisis de la propaganda oficial – en conjunto con investigaciones sobre otros aspectos del programa. Para el diagnóstico de comunicación/movilización identificamos tres categorías de los actores y recurrimos a Jaramillo López (2004); Toro y Werneck (1997) y Zémor (2005). El trabajo confirmó la fuerza de la cultura organizacional de las entidades públicas en sus prácticas comunicativas. Y los resultados modestos del gobierno federal en la movilización de los gestores locales. Los usuarios consideran o PBF un beneficio e no un derecho. Siguen meros receptores con pocas posibilidades de intervenir en el debate de la superación de su propia pobreza.

Palabras claves: comunicación pública, Bolsa Família, movilización, política social

Introdução

Para compreender o Programa Bolsa Família (PBF) é preciso retomar às recentes mudanças no âmbito das políticas sociais brasileiras, entre elas a questão da centralidade da família. Se a partir da Constituição de 1988 o tripé da Seguridade Social passa a ser composto pelas políticas de Saúde,

¹ A nossa participação no IX Congresso Latinoamericano de Investigación de la Comunicación “*Medios de Comunicación, Estado Y Sociedad en América Latina*” - Estado de México (9-11 de octubre de 2008) contou como o apoio da Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia do Espírito Santo — FAPES. Esta pesquisa teve o apoio do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC-CNPq/Ufes) e foi desenvolvida em conjunto com outras duas pesquisas cujos temas foram *A assistência social e a família* e *Redes de apoio e de proteção às famílias*.

Previdência e Assistência Social, o avanço do neoliberalismo provocou mudanças nas relações estado/sociedade civil. Somente a Saúde incorporou o princípio da universalidade proposto na Constituição, a Previdência tornou-se um direito reservado aos contribuintes enquanto a Assistência Social passou a atender somente às pessoas em estado de extrema pobreza (FERRAZ, s/d). Outra mudança apontada por autores como Yamamoto (2003): a questão social tornou-se problema do mercado, de organizações não governamentais, enquanto o Estado passou a descentralizar recursos e a focalizar as ações de combate à pobreza. Nesse processo em que o Estado mínimo se vê isento dos deveres de prover os cuidados aos cidadãos, a família ganha importância na política social como instância capaz de assegurar proteção, pertencimento e inclusão social (ACOSTA & VITALE, 2003; CARVALHO, 2003). Seguindo essa tendência, o Governo Lula propôs o PBF para amenizar o problema da má distribuição de renda no país.

A centralidade da família nas políticas sociais ganhou visibilidade, no Brasil, com o Projeto de Lei denominado Programa de Garantia de Renda Mínima, aprovado em dezembro de 1991, que vinculou a renda mínima à família e à educação. Já os programas de transferência de renda se expandiram a partir de 1995. De forma geral, o repasse dos recursos às famílias pobres está condicionado ao ingresso e permanência das crianças na escola. O princípio orientador desses programas é que a associação entre renda e educação pode interromper o círculo da pobreza que se reproduz entre as gerações.

Criado em 2004 pelo Governo Federal, o Bolsa Família integra o Programa Fome Zero e previu a unificação de vários programas menores. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela execução do PBF, os antigos programas não beneficiavam todas as famílias necessitadas e a unificação garantiria expansão do atendimento, aumento do volume de investimentos, fortalecimento da parceria com estados e municípios e transparência nos gastos públicos.

Maior programa de transferência direta de renda do Brasil, ele repassa mensalmente valores, em dinheiro, para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza². O PBF se propõe a atuar na superação da pobreza pela promoção do acesso aos serviços públicos básicos de educação e saúde e, ainda, na articulação de políticas e programas complementares, direcionados à inclusão social e à promoção da autonomia dos beneficiados (MDS, 2006). Entre as condicionantes para se candidatar

²-Em agosto de 2007, segundo o MDS, 45,8 milhões de pessoas eram atendidas com benefícios que totalizam 819,7 milhões/mês. Considerando uma população de 190 milhões (IBGE), um em cada quatro brasileiros receberia o Bolsa-Família. Os valores variavam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrízes.

ao benefício³ estão acompanhamento da saúde e do estado nutricional da família; frequência à escola das crianças em idade escolar e participação em ações de educação alimentar (MINISTÉRIO, 2006).

O Decreto nº 5.209/2004 atribuiu aos Ministérios da Educação e da Saúde a função de acompanhar as condicionalidades e ao MDS a de supervisão geral. Cabe ao poder executivo local articular as várias instâncias, como secretarias de assistência social, educação ou saúde, visando responder às exigências do PBF. Pela possibilidade de “controle” das presenças dos alunos, a escola tornou-se estratégica nesse quadro. Mas se o cadastramento e o acompanhamento das famílias são competências do município, a aprovação dos beneficiados e das contas do município, além do pagamento dos benefícios, cabem ao Governo Federal.

Diante do crescimento constante do programa, em novembro de 2005 o Ministério propôs a atualização dos dados em nível nacional. Para isso lançou a campanha publicitária *Bolsa Família Chama*, com ampla veiculação na mídia, visando mobilizar gestores e técnicos locais e também as famílias alvo do programa.

Com 350 mil habitantes (2004) e situadas na região metropolitana de Vitória, Cariacica foi escolhida como campo da pesquisa por sua situação emblemática: problemas nas áreas econômica, social e política agravaram-se pelo descaso das últimas gestões municipais. As famílias foram abandonadas à própria sorte sujeitando-se a serviços sociais precários e iniciativas municipais direcionadas para atender a interesses políticos e eleitoreiros. Não foram implantadas políticas públicas e medidas adequadas ao enfrentamento da miséria, da pobreza, da violência e da desigualdade social.

Em junho de 2006 o PBF do município de Cariacica era coordenado pela Secretaria de Ação Social e atendia 17 mil famílias (nesta época, o Ministério de Desenvolvimento Social contabilizava o atendimento a 8 milhões de famílias no País. Em junho de 2008 esta cifra já ultrapassava a 11 milhões).

Comunicação pública e mobilização

Stricto sensu o Bolsa Família não se trata de mobilização no sentido de liberdade de opção dos sujeitos/prefeituras envolvidos. De fato, a liberação dos benefícios e verbas para a prefeitura condiciona-se ao cumprimento das exigências do Governo Federal. Mas desde sua criação tem sido tratado como tal pelo gestor nacional pois a realização do programa implica a adesão sincronizada de vários atores. Por essa razão recorreremos aos estudos de Toro & Werneck (1997) que assim identifi-

³ - Os termos “benefício” e “beneficiados” utilizados comumente nos programas sociais não são os mais adequados, pois distorcem a noção de direito – prevista na Constituição Federal.

cam os atores fundamentais da mobilização: produtor social (pessoa/instituição com credibilidade para garantir as condições da mobilização), reeditor (tem público próprio, poder de negar, transmitir e criar sentidos) e o editor social (elabora e divulga as informações em função do imaginário compartilhado). Para os autores, participar ou não de uma mobilização é uma escolha individual que depende das pessoas se verem ou não capazes de produzir e construir mudanças. Daí a importância das estratégias comunicativas em diferentes níveis (massa, macro e micro) que, articuladas, se complementam (TORO & WERNECK, 1997; RABELO, 2003).

No caso da PBF é preciso considerar ainda que se trata de um processo de comunicação promovido por organizações do Estado (nesse caso, em níveis nacional e local). Para o diagnóstico da comunicação nas entidades do Estado recorreremos a Jaramillo Lopes (2004). Consideramos, pois, fatores como cultura organizacional, práticas de gestão, modos de viver o cotidiano, normas de sociabilidade e sentidos compartilhados pelos servidores que atuam nas instituições envolvidas no PBF, especialmente em Cariacica. E identificamos o que o autor denominou de “riscos da prática comunicativa do Estado” - a fragilidade da concepção e prática de comunicação como ferramenta para a construção democrática da sociedade.

Entre os riscos descrito estão o da “debilidade no tratamento da informação”: de forma geral, inexistente a prática de registro permanente e sistematizado do que é suscetível a converter-se em informação. Resumida a atos burocráticos, a documentação não é considerada fundamental na compreensão e qualificação dos processos institucionais ou sociais. Outro risco: a noção de “temporalidade” dos servidores em relação às administrações, considerando seus períodos e propostas específicas. Faltam às organizações e aos servidores elementos comuns e permanentes – essenciais para a construção de sentidos comuns e de projetos de sustentabilidade de médio e longo prazos, afirma o autor. Da temporalidade advém o risco da “inércia” - desânimo ou inação dos servidores frente aos patrimônios políticos estabelecidos por tradição e jogo de interesses. Diante das tentativas de modernização, predominam o ceticismo e a desconfiança, já que tais mudanças não têm garantias de permanência (JARAMILLO LOPES, 2004).

A partir desses referenciais propusemos três categorias de atores no processo de comunicação e mobilização do PBF: Governo Federal/MDS, gestores/técnicos locais e famílias beneficiadas. Nas ações desenvolvidas pelo MDS trabalhamos especialmente com a campanha *Bolsa Família Chama*. Por sua importância na divulgação, orientação e prestação de contas, o site do PBF, abrigado no portal do MDS (<http://www.mds.gov.br>) também foi objeto de análise. Sem a pretensão de esgotar os materiais, analisamos peças produzidas noutros períodos do programa, especialmente as imagens de

famílias recorrentes, tendo em conta os novos arranjos familiares. Para conhecer as ações do executor local, realizamos visitas técnicas à Secretaria de Assistência Social de Cariacica e entrevistas com gestores e técnicos do PBF. Embora a pesquisa não tivesse como foco a cobertura da imprensa ao PBF, textos recolhidos aleatoriamente em diferentes jornais foram utilizados na análise.

Considerando que uma das propostas do programa é estimular a autonomia das famílias em situação de pobreza, a pesquisa criou oportunidades para os usuários do PBF se manifestarem. Em dezembro de 2005, questionários aplicados na fila do recadastramento trataram dos canais de informação e do impacto do programa. Em maio de 2006, foi realizado um encontro com 38 famílias cujos filhos eram estudantes da Escola de Ensino Fundamental Zaíra Manhães de Andrade, instituição com o maior registro de alunos/famílias no município⁴. Com dinâmicas inspiradas no Teatro do Oprimido, os participantes responderam às seguintes: O PBF mudou a sua vida? Você conhece as condicionalidades do PBF? O que você faz com o dinheiro que recebe? Como se informa sobre o PBF?

O Governo Federal: materiais diversificados

O PBF nasceu no que era considerado um vácuo político do Governo Lula após a crise enfrentada pelo Fome Zero⁵. Desde o lançamento, campanhas de publicidade veiculadas como utilidade pública foram consideradas fundamentais. Segundo o Governo, era preciso “informar milhões de pessoas em todo o país acerca dos seus direitos, além de mobilizar gestores e sociedade para o controle do programa” (MINISTÉRIO, 2005).⁶ Com essa mesma finalidade foram produzidos cartazes, cartilhas, folders, entre outros impressos.

A campanha *Bolsa Família Chama* entrou no ar nas principais redes de tevê do Brasil em 06/11/2005 e, no dia seguinte, nas de rádio. Para o MDS era fundamental, na lógica da mobilização social, envolver as prefeituras no recadastramento. E aqui identificamos uma das principais novidades na ação do Governo: os gestores/técnicos dos municípios eram responsáveis por definir as mídias locais, buscando as de maior apelo junto à população. Mas para garantir o padrão e a unidade dos materiais veiculados, o MDS produziu e enviou às prefeituras, antes do lançamento na mídia nacional, um kit com as peças da campanha (Figura 1). O kit incluía as artes dos cartazes, folders, camisetas e bonés; gravações de áudio para rádio e carros de som. Semi-acabadas, as peças reservavam espaços para a inserção de informações específicas da prefeitura. Para estimular adesão à campanha, o uso e a adequação das peças, o MDS produziu um vídeo dirigido aos gestores e técnicos locais. Num

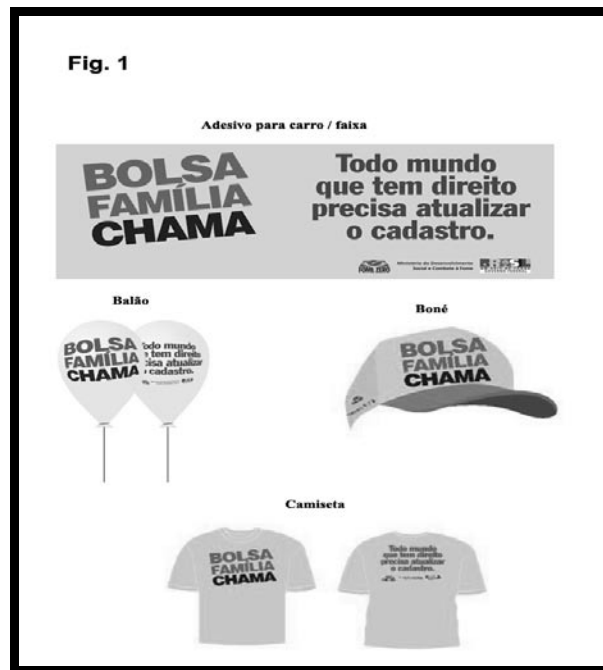
⁴ - A partir do cadastro da Secretaria de Ação Social 60 famílias foram convidadas para a reunião.

⁵ O *Fome Zero* assumiu grandes proporções nos três primeiros meses do novo governo, com ampla divulgação na mídia, apoio de lideranças e da população. Mas, rapidamente, a desorganização causou o descrédito do programa.

⁶ http://www.mds.gov.br/campanha_bolsa_familia_tv.asp obtida em 18 jul. 2005

clima de conversa entre amigos, o próprio Ministro Patrus Ananias apresentava a proposta incentivando-os a se organizarem e a mobilizarem a população.

Figura 1 – Algumas peças da campanha *Bolsa Família Chama*



Ao longo de toda a pesquisa, o site do Bolsa Família apareceu como o principal instrumento do Governo Federal no contato com as prefeituras e formadores de opinião. Para os gestores e técnicos, a página web oferece notícias institucionais, informações dirigidas – buscando estabelecer uma comunicação direta, quase pessoal – formulários e outros materiais para *downloads*. A partir do recadastramento, ao final de 2005, identificamos o esforço do Governo Federal em aperfeiçoar o site como canal de comunicação e de serviço (inclusive disponibilizando as peças da campanha). Embora dirigido prioritariamente aos gestores, o site busca atender ao cidadão comum (com notícias, por exemplo), à imprensa e às organizações de controle social (facilitando o acompanhamento da destinação e da aplicação de verbas). Oferece nomes e contatos dos responsáveis pelas diversas áreas, um “Fale Conosco” e, ainda, telefone (não gratuito) e link da Ouvidoria, um serviço “para receber sugestões, reclamações, elogios e denúncias sobre o desempenho de órgãos públicos” visando tornar “os atos governamentais mais transparentes” (MINISTÉRIO, 2005).

Ou seja, se por um lado o governo investiu em comunicação de massa, na divulgação da campanha de recadastramento, também utilizou de estratégias dirigidas aos gestores e, ainda, às famílias cadastradas. Para estas, a Caixa Econômica Federal (encarregada nos municípios do pagamento das parcelas do PBF e dos programas remanescentes) enviou mensagens e produziu folders orientando sobre o novo cadastramento.

Anteriormente o Governo Federal já havia produzido materiais voltados para as famílias alvo do PBF, entre eles a cartilha *Agenda de compromissos*. Numa linguagem acessível o material oferece informações gerais do programa, das condições para o cadastramento etc. As ilustrações de famílias nucleares (pai, mãe e filhos) são predominantes no material, como a reproduzida na Figura 2. Nesse caso específico, não apenas o grupo social aparece idealizado, mas também o ambiente onde se encontra. Famílias nucleares também ilustravam outros materiais de divulgação publicados anteriormente, como a revista *Desenvolvimento Social*, editada pelo MDS em 2004.

Tais imagens não correspondem à realidade, especialmente nas classes mais pobres. Sabe-se que hoje existem novos arranjos familiares (VITALE, 2002; ACOSTA & VITALE, 2003, CARVALHO, 2003) e cresce o número de famílias monoparentais, chefiadas mulheres – e esse era o perfil predominante no cadastro de Cariacica (SOBRINHO, 2006). Ou seja, a despeito da crescente centralidade da família na política social, os programas de transferência de renda nem sempre consideram as mudanças ocorridas no mundo familiar: os novos arranjos, a perda da identidade com os processos de migração, os mecanismos de resistência das famílias empobrecidas, sua articulação em redes, valores, crenças e lutas.

Figura 2 – Família da cartilha *Agenda de compromissos*



Cariacica: falta de recursos para a articulação

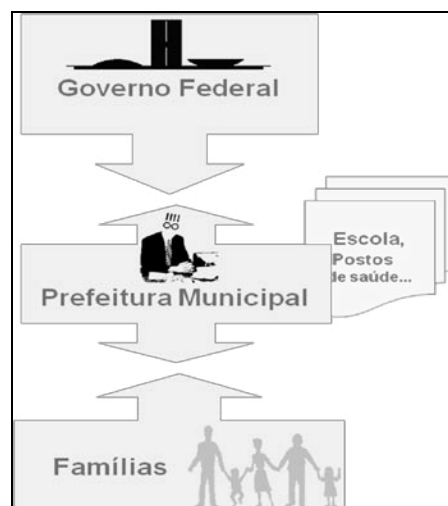
Apesar de ser o maior projeto executado pela Secretaria de Ação Social de Cariacica, em julho de 2005 apenas duas assistentes sociais e uma pedagoga formavam a equipe responsável pelo acompanhamento das 17 mil famílias inscritas no PBF. Naquele período a instituição enfrentava carências diversas: funcionários, transportes, equipamentos de informática (incluindo acesso à internet). Os telefones estavam cortados o que implica dificuldades para orientar os vários setores sobre o programa. Sem veículos e técnicos, era impossível realizar visitar as escolas. Sem equipamentos de informática, ficava comprometida a elaboração do cadastro único - essencial para identificar e acompanhar as famílias cadastradas.

Contudo, a falta de controle sobre as informações exigidas pelo PBF, parece não ser exclusiva de Cariacica. Há diversos relatos de irregularidades no cadastramento e do não envio dos dados ao Governo Federal (TRIBUNA, 2005). Outros municípios capixabas, inclusive a capital, têm problemas com os dados sobre a saúde das famílias e a frequência escolar – duas condicionalidades para receber o benefício (ALVES, 2007). Em Cariacica, esses problemas foram atribuídos à administração anterior. E para resolver a questão da falta de dados, antecipando-se ao Governo Federal, o município já iniciara um recadastramento. Mas, alegando carência de recursos, para a campanha *Bolsa Família Chama* a Prefeitura produziu apenas camisetas (usados pelos servidores da Secretaria de Ação Social), descartando os demais materiais propostos pelo MDS (MARIANO, 2006).

Assim a população local foi convocada basicamente pela publicidade na TV e no rádio, cartazes e folders produzidos pelo Governo Federal – o que não foi suficiente para orientar o público alvo do programa (cadastrado ou não) – conforme foi relatado pelas famílias. A equipe da Secretaria de Ação Social também confirmou “ruídos” no fluxo da comunicação sobre o cadastramento.

Todas essas carências refletiram na atuação da Secretaria. Somente ao final de 2005 o órgão foi totalmente informatizado, disponibilizando um correio eletrônico para consultas: cariatica.asocial@gmail.gov.br. Embora inadequado aos moradores em situação de pobreza, o e-mail é uma ferramenta essencial no contato com escolas, postos de saúde etc. Ou seja, se as ações esperadas dos governos locais eram informar, orientar e articular os vários setores para o PBF em geral e o *Bolsa Família Chama* em particular, considerarmos que Cariacica teve uma atuação reduzida no desenho de mobilização proposto pelo Governo Federal (Figura 3).

Figura 3 – Fluxo de Comunicação/Mobilização no PBF



Nas famílias: dúvidas e mal estar

Chama a atenção, nas respostas dos candidatos à atualização cadastral, a expectativa positiva em relação aos resultados do PBF. No entanto, essa melhoria é identificada apenas pelo “aumento de renda”. Outros elementos como melhores condições/serviços de educação ou de saúde que, inclusive, integram os objetivos do programa, não são percebidos. Os candidatos se informavam sobre o PBF basicamente pelos meios de comunicação massivos. Mas, nas entrevistas com as famílias, os agentes de saúde foram apontados como importantes fontes de informação, embora algumas vezes suas orientações não coincidisse com as da Secretaria de Ação Social. Tais “desencontros” geravam preocupação e revolta entre os beneficiários, como mostraremos a seguir. Assim a mídia massiva ganha importância frente às dificuldades para obter informações dos técnicos ou gestores.

Essas e outras questões foram aprofundadas durante o encontro com as famílias. A relação com o programa e, especialmente com a escola, é conflituosa - mostraram as dinâmicas realizadas no encontro. Alguns comentários: “O governo exige o cartão de vacina em dia e o pré-natal, mas não existe centro de saúde no bairro”; “Nossos filhos são obrigados a frequentar as aulas – mas a escola não oferece atrativos para a criança”; “O governo não precisa nos obrigar a mandar nossos filhos para escola – nós sabemos que isso é importante”. Ou seja, há uma percepção, ainda que difusa, da contradição das *condicionalidades do programa*, na medida em que elas são, de fato, direitos garantidos (como os de educação, de saúde). Essa percepção é agravada pelo fato de que, além de impingir ao outro (o beneficiado) o dever de acessar seus próprios direitos, esses serviços não tem garantia de qualidade.

As entrevistas com professores e orientadores, feitas pela pesquisa articulada a esta, revelaram o desconhecimento e até preconceito em relação ao programa e seus usuários (SILVA, 2006). De forma geral, a escola tem poucos vínculos com as famílias e, embora desenvolva projetos extra-classe, nenhum é específico para os filhos das famílias beneficiadas – alunos em situação de risco. Mas, também nesse aspecto, a Escola Zaíra Manhães de Andrade e Cariacica parecem não ser uma exceção. Estudos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais mostraram que, embora o PBF tenha contribuído para melhorar a frequência e reduzir a evasão escolar, não aumentou o desempenho dos alunos (FELIZ, 2007).

Outro aspecto interessante é a visão das famílias em relação ao PBF. De forma geral ele é visto como um benefício e não como direito. Isso não impediu que, nas dinâmicas, emergissem alguns questionamentos: “ajuda, mas é pouco”, “não resolve o problema”, “melhor seria oferecer cursos profissionalizantes, muito caros para nós”. Alguns observaram: se com o dinheiro a situação ge-

ral melhorou “um pouco”, a saúde e a escola não melhoraram. Um depoimento em especial arrancou aplausos dos participantes: “O Bolsa Família serve para tampar buraco, faz propaganda que ajuda o pobre, mas na verdade não ajuda em nada. Não queremos nenhuma bolsa-esmola. O Governo tem é que dar trabalho e salário dignos.”

As diferenças dos benefícios é, provavelmente, a maior fonte de dúvidas. “Por que uns recebem mais e outros menos?” – foi a questão mais freqüente. As famílias apontaram a discrepância entre os preços de remédios ou de materiais escolares e o benefício (especialmente no caso dos valores menores). Mas, a prioridade sempre é a comida, afirmaram. Nesse sentido, confirmaram-se em Cariacica os resultados obtidos por outros estudos sobre o uso do benefício em alimentação, remédios e material escolar (CANZIAN, 2005). Porém, fora do âmbito das famílias, de forma velada encontramos referências ao suposto “mau uso” do dinheiro recebido. Mais preocupante quando o desconhecimento ou o preconceito vem de técnicos envolvidos com público do PBF. As entrevistas com os professores e orientadores da Escola Zaíra Manhães de Andrade revelaram ambas as situações, confirmando a frágil relação entre Políticas de Assistência Social e Educação (SILVA, 2006).

Nas dinâmicas, além das dúvidas, uma certa revolta veio à tona. Do ponto de vista da comunicação cidadã chama atenção o tratamento dispensado aos usuários do PBF que, em uníssono, falaram de longas filas, constrangimentos na busca de informações, orientações desconstruídas, perdas de tempo, constantes pedidos de documentos. Nesse sentido, foi sintomático que as famílias tivessem sido convidadas, pela escola, para um encontro onde resolveriam dúvidas sobre o PBF com técnicos da Secretaria de Ação Social – quando os pesquisadores, no contato com a diretoria, deixaram claros seus objetivos. Enfim, encontramos um usuário

atônito pelas dúvidas não respondidas (por exemplo, sobre as razões da diferença dos benefícios); **constrangido** pelas longas filas e burocracias a que são submetidos para cadastrar-se ou obter informações; **dividido** entre a satisfação em relação à “ajuda mensal” e a constatação de que ela pouco resolve; **incomodado** em relação às condicionalidades (...); **insatisfeito** (embora seja um sentimento difuso) ao perceber que não há nenhum projeto mais amplo além da própria transferência de renda e, nesse sentido, poucas mudanças são possíveis (RABELO et al, 2006).

Primeiras conclusões

O diagnóstico da comunicação/mobilização do PBF revelou a contradição comum na comunicação pública. O governo encontra-se dividido entre a necessidade de melhorar a própria imagem; prestar contas das ações desenvolvidas; divulgar informações e mobilizar os diversos atores em torno de algum projeto, nesse caso o maior programa social do país. Considerando as dimensões e comple-

xidade do projeto, identificamos vários momentos onde foram rompidos “os fluxos de informação e sentido”, necessários à mobilização proposta pelo Governo Federal. As razões dessa ruptura são variadas e aparecem em vários pontos da cadeia formada por Governo Federal, Município (e seus vários órgãos) e famílias (Figura 3).

Mesmo sem analisar a cobertura de imprensa, observamos a dificuldade do Governo Federal com esses reeditores especiais: os jornalistas. Nos artigos observados aleatoriamente durante a pesquisa, predominou a conotação negativa sobre o PBF. Ora eram denúncias de irregularidades (ALVES, 2007; TRIBUNA, 2005), ora dos maus resultados (CONSTANTINO, 2006a; FELIZ, 2007), ora do uso político do programa (CONSTANTINO 2006b; DIEGO, 2005; FREIRE, 2006).

Tal posição da mídia pode estar relacionada aos desacertos do Fome Zero, à crise ético-política do governo Lula ou às estratégias na divulgação do MDS. Ela também é apontada por Nader (2005): comentando a notícia elogiosa sobre o PBF, publicada na *The Economist*, a jornalista notou que, ao contrário da usual repercussão quando a revista britânica trata de assuntos brasileiros, nesse caso o silêncio foi absoluto. Mas, segundo Jaramillo Lopes (2005:21), esse estranhamento entre as instituições do Estado e a imprensa não é incomum. Resulta da tendência dos políticos em buscar incessantemente a publicidade em interesse próprio – comportamento a que os jornalistas respondem com uma postura de defesa e de preconceito. Daí a sugestão do autor de que Estado e imprensa iniciem, um “sincero processo de reconciliação e de encontro sobre a base do interesse coletivo”.

Na observação da Secretaria de Ação Social de Cariacica, confirmou-se a cultura de informação débil, um dos riscos à prática comunicativa do Estado (JARAMILLO LOPES, 2004). A falta de dados era justificada pelos poucos recursos e pela má gestão do governo anterior. Ao longo da pesquisa, situações similares foram registradas noutros espaços e níveis de governo. Na escola, o acesso à relação de alunos foi dificultado por que o cadastro estava na casa de uma funcionária. No Governo Federal, o MDS não dispunha de materiais de publicidade ou informações relativas aos períodos iniciais do PBF. A justificativa: antes o programa vinculava-se diretamente à Presidência da República e não ao Ministério.

O descaso com a documentação é agravado pela noção de temporalidade, também apontada por Jaramillo Lopes. De fato, a cultura das organizações pública é a da descontinuidade: projetos são criados a cada gestão, interrompendo e/ou desqualificando os anteriores – independente de seus resultados. No Bolsa Família, apesar da reeleição do Presidente Lula, identificamos rupturas nos âmbitos municipal e federal, neste caso pela mudança do órgão gestor, com os prejuízos já relatados. Como vimos, da falta de continuidade e de coesão advém o ceticismo e a desconfiança dos servidores

diante dos processos de modernização. Isso é especialmente grave no PBF, cujo sucesso depende de uma complexa articulação e de uma rede de reeditores informados, motivados e habilitados para ações distintas, mas com interpretações e sentidos comuns (TORO & WERNECK, 1997).

Do ponto de vista da mobilização social, consideramos que o Governo Federal se empenhou em utilizar os conhecimentos e experiências nessa área, na busca dos resultados. Além das campanhas de publicidade com farta distribuição de material para o público em geral, criaram-se situações de contatos diretos (embora mediatizados) com os técnicos e gestores. Assim, na campanha *Bolsa Família Chama* as lideranças locais foram fartamente “instrumentalizadas” como reeditores, usando aqui a concepção de Toro & Werneck. Noutros termos, tiveram orientações claras sobre as ações a serem desenvolvidas; possibilidades de atuação no próprio campo e de adequação dos conteúdos, considerando-se a cultura e os interesses específicos. Contudo, os resultados finais não corresponderam a tais cuidados.

Se, no PBF, a prefeitura é um reeditor chave que, junto às escolas, postos de saúde e outros setores, pode promover “a articulação de políticas e programas complementares” previstas (MDS, 2006), em Cariacica encontramos uma desconexão entre a riqueza das abordagens sugeridas e a realidade local. A falta de recursos do município foi a justificativa desse reeditor/gestor para não implementar a maioria das sugestões do Governo Federal. Tal atuação da Prefeitura/Secretaria comprometeu o envolvimento de setores importantes. Realmente, à época da pesquisa em Cariacica a escola desconhecia o programa e desempenhava um papel burocrático, produzindo apenas relatórios de frequências dos alunos. Aparentemente os serviços de saúde usavam a condicionalidade para atingir seus próprios objetivos e, segundo relatos, de uma forma coercitiva (sempre o risco de “perder o benefício”). Finalmente, a Secretaria de Ação Social tendia a atuar como um mero repassador de dados para o Governo Federal, sem potencializar ações para as famílias em situação de vulnerabilidade – agora devidamente identificadas (mesmo com as limitações dos registros).

Lembrando Zémor (2005), antes de apreciar a eficácia da publicidade ou o impacto das imagens e mensagens televisadas, os praticantes da Comunicação Pública devem se interrogar sobre a adequação desses meios aos objetivos perseguidos em nome da utilidade pública. Depende dos interlocutores do serviço público acolher sugestões, escutar as questões colocadas, dar tratamento diferenciado ou segmentado para usar a expressão do marketing.

Ainda segundo Zémor (2005), toda ordem democrática visa proteger e desenvolver a vida e a dignidade de todos. Tomando como referência as propostas do PBF de inclusão social e de promoção da autonomia dos beneficiados, consideramos que apenas a primeira delas parcialmente atendida

(pela transferência de renda). Sem desconsiderar a importância do auxílio financeiro na aquisição dos bens essenciais, em muitos aspectos as famílias têm sua condição de sub-cidadania reafirmada nos (des)caminhos de acesso aos seus direitos - vistos como benefícios cuja concessão pode romper-se a qualquer momento (RABELO et al, 2006). Noutros termos, apesar da Assistência Social estar incluída campo do direito, legalmente instituída através da Constituição Federal, o PBF não é percebido como tal. Essa concepção nos remete ao formato das políticas sociais brasileiras que historicamente estiveram associadas ao assistencialismo, ao clientelismo ou relações de favor.

Assim, não podemos falar em promoção de autonomia das famílias beneficiadas (e, às vezes, sequer dos servidores e instituições locais - premiados diante do desenho de um programa nacional). Longe estamos de uma comunicação pública situada no espaço público sob o olhar do cidadão e definida pela legitimidade do interesse geral, conforme propõe Zémor. Daí importância de atuarmos sobre a cultura das instituições do Estado para aprimorar a comunicação pública - conceito e ferramenta na construção democrática da sociedade (JARAMILLO LOPES, 2004). Assim, àqueles que atuam nessas instituições, em especial na área de Comunicação Social, cabe rever conceitos e práticas visando uma sociedade onde programas como o Bolsa Família não sejam necessários.

Referências

- ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. *Família: Redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE / PUCSP, 2003.
- ALVES, Cida. *Controle do Bolsa Família no Espírito Santo é ineficiente*. A Gazeta – Caderno Cidades, 04. Vitória (ES). 01/03/2007.
- CANZIAN, Fernando. *Lula e economia ganham com programas*. Folha de S. Paulo Caderno Brasil A6. São Paulo (SP). 30/20/2005
- CARVALHO, M. C. B O lugar da família na política social. CARVALHO, M. C. B (Org.) *A Família Contemporânea em Debate*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003. pp 13-27.
- CONSTANTINO, Luciana. *Contra desigualdade, trabalho é melhor do que Bolsa Família*. Folha de S. Paulo. Caderno Brasil, A4. São Paulo (SP). 05/03/2006. (a)
- _____. *Governo analisa elevar valor do Bolsa Família*. Folha de S. Paulo Caderno Brasil, A10. São Paulo (SP). 12/03/2006. (b)
- DIEGO Marcelo. *Lula tem mais votos entre beneficiados por ação social*. Folha de S. Paulo. Caderno Brasil, A4. São Paulo (SP). 30/10/2005
- FELIZ, Cláudia. *Bolsa que alivia a fome ainda não melhora o desempenho escolar*. A Gazeta, Caderno Cidades, pp.16-17. Vitória (ES). 03/07/2007.
- FERRAZ, Jeane Andreia. *Política Social*. digitado. (s/d)
- FREIRE, Vinícius Torre. *Bolsa Família é principal razão para subida de Lula*. Folha de S. Paulo. Caderno Brasil, A4. São Paulo (SP). 26/02/2006

- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- JARAMILLO LOPES, Juan Camilo. *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado*. Bogotá (Colômbia): Usaid - Casals & Associates, 2004.
- MARIANO, Kátia. Assistente Social da Secretaria de Ação Social da Prefeitura Municipal de Cariacica. Entrevista concedida em 28/03/2006.
- MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social. Site Oficial <http://www.mds.gov.br> - Acesso de dezembro de 2005 a agosto de 2007.
- _____. *Desenvolvimento Social*. MDS: Brasília, 2004.
- NADER, Alceu. *The Economist elogia o Bolsa Família mas, no Brasil, nenhum jornal repercute*. In: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1066>. Acesso em 26/09/2005.
- RABELO, D. C. et al. O Bolsa Família em Cariacica na perspectiva do usuário In: *II Mostra de Extensão Entre Comunidades* (Caderno de Resumo). Vitória (ES): Ufes/Pró-reitoria de Extensão, 2006. pp.65-66, 2006
- RABELO, D. C., MARQUES, M. D. S., MARTINELLI, M. S. Estratégias de comunicação e mobilização no Bolsa Família – In: *II Seminário de Práticas em Serviço Social - Caderno de Resumos*. Vitória (ES): Departamento de Serviço Social - Ufes, 2005. pp.19 - 20
- RABELO, Desirée C. *Comunicação e mobilização na Agenda 21 local*. Vitória (ES): EDUFES/Facitec, 2003.
- SILVA, Tiago A. Bolsa Família - a percepção dos Educadores. (Relatório Final) *Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/PIVIC 2005-2006*. Vitória (ES): UFES/Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, 2006.
- SOBRINHO, Andréas C. *O perfil das famílias: novos arranjos familiares* (Relatório Final) *Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/PIVIC 2005-2006*. Vitória (ES): UFES/Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, 2006.
- TORO A., José Bernardo e WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização Social, um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília. ABEAS/UNICEF. 1997.
- TRIBUNA, A. *Bolsa Família para o dono de sítio no Sul*. Caderno Política, 28. Vitória (ES). 15/07/2005.
- VITALE, Maria Amália Faller. *Família monoparentais: indagações*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez. Ano XX, n.71. 2002. pp.45-62
- ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Col. *Que sais-je?* Paris, 1995. Resumo e tradução do livro por Elizabeth Brandão.