

# **Null Sult på Rottens Øy?**

**En Antropologisk Analyse av Sosialstøtte og Utvikling i Brasil**



**Masteroppgave i Sosialantropologi  
Universitetet i Bergen  
av Heidi Hafnor Larsen  
September 2007**

## TAKK TIL:

Det er en ubeskrivelig god følelse å kunne sette punktum. Master i sosialantropologi har vært en utfordrende og givende, til tider knallhard reise, og det er en rekke personer som jeg vil takke for å ha bidratt til at jeg nå har et ferdig produkt.

Under feltarbeidet i Brasil hjalp en rekke personer meg: Tusen takk til alle informantene mine i Ilha og Olinda for å være sjenerøse, åpne deres hjem og dele tanker og opplevelser med meg. Deres livsgnist trass i tøffe forhold er en kilde til inspirasjon. Imidlertid kan jeg ikke få takket dere personlig, da jeg har anonymisert navnene deres for å være på den sikre siden. Men dere vet hvem dere er! En spesiell takk til ”Pedro” for å åpne døren til en aktuell og interessant felt & ikke minst for å hjelpe meg å bygge opp en ”arbeidsportugisisk”. Giselle bidro også språkmessig og sosialt. Clovis og Vera takkes for utallige lunsjer og for å innvie meg i hvordan *carnavalescos* feirer karneval i Olinda. En takk også til deg Gerhard for hjelp og interesse i en tidlig fase i feltarbeidet.

Hjemme i Norge under skriveprosessen har også mange hjulpet meg: John-Andrew McNeish fortjener en stor takk for å ha vært en engasjert og inspirerende veileder. Ikke minst er jeg veldig takknemlig for ditt forslag om *Fome Zero* som prosjekt. Det er et eksempel til etterfølgelse for andre veiledere. Tusen takk til Mia, Stian, Ane, Gro, Elisabeth og Tord for å ha gått gjennom samme prosess som meg og for å vite hva det hele dreier seg om. En spesiell takk til Mia for selskap, latter og mange faglige og ikke-faglige samtaler som har gjort lange kvelder (og netter) trivelige(re). Stian takkes for korrekturlesing, historier og faglige refleksjoner. Takk for teoretiske innspill i siste liten Tord.

Mamma og pappa: dere er fantastiske! Takk for at dere alltid stiller opp: også gjennom å vise interesse og komme med innspill basert på ”sunn fornuft”. Marianne skal ha stor takk for å være en super storesøster og korrekturleser. Og til Torbjørn: nå er jeg ferdig! Anja, Anneli og Anne: Takk for husrom (!), salsa og ikke-faglige samtaler. (Bildet på forsiden er for øvrig ikke av mine informanter).

Bergen september 2007

Heidi Hafnor Larsen

# KART



Figur 1: Pernambuco. Olinda ligger på kystlinjen ([www.v-brazil.com](http://www.v-brazil.com)).



Figur 2: Stater i Brasil (MapsofWorld.com).

<b>INTRODUKSJON</b>	<b>1</b>
TEORETISK OG ANALYTISK FOKUS	5
OLINDA	12
<b>ILHA: ROTTENS ØY</b>	<b>15</b>
METODOLOGISKE UTFORDRINGER VED STUDIET AV POLICY	18
ARENAER OG INFORMANTGRUPPER	19
TEORETISK & ANVENDT ANTROPOLOGI	25
METODEVALG	26
MIN ROLLE	27
SPRÅK	28
OMRISS AV AVHANDLINGEN	29
<b>KAPITTEL 2: FATTIGDOM I NORDØST BRASIL OG</b>	<b>31</b>
<b>FOME ZERO</b>	<b>31</b>
INTRODUKSJON	31
NORDØST BRASIL: 900 000 M2 LIDELSE	31
FATTIGDOMMENS ETNISKE OG REGIONALE DIMENSJON	34
DEN LANGE VEIEN MOT DEMOKRATI	35
FOME ZERO: Å ANGRIBE DE STRUKTURELLE ÅRSAKENE TIL FATTIGDOM	39
FATTIGDOM SOM SAMFUNNSMESSIG ELLER INDIVIDUELT ANSVAR?	41
KONKLUSJON	44
<b>KAPITTEL 3:</b>	<b>46</b>
<b>”TRE MÅLTIDER OM DAGEN FOR ALLE OLINDENSERE”?</b>	<b>46</b>
INTRODUKSJON	46
SOSIALSTØTTE	46
BOLSA FAMÍLIA	50
DEKKING AV PRIMÆRBEHOV? OVERVINNELSE AV FATTIGDOM?	54
FAMILIE 1:	55
MAKSIMAL STØTTE	55
FAMILIE 2:	57
MAKSIMAL STØTTE	57
FAMILIE 3:	59
”DE TIDLIGERE SOSIALSTØTTENE”	59
FAMILIE 4:	60
INGEN SOSIALSTØTTE	60
”TRE MÅLTIDER OM DAGEN FOR ALLE OLINDENSERE”?	62
KOORDINERING AV POLICIES & UTVIKLING	65
KONKLUSJON	67
<b>KAPITTEL 4: SOSIALE RELASJONER SOM OVERLEVELSESSTRATEGI</b>	<b>68</b>
INTRODUKSJON	68
HORISONTALE RELASJONER: GJENSIDIG SOLIDARITET BLANT FATTIGE	68

VERTIKALE RELASJONER: SOLIDARITET PÅ TVERS AV KLASSER	73
FATTIGES HORIZONTALER OG VERTIKALE RELASJONER SOM RESPONS PÅ MAKROØKONOMISKE FORHOLD	84
HORIZONTALER OG VERTIKALE RELASJONER & FATTIGES STILLING	87
KONKLUSJON	88
<b><u>KAPITTEL 5: FORHANDLINGER OM SOSIALSTØTTE</u></b>	<b>90</b>
INTRODUKSJON	90
FORHANDLINGER I LOKALMILJØET	91
FORHANDLINGER PÅ KOMMUNALT PLAN	107
KONKLUSJON	122
<b><u>KONKLUSJON: FORHANDLINGER I GRÅSONEN MELLOM LEGITIMITET OG ILLEGITIMITET</u></b>	<b>124</b>
LOKALE (MAKT)FORHOLD & SOSIALSTØTTE	125
FORHANDLINGER I GRÅSONEN MELLOM LEGITIMITET OG ILLEGITIMITET	126
<b><u>REFERANSELISTE</u></b>	<b>130</b>
BØKER OG ARTIKLER	130
ELEKTRONISKE DOKUMENTER / NETTSIDER	134
<b><u>FAVELA BILDER</u></b>	<b>137</b>

## INTRODUKSJON

27. oktober 2002 samles over 50 000 brasilianere på Avenida Paulista, hovedgaten i São Paulo. Også i andre store og mindre byer i Brasil feirer store menneskemengder valgseieren til President Lula, som er en tidligere metallarbeider og fagforeningsleder, og hans parti Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>1</sup>. Tilhengerne av den nye presidenten og hans parti Partido dos Trabalhadores markerer at den første sosialistiske presidenten i landets historie har kommet til makta. Det feires på typisk brasiliansk vis med samba, show og øl. De røde flaggene til PT vaier til langt på natt<sup>2</sup>.

Valgkampanjen til Luiz Inácio Lula da Silva, som opprinnelig kommer fra fattige kår i nordøst Brasil<sup>3</sup>, dreide seg i stor grad om *Fome Zero* (Null Sult), som er en sosialistisk ambisiøs reform som søker å skape et mer rettferdig Brasil. De sosiale ulikhetene i Brasil er blant de aller høyeste i verden, og den høyeste i Latin-Amerika. 34 % av befolkningen anses som fattige (Saba Arbache 2003:11). "Tre måltider om dagen for alle brasilianere" var et velbrukt slagord i valgkampen. Avhandlingen tar utgangspunkt i denne reformen, og er i så måte en antropologisk studie av policy og fattigdom. Antropologi er viktig i studiet av policies, da kvalitativ metode gir et godt bilde av lokale forhold og sosiale prosesser, som nødvendigvis har innvirkning på implementering av policy, slik det vil framgå i avhandlingen (Mosse 2005:47 og Scott 1988:309).

*Fome Zero* er delt inn i en rekke policies, hvorav *Bolsa Família* som myndighetene referer til som hovedtiltaket (*o carro-chefe*<sup>4</sup>) er en av disse. Det er denne policyen som undersøkes i avhandlingen, som er basert på feltarbeid utført fra januar til juli -05 hovedsaklig i favelaen<sup>5</sup> Ilha (som i dagligtale kalles Rottens Øy<sup>6</sup>), som ligger i Olinda i delstaten Pernambuco i nordøst Brasil. *Bolsa Família* kan i en norsk kontekst sammenlignes med en form for

---

<sup>1</sup> Brasils Arbeiderparti

<sup>2</sup> <http://vejaonline.abril.com.br/noticia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=1041&textCode=59557&date=currentDate>

<sup>3</sup> Lula og hans familie emigrerte fra Garanhuns (Pernambuco) til São Paulo da Lula var sju år gammel.

<sup>4</sup> [www.fomezero.gov.br/noticias/brasil-esta-cumprindo-a-meta-do-milenio-numero-um-diz-ministro/?searchterm=carro-chefe](http://www.fomezero.gov.br/noticias/brasil-esta-cumprindo-a-meta-do-milenio-numero-um-diz-ministro/?searchterm=carro-chefe). *Carro-chefe* betyr bokstavelig noe slikt som lederbilen.

<sup>5</sup> Slumstrøk i Brasil kalles favelaer.

<sup>6</sup> Jeg vil komme nærmere inn på dette kallenavnet seinere i avhandlingen.

sosialstøtte, for eksempel sosial stønad, som utbetales kontant månedlig ved hjelp av et magnetisk kort (se bilde på forsiden).

*Fome Zero* har fått stor oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. Det er første gang en brasiliansk regjering tar på alvor vanskene de store mengdene fattige brasilianere føler på kroppen hver eneste dag. Reformen er nyskapende ved at den søker å kombinere strukturelle policies med mer nødhjelpsbaserte tiltak, for slik å adressere både årsakene til og konsekvensene av fattigdom (Saba Arbache 2003:16). Lula regjeringens prioriteter står i sterk kontrast til tidligere brasilianske regjeringers nesten utelukkende makroøkonomiske fokus, som har vist seg utilstrekkelig for å konfrontere de underliggende fattigdomsskapende strukturene. Tidligere regjeringers sosiale policies har hatt en nødhjelpsbasert karakter, som umulig kunne skape fattigdomsreduksjon. På den internasjonale arena anerkjennes også *Fome Zero*. I 2003-rapporten som FAO<sup>7</sup> framlegger årlig, trekkes Brasil fram som et av lyspunktene i en heller dystre beretning hvor sult og fattigdom er på frammarsj på verdensbasis. Rapporten peker på at bakgrunnen for økende sult er politisk vilje, og ikke mangel på mat, da det finnes tilstrekkelig mengder mat til jordas befolkning. Ifølge Diouf, FAOs generaldirektør, minkes fattigdom i Latin Amerika, Karibien, Asia og Oseania, men den øker i Afrika sør for Sahara, Midtøsten og Nord Afrika<sup>8</sup>.

Dessuten har Lula inntatt en ledende posisjon i kampen mot sult og fattigdom internasjonalt. Under FNs hovedforsamling i 2003 tok president Lula initiativet til å fremme en intensivert global kamp mot fattigdom og Brasil har allerede nesten nådd målet om å halvere antall brasilianere som lever på mindre enn 1 dollar om dagen, og president Lula forsikret om at erfaringene Brasil har gjort gjennom *Fome Zero* også kan hjelpe andre land til å nå FNs Millenniumsmål. Sammen med presidentene Chirac (Frankrike), Zapatero (Spania), Lagos (Chile) og daværende generalsekretær Kofi Annan lanserte Lula "the International Action against Hunger and Poverty", som er en global oppfordring til både regjeringer og det sivile samfunn om å minske fattigdom og sult i tråd med Millenniumsmålene<sup>9</sup>.

Når det gjelder *Bolsa Família*, som altså er en form for sosialstøtte, er den unik i Brasils historie på grunn av dens store nasjonale utstrekning. Myndighetene har som mål å nå fram til

---

<sup>7</sup> The Food and Agriculture Organisation, FN.

<sup>8</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/health/3236364.stm>

<sup>9</sup> <http://www.brazilinfocenter.org/cgi-bin/dynamic/bic/brazilnewsfull.cgi?showcomplete=10060>,  
<http://www.unsystem.org/scn/publications/ecosoc/2%FINAL%20Patrus20Ananias%20presentation.doc>

11,4 millioner brasilianere som lever under fattigdomsgrensa i Brasil innen utgangen av regjeringens fireårsperiode, det vil si i 2006 (da Silva 2004:4). Det er første gang en brasiliansk regjering strekker ut en hånd til den fattige delen av befolkningen på denne måten. Ikke minst har også *Bolsa Família* gjort seg bemerket utenfor landets grenser. I januar 2006 inspiserer representanter fra Sør Afrika, Nigeria, Ghana, Mosambik, Guinea-Bissau og Zambia denne brasilianske policyen, med hensikt å kunne ta med seg lærdom for implementering av lignende reformer i hjemlandene. Verdensbanken har gått så langt som å benevne *Bolsa Família* som en superstjerne i relasjon til fattigdomsbekjempende policies<sup>10</sup>. Også nabolandet Argentina drar nytte av Brasils erfaringer. President Nestor Kirchner lanserte i 2003 en policy som er inspirert av *Bolsa Família*<sup>11</sup>. Slik det vil framgå klarere i neste kapittel er *Bolsa Família* kun én form for sosialstøtte. Gjennom oppgava vil jeg referere til ulike typer sosialstøtte. Ved noen anledninger vil jeg henviser til de forskjellige sosialstøttene ved deres navn, slik som *Bolsa Família*, *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola* og *Auxilio Gaz*. Jeg har imidlertid for enkelthets skyld valgt fellesbetegnelsen sosialstøtten når jeg ønsker å vise til flere typer sosialstøtte under ett. Jeg vil understreke at brasilianere flest vil forbinde det jeg kaller for sosialstøtten med *Bolsa Família*.

Avhandlingen er en studie av fattigdom, utvikling og implementering av sosialstøtte slik den fungerer i praksis lokalt i Olinda, med hovedfokus på favelaen Ilha. Jeg har valgt å fokusere på to hovedperspektiv ved sosialstøtten. Mosse (2005:2) betegner disse som *om* utvikling fungerer og *hvordan* utvikling fungerer. Mer konkret vil jeg undersøke effekten den økonomiske støtten har på fattige olindensere<sup>12</sup> (*om* utvikling fungerer) og utvelgelsesprosessen (*hvordan* utvikling fungerer), som er et svært sentralt aspekt ved implementeringen av sosialstøtten. I henhold til effekten det økonomiske bidraget har på familieøkonomien til fattige, ønsker jeg å se nærmere på myndighetenes målsetting om at pengene skal bidra til at fattige familier får dekket primærbehovene, samtidig som pengene skal gi familiene mulighet til å komme ut av fattigdommen (MDS<sup>13</sup> 2005:3)<sup>14</sup>. Mine empiriske data antyder at pengene hjelper de fattige familiene til å dekke kvantitativ eller kvalitativ tilgang til mat, men den sosialøkonomiske statusen til familiene forblir, i det minste i overskuelig framtid, den samme. Samtidig vises det til viktigheten av at myndighetene

---

<sup>10</sup> <http://www.csmonitor.com/2006/0911/p04s01-woam.html>

<sup>11</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/305346.stm>

<sup>12</sup> Olindensere er betegnelsen på befolkningen i Olinda.

<sup>13</sup> Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate á Fome

<sup>14</sup> [http://200.152.41.8/ascom/hot\\_seminarioBF/artigo\\_internet.pdf](http://200.152.41.8/ascom/hot_seminarioBF/artigo_internet.pdf)

kommuniserer ansvar overfor befolkningen ved å implementere denne formen for sosialt sikkerhetsnett. I forhold til *hvordan* utvikling fungerer er utvelgelsesprosessen ved sosialstøtten interessant, da regjeringa har valgt å implementere policyen gradvis<sup>15</sup>. Dette tilsier at tilgang til støtte er en begrensa ressurs, og at de som kontrollerer tilgangen befinner seg i en maktposisjon. Støtten må anses som en begrensa ressurs inntil regjeringen når målet sitt om å inkludere alle fattige brasilianere. Det utspilles forhandlinger omkring tilgang til støtte både på lokalt og kommunalt nivå, og i denne sammenheng vil det framgå at ikke kun fattigdom *per se* er avgjørende for å få tilgang til støtte, men at sosiale relasjoner spiller inn ved utvelgelsen. Enkelte fattige bruker sine sosiale relasjoner som forhandlingsverktøy og lykkes med denne strategien. Dette er mulig på grunn av at ulike nivå ved implementeringen opererer med en viss autonomi i det daglige (Mosse 2005:130). Fattiges forhandlinger omkring tilgang manifesterer at fattige er handlende aktører. Deres agency vitner om at selv om de utvilsomt innehar en ufordelaktig posisjon i samfunnet, er de ikke maktesløse. Statlige aktørers makt er med andre ord ikke hegemonisk, men under forhandling. Den statlige aktøren, som i utgangspunktet besitter kontroll over pengene ved sosialstøtten, har aldri fullstendig kontroll, slik Mosse (2005:103) minner om.

Forhandlinger ved hjelp av sosiale relasjoner gjenspeiles i fattiges overlevelsesstrategier i hverdagslivet. Også her er deres sosiale relasjoner, både horisontale og vertikale, helt essensielle for å gjøre det beste ut av deres vanskelige livssituasjon. Gjennom avhandlingen vil det tydeliggjøres at fattige er ressurssterke individer, som viser stor vilje og pågangsmot trass i strukturer som motarbeider dem. Gjennom å identifisere fattiges overlevelsesstrategier i hverdagslivet blir det tydeligere hvordan fattige drar nytte av samme strategien i mer ekstraordinære situasjoner, som ved implementeringen av sosialstøtten. Dette viser at jeg, gjennom å studere fattigdom som fenomen, fikk en mer dyptgående kunnskap om sosialstøtten som policy. Antropologisk metode med vektlegging av kvalitativ metode gir et godt bilde av lokale forhold og sosiale prosesser, som nødvendigvis har innvirkning ved implementering av policy (Mosse 2005:47 og Scott 1988:309). Gjennom å identifisere disse lokale forholdene og sosiale prosessene og deres innflytelse på sosialstøtten, søker jeg å kombinere fattigdomsantropologi og ”antropologi om policy”. Jeg vil i denne sammenheng problematisere enkelte aspekt ved sosialstøtten. Denne problematiseringen er ment som konstruktiv kritikk, og ikke en kritikk av sosialstøtten i sin helhet.

---

<sup>15</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

## TEORETISK OG ANALYTISK FOKUS

Teoretisk og analytisk perspektiv som benyttes gjennom avhandlingen vil nå presenteres. De ulike antropologiske temaene er ofte vanskelig å skille fra hverandre, men jeg vil dele inn i noen hovedtematikker som analysen drar veksel på.

### Policies, fattigdom og utvikling

I "Anthropology of Policy" (1997:4) etterlyser Shore og Wright antropologiske studier av policy. Bakgrunnen for Shore og Wrights etterlysning er at policies i økende grad, fra krybben til graven, virker inn på livene til statsborgerne i moderne stater. Antropologi egner seg godt til å undersøke policies da studie av policies leder oss inn på velkjente temaer i faget, slik som normer og institusjoner, ideologi og bevissthet, kunnskap og makt, retorikk og diskurs, mening og tolkning og det lokale og det globale. Hva er så en policy? Å definere begrepet er vanskelig, og Shore og Wright (1997:5) stiller spørsmålet om hva en policy er på følgende måte:

Is it found in the language, rhetoric and concepts of political speeches and party manifestos? Is it the written documents produced by government or company officials? Is it embedded in the institutional mechanisms of decision-making and service delivery? Or is it (*pace* Lipsky 1980) whatever people experience in their interactions with street-level bureaucrats?

Shore og Wright kommer ikke med noen klar definisjon på policies, og dette har sammenheng med at studiet av policy rommer så mangt, og at derfor følgelig er vanskelig å enes om en definisjon. Nettopp av denne grunn vil jeg heller ikke komme med en klar definisjon av fenomenet. Det pekes på at det tidligere har blitt gjort en rekke studier som kvalifiserer som studie av policies, men at disse har blitt kalt noe annet. Dette tydeliggjøres ved at så ulike studier som studier av helse, medisin, miljø og utvikling alle kan anses som studier av policy. Instrumentalistiske definisjoner på policy viser til policy som et teknisk, rasjonelt instrument som brukes for å løse problemer og skape endring (Shore & Wright 1997:5). Men Shore og Wright (1997:6) er ikke tilfreds med en slik tilnærming til fenomenet, da den ignorerer maktaspektet ved policies.

Sosialstøtten har fattigdomsbekjempelse, eller det som gjerne forbindes med utvikling, som mål, og dette bringer oss inn på fattigdom som fenomen og utvikling som diskurs. Escobars "Encountering Development" (1995) er en klassiker, som tar for seg disse tematikkene. Hva er så fattigdom? For å kunne gi en pekepinn på dette komplekse fenomenet plasserer Escobar (1995:21) fattigdom i en historisk kontekst: "One of the many changes that occurred in the early post-World War 2 period was the "discovery" of mass poverty in Asia, Africa, and Latin America". Henvisningen til fattigdom som "oppdagelse" har sammenheng med at før andre verdenskrig var det liten oppmerksomhet omkring de store masser som levde under vanskelige livsvilkår. Ifølge Escobar (1995:21) ble krigsdiskursen erstattet med en diskurs omkring fattigdom og utvikling, og ca. to tredjedeler av verdens befolkning ble definert som fattige. Fattige land skulle utvikles, slik at befolkningene skulle få en viss materiell levestandard, som var på linje med bedre økonomisk stilte land. Hvilke nasjoner og mennesker som var fattige ble regnet ut ved hjelp av standardiserte økonomiske beregninger. Denne formen for standardiserte målinger på fattigdom eksisterer fram til i dag, for eksempel i form av FNs kategorisering av ekstremt fattige i forhold til om man tjener mindre en 1 dollar om dagen. Hvilke faktorer skapte så denne plutselige interessen for denne gruppen mennesker som nå var kategorisert som fattige? Flere omstendigheter var med på å produsere utviklingsdiskursen. En av disse omstendighetene må forbindes med etterkrigstidas nye politiske landskap. Ettersom den kalde krigen bygget seg opp ble verden delt inn i den 1., 2. og 3. verden. Den 1. verden refererer til de allierte landene, den 2.verden til de kommunistiske landene og den 3. verden til fattige land i Afrika, Latin Amerika og Asia. Amerikanerne var livredde for at fattige land skulle konvertere til kommunismen, og derfor var det essensielt at disse landene måtte moderniseres og industrialiseres gjennom teknologi og forskning. Utvikling ville medføre at kommunismens ideologi ikke skulle friste landene i den 3. verden. Diskursen omkring utvikling må også sees i sammenheng med modernismens inntog, der teknologisk optimisme og et evolusjonistisk samfunnssyn sto i høysete. Escobar er svært kritisk til utviklingsdiskursen, som han analyserer gjennom en foucauldiansk tilnærming. Han påpeker at utvikling trass i uttalte gode intensjoner om menneskerettigheter var med på å opprettholde maktbalansen fra kolonitida. Under dekke av å skulle utvikle den 3. verden reproduseres den 1. verdens makt. Utviklingsdiskursen gir den 1. verden en hegemonisk posisjon gjennom å kunne definere, kategorisere og normalisere. Som følge av diskursen omkring utvikling har mennesker fra den tredje verden begynt å se på seg selv som underutviklede og mindreverdige (Escobar 1995:52).

Escobar (1995:53) anerkjenner selvsagt den 3. verdens vanskeligheter og behov for oppmerksomhet, men for han er ikke utvikling veien å gå for å adressere disse vanskene. Han er en av de mest sentrale forkjemperne for det Mosse (2005:2) betegner som en *kritisk* tilnærming til utviklingspolicies. Mosse viser til at den kritiske tilnærmingen er en av to på mange måter ytterliggående motstridende syn som har vært dominerende i forhold til studier om utvikling og policies. Jeg vil beskrive disse to tilnærmingene, for deretter å ta for meg Mosses kritikk av disse. Slik det framgår av Escobars framstilling stiller dette perspektivet spørsmål ved intensjonen bak utvikling. Mosse formulerer de gjennomgående ideene ved den kritiske tilnærmingen på følgende måte: ...”there is a *critical view* that sees policy as a rationalising technical discourse concealing hidden purposes of bureaucratic power or dominance, which are the true political intent of development” (Escobar 1995, Ferguson 1994 og Shore og Wright 1997 i Mosse 2005:2). Escobars perspektiv har allerede blitt skildret, og jeg vil fortsette med å ta for meg Fergusons kritiske tilnærming i korte trekk for slik å gi en klarere idé om innholdet i en kritisk tilnærming.

Ferguson er på samme måte som Escobar forkjemper for et kritisk perspektiv, og boka ”The Anti-Politics Machine” (1994) er en klassiker i denne sjangeren. I likhet med Escobar tar Ferguson utgangspunkt i et foucauldiansk perspektiv i analyseringen av et mislykket utviklingsprosjekt i Lesotho. Analysen dreier seg ikke om hvorfor prosjektet feilet, men Ferguson beskjeftiger seg i stedet med de faktiske effektene av prosjektet, som han benevner ”sideeffekter”. I Thaba-Tseka regionen har statsapparatet fått en sterkere stilling i regionen ved hjelp av infrastruktur (brobygging) og utvidet byråkratisk kontroll. Utvikling kan altså framstå som en depolitisert prosess, men i realiteten, gjennom ”sideeffektene”, er den i aller høyeste grad en politisk prosess.

Det andre ytterliggående perspektivet på utviklingspolicies er, ifølge Mosse (2005:2) et *instrumentelt* perspektiv, hvor policies anses som rasjonell problemløsning. Denne tilnærmingen ser på sitt mest ekstreme relasjonen mellom policy og praksis som en instrumentalistisk prosess hvor A (policy) leder til B (praksis hvor policy settes ut i livet).

Mosse (2005:5) har en del kritiske bemerkninger til både instrumentalistisk og kritisk tilnærming. Han synes en instrumentalistisk tilnærming er naiv, da sosiale prosesser virker inn ved implementeringen av policies og dette vil medføre at veien mellom A og B blir

annerledes enn policymakerne hadde tiltenkt. Det påpekes at en instrumentalistisk tilnærming tilskriver policymakerne fullstendig hegemoni over de andre aktørene som tar del i implementeringen. Dette er ikke tilfelle da det vises til at ulike aktører på ulike nivå i policyprosessen har autonome sfærer i det daglige (Mosse 2005:130). Når det gjelder det kritiske perspektivet derimot er Mosse (Latour 2000 i Mosse 2005:6) lite tilfreds med at det virkelige objektet (utvikling) erstattes med et falsk objekt; for eksempel utvidet byråkratisk makt.

Mosse (2005:6) er en av flere som befatter seg med en ny type etnografisk tilnærming til policy som verken er instrumentalistisk eller kritisk, men som visker ut de kraftige skillelinjene mellom de to motstridende perspektivene. Han forholder seg i likhet med Gardener og Lewis (1996:11) til at utvikling eksisterer. Gardener og Lewis påpeker at utvikling og bistand er en realitet, og at det i oversiktelig framtid vil fortsette å eksistere. De velger derfor å legge til side spørsmålet om hvorvidt bistand er positivt eller negativt, og ønsker i stedet å bruke energien på å utvikle og implementere gode policies. Med et slikt utgangspunkt definerer Gardner og Lewis (1996:2) utvikling på følgende måte:

...development is an enormously powerful set of ideas which has guided thought and action across the world over the second part of the twentieth century; it involves deliberately planned change, and continues to affect the lives of many millions of people across the world. ...the term describes a set of activities, relationships and exchanges as well as ideas.

I "Cultivating Development" (2005) benytter Mosse et aktørperspektiv i sin analyse av et jordbruksprosjekt i India. Aktørperspektivet med vektlegging av heterogeniteten av aktører, deres agency og kompleksiteten ved policy som institusjonell praksis forsvinner ved de to ytterliggående perspektivene. Aktører innenfor ulike sfærer i policyprosessen opererer med relativt stor autonomi i det daglige, og derfor er den operative kontrollen som overordnede instanser og policymakere har begrenset (Quarles van Ufford 1988 i Mosse 2005:8).

Mosse viser til de Certeaus (1984 i Mosse 2005:7) vektlegging av "consumer practices" og "måten å bruke produktene til en dominant økonomisk orden", som helt vesentlige trekk i studier av policies. Innen "utviklingsindustrien" er fokuset blant svært mange aktører å generere riktige policies for slik å adressere skuffelser og feiling ved utviklingsprosjekt.

Relasjonen mellom teori (policy) og praksis tillegges derimot liten vekt. Fokuset er på å utvikle nye og bedre policies framfor å analysere tidligere erfaringer med utviklings prosjekt (van Ufford med flere 2003:13 i Mosse 2005:2). Mosse oppfordrer til undersøkelser av implementeringen av policies, eller det som gjerne forbindes med forholdet mellom policies og praksis, eller *hvordan* utvikling foregår.

Utgangspunktet mitt er i likhet med Mosse (2005) og Gardener og Lewis (1996) at utvikling er en realitet. Avhandlingen har i så måte på mange måter en pragmatisk tilnærming til utvikling, der det konstateres at fattigdomsproblemene må konfronteres. Ferguson (1994:280) tar til orde for at empowerment (ikke utvikling) er veien å gå for at fattige skal få bedre levekår. I denne sammenheng gjør jeg oppmerksom på at jeg her ikke vil ta stilling til om "empowerment" vil adressere fattigdom på en bedre måte enn utvikling. Oppgaven er ingen avvísning av utvikling, men kritiske tilnærminger poengterer utvilsomt en del viktige problemstillinger, da utvikling er en vestlig konstruksjon basert på vestlige premisser. Videre er maktaspektet ved utvikling sentralt, da statlige aktører og institusjoner besitter makt, slik jeg vil gå inn på i avhandlingen.

Gjennom avhandlingen vil jeg i tråd med Mosse (2005) benytte et aktørperspektiv i min analyse av implementeringen av sosialstøtten. Mer konkret vil jeg belyse aktørers praksis på ulike nivå i forhold til utvelgelsesprosessen. Det vil framgå at kulturelle faktorer og sosiale prosesser vil innvirke på implementeringen av policy. Praksis eller implementeringen vil aldri være et speilbilde av policy. En instrumentalistisk tilnærming til policies er derfor uten tvil naiv. Scotts (1998) analyse av statlige imperialistiske prosjekt, som kollektiviseringen i Sovjetunionen, byggingen av Brasília og tvangsflytting til landsbygda i Tanzania, belyser hvorfor et instrumentalistisk perspektiv er utilstrekkelig. Hans hovedargument i "Seeing like a State" (1998) er at høyimperialistisk planlegging er dømt til å feile fordi denne ikke tar hensyn til sosiale prosesser, kompleksitet og lokal kunnskap. Planlegging av denne typen prosjekter avhenger av forenklinger og abstraheringer som vil være umulig å implementere, og følgelig vil prosjektene mislykkes. Selv om eksemplene Scott gir er ekstreme, kan læringen like fullt overføres til implementeringen av sosialstøtten. Det vil framgå i oppgaven at implementeringen aldri vil foregå nøyaktig som policy foreskriver, da sosiale prosesser og kompleksitet vil medføre et annerledes resultat enn opprinnelig planlagt. Antropologer er godt egnet til å analysere policies, da vår vektlegging av kvalitativ kunnskap gjør oss i stand til å gå nærmere inn på sosiale prosesser som virker inn ved implementeringen av policies.

## **Fattiges agency, sosiale relasjoner og makt**

Agency er viktig i hverdagslivet til fattige olindensere, og også et viktig aspekt ved de sosiale prosesser som virker inn ved sosialstøtten (Scott 1988:309, Mosse 2005:47).

Aktørperspektivet i antropologien har lange røtter, og knyttes gjerne historisk til den tyske sosiologen Max Weber (Hylland-Eriksen 1998:100). Barth er også en svært anerkjent aktørteoretiker. I "Political leadership among Swat Pathans" (2004 [1959]) viser han hvordan aktører maksimerer egeninteresse, og han argumenterer for at resultatene av enkeltindividers handlinger er essensielt for å forstå samfunnsstrukturen i Swatdalen i Pakistan. En slik tankegang ligger til grunn for prosessanalysen, som er Barths teoretiske fundament.

I fattigdomsantropologien er tilnærmingen til fattige, eller det som kanskje kan refereres til som fattiges kapasitet, et debattert tema. På grunn av at "oppdagelsen" av fattigdom ikke skjedde før etter andre verdenskrig, slik Escobar (1995:21) beskriver, er fattigdomsantropologi av forholdsvis ny dato. Lewis` (1959) studier av fattigdomskultur (culture of poverty) har hatt svært stor innflytelse på fattigdomsantropologien og synet på fattige. Hans insistering på en universell fattigdomskultur, der apati, passivitet, seksuell promiskuitet, morssentrerte familier, nåtidsorientering etc. var felles på tvers av landegrenser, la grunnlaget for mange akademikere og politikeres syn på fattige som ressursvake individer, som selv er skyld i sin fattigdom. O`Conner (2001) skildrer hvordan en slik tankegang har gjort og fortsatt gjør seg gjeldende i amerikansk sosialpolitikk. Til tross for fattigdomskulturens sterke appell har kritiske røster vist til den nærmest fraværende strukturelle kontekstualiseringen i Lewis` studier. Hans utarbeiding av fattigdomskulturen ble gjort på grunnlag av personlighetsanalyser, imens vanskelige økonomiske forhold, manglende sosialt sikkerhetsnett, arbeidsledighet etc. ble avfeid. Kritikere av Lewis tar, i motsetning til ham, i betraktning de strukturelle omstendighetene som forklaringsmodeller for fattiges tøffe livssituasjon. Stack (1974) var tidlig ute med en protest mot Lewis` analyse av fattige. Hun anså fattige afroamerikaneres alternative sosiale organisering som en innovativ overlevelsestrategi, i strak motsetning til Lewis` insistering på moralsk forfall. Scheper-Hughes (1992) fremmer gjennom sin dyptgående studie av fattigdom lignende holdninger til fattige. Også hun fokuserer på fattiges sosiale relasjoner som kreative overlevelsestrategier. Hun anser fattiges solidaritet med familie, slektninger, venner og naboer på den ene side og inngåelser i forbindelser med patroner, sjefer og overordnede på den annen side som tegn på

fattiges styrke og ressurser. I den større sammenheng påpeker den amerikanske antropologen at henholdsvis de horisontale og vertikale relasjonene har konsekvenser for fattiges stilling i det brasilianske demokratiet, og imens de horisontale relasjonene styrker fattiges stilling, svekkes fattiges posisjon ved vertikale arrangement. Likefullt har Scheper-Hughes (1992) forståelse for at fattige inngår i denne typen individuelle overlevelsestrategier, da makroøkonomiske forhold tvinger dem inn i disse relasjonene for å overleve. Auyeros (2000) fascinerende skildring av fattiges klientelistiske relasjoner i et slumstrøk i Buenos Aires poengterer også at fattige undergraver sin egen posisjon ved å være del av klientelistiske nettverk, men at de inngår i og opprettholder disse nettverkene for å komme gjennom hverdagen i et argentinsk samfunn med stadig tøffere makroøkonomiske forhold. Stack, Scheper-Hughes og Auyero har til felles at de anser fattige som individer som framviser agency og initiativ gjennom sine sosiale relasjoner, og at deres posisjon som fattige har sammenheng med umenneskelige sosialøkonomiske omstendigheter. I tråd med disse sistnevnte samfunnsviterne vil en holdning til fattige som handlende og ressurssterke aktører benyttes gjennom oppgava. Deres agency vil belyses gjennom deres sosiale relasjoner og viktigheten av disse som overlevelsestrategier både i hverdagen og i mer ekstraordinære situasjoner som forhandlingsverktøy for å få tilgang til sosialstøtte. Men i likhet med Stack, Scheper-Hughes og Auyero vil det gå fram at trass i deres kreativitet og utholdenhet vil strukturelle forhold legge begrensninger på dem. I hverdagslivet overlever de ved hjelp av sine sosiale relasjoner, men deres status som fattige endres ikke. Når det gjelder fattiges benyttelse av sine sosiale relasjoner som forhandlingsverktøy for å inkluderes i sosialstøtten, vises det til at fattiges sosiale relasjoner er en ressurs som fattige har, men at lokale og kommunale byråkrater innehar større makt gjennom å kunne kontrollere tilgang til statlig støtte. Det vil framgå at lokale og kommunale byråkrater besitter stor makt, men at makten ikke er hegemonisk. Fattiges manøvrering for å få tilgang til den statlige støtten gjennom smidighet (Villarreal 2002:99) er tegn på at makten er forhandlingsbar, og at det er mulig å skape rom innenfor en maktdiskurs. Skaping av rom gjøres mulig ved at ulike nivåer ved implementeringen av policies er relativt autonome på en del områder.

Gjennom avhandlingen ønsker jeg å bidra med å vise sammenheng mellom studie av policy og studie av fattigdom. Fattiges manøvreringer for å få tilgang til statlig støtte, ved hjelp av sine sosiale relasjoner, må anses som en sosial prosess som har innvirkning på implementering av policy. Dette vil gå tydelig fram gjennom oppgaven.

## OLINDA



Figur 3: Fargerike hus i Cidade Alta i Olinda.

Jeg vil nå presentere felten(e) og informantene mine, samt belyse en del metodiske utfordringer ved studie av policy. Ved ankomst i Olinda hadde jeg, som en av mange førstegangsfeltarbeidere, ingen konkrete avtaler relatert til feltarbeidet. Jeg belaget meg på å finne en løsning i felten, men det skulle vise seg å bli en relativt lang prosess. I påvente av å finne en passende felt og innfallsvinkel bosatte jeg meg i Cidade Alta. Cidade Alta er sentrum i Olinda, og jeg ble boende her under resten av feltarbeidet. Olinda er en sjarmerende by som fikk bystatus i regi av Duarte Coelho<sup>16</sup> i 1537. Byen ligger ved kysten, har ca. 380 000 innbyggere og ligger ca. 10 minutters kjøretur fra Recife, som er en av de største metropolene i nordøst Brasil. Olinda ble utnevnt til kulturarv av UNESCO i 1982, og er en vakker koloniby med fargeglade hus, mangfoldige majestetiske barokkirker, brosteinsbelagte hovedgater og torg som samlingspunkt i sentrum av byen, Cidade Alta. Arkitekturen er fra 1700-tallet etter at nederlenderne plyndret og brant byen. Olinda er også kjent for et yrende kulturliv, med maracatu og frevo som de mest dominante innslagene i et fantastisk karneval<sup>17</sup>. Store deler av Cidade Alta er middelklassestrøk. Majoriteten av husene i Cidade Alta har

<sup>16</sup> Duarte Coelho er nevnt i kapittel 2 som en særdeles mektig jordeier.

<sup>17</sup> [http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=31&id\\_site=189](http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=31&id_site=189)

lukkede porter, kraftige dører og gitter på vinduene, som står i grell kontrast til de fargerike husene. Disse trekkene ved arkitekturen signaliserer om behov for å ta forhåndsregler i forhold til sikkerhet.

Olinda er en fattig by der ca. halvparten av befolkningen anses som fattige (Instituto Cidadania 2001<sup>18</sup>). Luciana Santos, ordføreren (*a Prefeita*) i byen, begrunner byens status som fattig med liten næring og handel, og følgelig få jobber å tilby innbyggerne. Mange av byens fattige bor i favelaer, som slumstrøkene i Brasil kalles. Favelaene er situert på alle kanter av byen, og disse ligger i mange tilfeller side ved side eller i umiddelbar nærhet av middelklassestrøk. Nærheten gjør at kontrasten mellom de ulike klassene - fattig og rik - blir svært tydelig. I motsetning til middelklassestrøk som Cidade Alta, er kvaliteten på husene i favelaer lav, og problemer i forhold til vannforsyning, sanitetsforhold, elektrisitet, søppel og veier er utbredt. Videre skiller favelaer seg fra andre boligstrøk ved at husene er konstruert på opprinnelig okkupert grunn og i mange tilfeller betaler ikke innbyggerne skatt og har ikke offisielle adresser. Dessuten er favelaene i stor grad lukkede geografiske rom som er forbeholdt beboerne i favelaene og deres slektninger og venner (Caldeira 2000:310). Olindas kontrastfylte arkitektoniske bybilde har likhetstrekk med Caldeiras beskrivelse av São Paulo som en "City of Walls" (2000). São Paulo har forandret seg de siste par tiårene. Tidligere var sentrum-periferimodellen, der over- og middelklassen bodde i sentrum av metropolen, imens arbeiderklassen og fattige bodde i periferien, et vanlig bosettingsmønster. I den seinere tid derimot har det skjedd en del forflytninger. Blant annet har en del fra de øvre klasser valgt å bosette seg i såkalte dominioer, som er avlukkede boligkompleks i ytterkanten av byen. Denne typen bosetting vitner om en tilbaketrekning fra den offentlige sfære, som forbindes med kriminalitet. Disse avlukkede områdene ligger nå side om side ved favelaer. Jeg har ikke hørt om avlukkede dominioer i Olinda, men det finnes en del boligkompleks med vakter som kontrollerer passasjen av beboere, slektninger og venner. Behovet for sikkerhetsinnretninger og tilbaketrekking fra den offentlige sfære i Olinda i likhet med i São Paulo tyder på at beboerne føler behov for å beskytte seg selv og sin familie.

Caldeira viser til hvordan "the talk of crime" er et gjennomgående aspekt ved det sosiale samspillet i São Paulo. "The talk of crime" inkluderer daglige narrativer, kommentarer, vitser, samtaler etc. hvor vold og redsel står i sentrum. Disse baseres på gjentagelser og genererer

---

<sup>18</sup> Appendiks Instituto Cidadania 2001.

utallige versjoner av voldsepisodene, noe som igjen fører til en hevet redsel blant innbyggerne. Caldeiras diskurs om vold er betegnende for de hyppige samtalene og den konstante rykteflommen om vold og kriminalitet i Olinda. Innholdet i diskursen er i svært mange tilfeller knytta til favelaer, og da spesielt de mest beryktede favelaene i Olinda og Recife og de tilhørende kriminelle *favelados*<sup>19</sup>. Andre gjennomgående temaer i ”the talk of crime” er ran, overfall, narkotikatrafikk, korrupte politimenn og eksterminatorgrupper. ”The talk of crime” berørte selvsagt også meg, og min status som norsk statsborger gjorde at diskursen om vold virket fremmed og skremmende. Diskursen var sentral for meg relatert til min sikkerhet både i og utenfor felten. Jeg ble rystet av voldelige historier jeg ble fortalt, og lyttet til råd og advarsler fra folk jeg ble kjent med, men forsøkte å finne en balansegang der jeg tok hensyn til råd angående min sikkerhet, men samtidig så bort fra advarsler som virket overdrevne. De hyppigste rådene gjaldt bevegelsesmønster og farlige geografiske rom, som vanligvis betydde favelaer, og jeg ble av mange advart mot å gjøre feltarbeid i en favela setting. Den første tida i Olinda var jeg skeptisk til å gjøre feltarbeidet mitt i en favela. ”The talk of Brazilian crime”, som jeg hadde blitt gjort oppmerksom på gjennom media og på ferie i Brasil i -04 var utvilsomt medvirkende til min skepsis. Det er da heller ikke uten grunn at favelaer forbindes med kriminalitet, da kriminelle ofte slår seg ned i disse geografiske rommene. Men stigmatiseringen rammer også lovlidige *favelados*, som ikke gjør annet galt enn å bosette seg her på grunn av manglende økonomisk kapital til å bo andre steder. Etersom jeg fikk en bedre forståelse av favelaer som sentral problemstilling i forhold til fattigdom i brasiliansk kontekst, ble jeg mer åpen for å gjøre feltarbeid i en slik setting dersom muligheten bød seg. Ved et par anledninger ble jeg forespeilet å bli introdusert til favelaer, men takket nei. Jeg var opptatt av å bli introdusert av innflytelsesrike personer for slik å sikre størst mulig grad av aksept og sikkerhet.

Det var en lang prosess å finne en passende felt og få innpass i denne. Jeg ønsket i utgangspunktet å arbeide med forskere eller annet personell som arbeider i ”fattige samfunn” (*comunidades pobres*). Jeg var klar over hvilken rolle kommunen spilte i forhold til implementeringen av *Fome Zero* lokalt i Olinda, og håpet at de kunne hjelpe meg å identifisere og få innpass i et fattig nabolag, favela eller lignende. Jeg måtte belage meg på at mange blant målgruppen for *Fome Zero* bor i favelaer, og at det derfor kunne bli aktuelt å gjøre feltarbeidet mitt i denne typen setting. Da jeg oppsøkte kommunen ble jeg sendt rundt til

---

<sup>19</sup> Betegnelsen *favelados* viser til innbyggere i favelaer.

ulike etat (*departementos*), og ble derfra henvist til en NGO<sup>20</sup>, hvor jeg fikk nyttig informasjon, men ingen direkte hjelp til å løse mine problemer. Jeg var også i kontakt med *Fundação Joaquim Nabuco*, en annen NGO, sosialantropologisk og sosiologisk institutt ved Universitet i Pernambuco, og jeg fikk generelt god mottakelse og informasjon, men det var vanskelig å utpeke noen som hadde direkte tilknytning til fattige samfunn. Hjelpen skulle vise seg å komme fra uventet hold. Jeg gikk på språkskole i Olinda, og læreren min Pedro er jurist og politisk aktiv. Han var klar over at jeg sleit for å finne en innfallsvinkel til feltarbeidet mitt. Han gjorde meg en stor tjeneste da han nokså uventet tilbød seg å kontakte Rafael, som er lederen (*o Presidente*<sup>21</sup>) i innbyggerorganisasjonen<sup>22</sup> i favelaen Ilha (*a associação dos moradores na Ilha*). To dager seinere tok Rafael meg med til Ilha, og i ettertid synes jeg det er fascinerende hvordan bekjentskap bante vei for innpass i felten. Jeg ser på denne hendelsen som et tegn på bekjentskap som et uvurderlig verktøy for å håndtere livet på en god måte i Brasil. Det skulle vise seg at Pedro hadde introdusert meg for rett mann i Rafael. Ved hjelp av Rafaels innflytelse fikk jeg innpass i Ilha, som var en svært god felt for å studere sosialstøtte. Av hensyn til sikkerheten min, valgte jeg å ikke bo i Ilha under feltarbeidet mitt. Ilha har som mange favelaer problemer med kriminalitet og vold, og jeg ønsket ikke å utsette meg selv for unødig fare. Løsningen ble å bo i Cidade Alta og reise med buss, ca. 15 minutters reise, hver dag. Storparten av feltarbeidet mitt foregikk her, og i denne forstand var felten min nokså avgrenset og definert, men jeg hadde også informanter som bodde andre steder i Olinda, og følgelig tilhørte en mer uspesifisert og uoversiktlig felt som en by på ca. 380 000 representerer. Jeg har allerede beskrevet Olinda i korte trekk, og vil nå gi en beskrivelse av favelaen Ilha som var min primære felt.

## **ILHA: ROTTENS ØY**

Ilha de Santana er en favela med ca. 15 000 innbyggere. På folkemunne er Ilha også kjent som Rottens øy (*Ilha do Rato*), og tilskrivningen av det lite flatterende kallenavnet har sammenheng med opphavet. Det var masse rotter i området da jorda ble okkupert, men selv om det er betraktelig færre rotter i Ilha nå, har tilnavnet bestått.

---

<sup>20</sup> Ikke statlig organisasjon

<sup>21</sup> Lederne i innbyggerorganisasjonene har den prestisjefylte tittelen *Presidente* som betyr president.

<sup>22</sup> Innbyggerorganisasjoner er vanlige i favelaer.

Rafael tar meg med til Ilha første gang tidlig en lørdagsmorgen, og jeg skynder meg å takke ham for at han er villig til å introdusere meg. Det er et stykke å gå, og jeg benytter anledningen til å forsøke å danne meg et bilde av Ilha og dens leder. Rafael er en pratsom mann, og svarer villig på spørsmålene jeg stiller. Når det gjelder hans vilje til å hjelpe meg, uttaler han at han vil gjøre enhver tjeneste hans venn, Pedro<sup>23</sup> ber ham om. Han er evig takknemlig for Pedros bistand som advokat, da dette var med på å sikre Ilhas rettigheter til jord. Rafael er en aktiv person, da han i tillegg til å være leder i innbyggerorganisasjonen, jobber som koordinator (coordinador) for tre bydeler i secretaria Orcamento Participativo<sup>24</sup>, som er en kommunal etat som har som mål å sikre grasrotdeltagelse ved budsjettering i forhold til sanitære forhold, kloakk, veier etc. Rafael er opptatt av folkelig deltagelse, og understreker at Ilha er en favela hvor innbyggerne har sterke tradisjoner når det gjelder organisering og fremming av krav.

Etter å ha gått et kvarters tid gatelangs, signaliserer Rafael at vi beveger oss inn i favelaen, og ved disse ordene, som på kommando, begynner hjertet mitt å slå litt raskere. Den fysiske reaksjonen antar jeg har sammenheng med min forestilling om favelaer og "the talk of crime". Allikevel overrasker jeg meg selv ved å være relativt rolig, da jeg har lovet meg selv å vise meg verdig tilliten som blir vist meg. Vi passerer en del høyblokker som er bebodd av det Rafael betegner som middelklasse<sup>25</sup>, og han understreker at denne typen arkitektur ved inngangen til en favela er tegn på at favelaen har antatt struktur. Vi beveger oss dypere inn i favelaen, og Rafael begynner å hilse på folk, og jeg forsøker å unnvike nysgjerrige blikk som blir sendt i retning av meg: a gringa<sup>26</sup>. Det er en fredelig lørdagsmorgen i Ilha, som på travlere tider av døgnet har livlig energi, med høylytt musikk og folk som beveger seg langsomt, slik ett hett og tropisk klima krever. Husene, som ligger tett i tett, er av varierende kvalitet, og de aller fleste av husene er laget av murstein, men jeg merker meg også noen tre- og papphus av elendig kvalitet. Polstrede dører og gitter på vinduene er, på samme måte som i Cidade Alta (sentrum av Olinda), en lite flatterende fellesnevner ved husene. Dette trekket ved arkitekturen, gir varsku om behov for å sikre egen familie, og blir understreket av at svært mange av husholdene har investert i en eller flere gjøende vakthunder. Det finnes tre asfalterte

---

<sup>23</sup> Portugisisklæreren min

<sup>24</sup> *Orcamento Participativo* betyr direkte oversatt "deltagelsesbudsjett". OP i Porto Alegre er svært anerkjent.

<sup>25</sup> Denne bruken av middelklassebegrepet er ikke sammenfallende med en mer tradisjonell klasseinndeling, som for eksempel Caldeira gjør bruk av. Jeg vil tro at arbeiderklasse er mer dekkende i forhold til den tradisjonelle klasseinndeling, men jeg velger her å bruke samme term som Rafael brukte.

<sup>26</sup> *Gringa* er den feminine betegnelsen som latin amerikanere bruker om utenlandske kvinner. Opprinnelig viste termen til amerikanere, men også andre utlendinger omfattes. *Gringo* er den maskuline betegnelsen.

gater i Ilha, hvorav Rua Santana skjærer tvers gjennom Ilha. De resterende gatene er støvete grusveier, som får heten til å virke enda hetere og mer påtrengende. Iøynefallende er svært trange smug (*becos*), som skiller enkelte av husrekkene fra hverandre. Natur finnes det lite av, bortsett fra noen enkeltstående trær.

Rafael ønsker å presentere meg for et par av de ansatte på én av de to helsestasjonene i Ilha, da de er involvert i implementeringen av Bolsa Alimentação, som altså er en type sosialstøtte. (I fortsettelsen vil jeg referere til helsestasjonen hvor jeg gjorde feltarbeidet mitt som helsestasjonen – trass i at det altså finnes to helsestasjoner). Vi ankommer huset til Vitória og jeg merker meg at Rafaels navn pryder murveggen foran huset til hennes. Rafael har vært vereador<sup>27</sup> kandidat for kort tid tilbake, men ble ikke valgt, skal jeg seinere lære. Han er ikke alene om å reklamere for sitt politiske kandidatur, en rekke fargerike navntrekk står skriblet rundt omkring på vegger i Ilha.

I tillegg til helsestasjonene finnes to skoler, et samfunnshus hvor blant annet innbyggerorganisasjonen holder sine møter, en frivillig organisasjon, en katolsk kirke under konstruksjon, og små samlingshus for både katolikker og evangelister. Små koloniale og syklende gateselgere, som selger mat, piratkopierte CD-er og annet krimskrams er andre innslag i gatebildet. Mitt førsteinntrykk av Ilha er at det er et fattig samfunn, men på samme tid er det som et hvilket som helst lite nærsamfunn.

Ettersom jeg blir mer bevandret i Ilha, blir jeg kjent med en bedrøvelig side ved favelaen. Det finnes flere søppelfylte kanaler, som representerer et enormt problem for innbyggere med hus med beliggenhet i nærheten av kanalene. Regntida i Olinda, som hovedsakelig inntreffer i juni og juli er intens, og kanalene fylles opp av regnvann som flommer over og trenger inn i de nærliggende husene. Det urene vannet skylder med seg søppel og sykdommer fra rottene, som holder til i kloakken. På bussene i regntida, henger det advarsler og råd om hvordan man kan unngå rottesykdommer. Regntida gir tilnavnet ”Rottens Øy” en tydeligere mening.

---

<sup>27</sup> Vereador er en ettertraktet politisk stilling i kommunene.

## METODOLOGISKE UTFORDRINGER VED STUDIET AV POLICY

Hovedfeltene mine, Olinda og Ilha, har så langt blitt skildret, og jeg vil nå framstille de mindre arenaene i feltarbeidet. Før jeg beskriver arenaene vil jeg imidlertid komme med noen betraktninger omkring metodologiske utfordringer ved studiet av policies.

Ellen (1984:14) argumenterer for at forskjellen mellom antropologi og andre samfunnsvitenskaper ligger mer i metoder som benyttes enn temaer som studeres. Feltarbeidets opphav, som baseres på deltagende observasjon, forbindes helst med Malinowskis studie av trobrianderne på begynnelsen av 1900-tallet. Hans suksess med institusjonalisering av feltarbeidet som antropologisk norm for innsamling av data, tillegges hans egenskaper som entreprenør mer enn metodens egnethet (Gupta og Ferguson 1997:7). Malinowski var på trobrianderøyene over lang tid, bodde og levde sammen med trobrianderne, lærte språket og var grundig i sin nedtegnelse av feltnotater, og disse karakteristikkene ved feltarbeidet la til rette for oppnåelse av dybdekunnskap, som er antropologiens styrke. Malinowskis funksjonalisme som ble påfulgt av strukturfunksjonalismen, var begge paradigmer i antropologien som baserte seg på antakelser om at samfunn hadde en intern logikk som man kunne forholde seg til ved å studere det enkelte samfunn isolert (Ellen 1984:17). Postmodernistisk kritikk viser til at feltarbeidet, som baseres på en helhetlig tenkning omkring samfunn, har svakheter i en global verden, hvor påvirkning utenfra gjør seg gjeldende i ethvert samfunn. Gupta og Ferguson (1997:3) argumenterer for endring i forhold til antropologisk metode. De mener at i dagens globaliserte verden er det når det gjelder forskning på mange områder utilstrekkelig å være i en lokalisert felt, og derfor bør antropologen veksle mellom ulike lokasjoner eller felt. De to antropologene forventer videre at deltagende observasjon vil fortsette å spille en sentral rolle ved antropologisk metode, men at lesing av aviser, analysing av dokumenter etc. vil inngå i stadig større grad som alternative eller supplerende metodiske verktøy i antropologien. Shore og Wrights (1997:14) rekonseptualisering av felten er i tråd med Gupta og Fergusons ”skiftende lokaliseringer”. Shore og Wright etterlyser at antropologer studerer policies. Studiet av policies impliserer at antropologer engasjerer seg i ulike settinger, da man ikke kan nærme seg slike temaer i kun én ansikt-til-ansikt lokalitet. Ifølge Shore og Wright ligger nøkkelen i å skissere interaksjonen mellom de ulike lokasjonene eller nivåene ved policies. Shore og Wrights tilnærming til studier av policies og Gupta og Fergusons syn på feltarbeidet er fruktbar i relasjon til min studie av sosialstøtte. Sosialstøtten som policy var avgjørende for

valg av arenaer og informanter. Vektlegging av ulike nivåer ved policyen gjør det mulig å sammenligne perspektivene til de ulike gruppene informanter, og slik håpe på en mer helhetlig forståelse av policyen og interaksjonen mellom de ulike nivåene. Fokus på kun en av disse grupperingene hadde gjort undersøkningen mer ensidig. Jeg vil allikevel presisere at mitt hovedfokus under feltarbeidet var den fattige målgruppen og personalet på helsestasjonen, og at dette vil virke inn på mine data og konklusjoner. Arenaene og de tilhørende informantgruppene vil nå introduseres. Presentasjonen av informanter i grupper er ikke ensbetydende med at de er en homogen gruppe, men derimot har de enkelte felles karakteristikk som jeg ønsker å formidle. Hovedvekten er på utvelgelsesprosessen og oppfølging av betingelsene som stilles til mottakere av sosialstøtte.

## **ARENAER OG INFORMANTGRUPPER**

### **Arena A: Nasjonale myndigheter**

Nasjonale myndigheter<sup>28</sup> har det overordnede ansvaret for sosialstøtte ved at de fordeler søknadsskjemaer til kommunene, godkjenner de fattiges søknad om støtte og kontrollerer om familiene følger opp betingelsene som stilles til dem. Å søke om sosialstøtte er første skritt og en forutsetning for at fattige tildeles støtte, og dette foregår ved hjelp av standardiserte søknadsskjemaer, som vil beskrives nærmere i avsnittet "Arena C: Helsestasjonen".

Sosialstøtten har karakteristikk som krever en desentralisert struktur, og som ikke kan organiseres og gjennomføres kun fra nasjonalt hold (MDS 2005:6). Derfor har dette ansvaret blitt delegert til kommunene<sup>29</sup>. Jeg hadde ingen kontakt med nasjonale myndigheter, men policydokumenter er en kilde til informasjon om denne arenaen. Shore og Wright (1997:4) etterlyser at antropologer i større grad engasjerer seg i policies, og de peker på at i så måte er det påkrevd å studere policydokumenter. Dette var viktig for meg både i forbindelse med feltarbeidet og i skriveprosessen.

---

<sup>28</sup> *Ministerio do Desenvolvimento e Combate a Fome* er departementet som er ansvarlig for sosialstøtten.

<sup>29</sup> Sosialstøtte er primært et samarbeid mellom nasjonale og kommunale myndigheter, og jeg vil derfor ikke vie delstatlig nivå oppmerksomhet.

## **Arena B: Kommunesenteret**

Kommunesenteret er senter for sosialstøtte i Olinda. Senteret representerer helseetaten, utdanningsetaten og sosialetaten<sup>30</sup>. Det består av et par kontorer for de ansatte og et rom med fem, seks datamaskiner som brukes til å overføre målgruppens søknader om støtte til nasjonale myndigheter. Det finnes også et stort venterom for familier som henvender seg til kommunen på grunn av problemer med den statlige støtten. Typiske problemstillinger familiene kan oppleve er at det tar lang tid før søknaden deres blir godkjent, registrering av nye familiemedlemmer etc.

Kommunale myndigheter kjenner de lokale forhold og har forutsetninger for å planlegge implementeringen i lokalsamfunnene (MDS 2005:6), da de har kunnskap om hvem de fattige er og hvordan støtten kan nå fram til denne gruppen. Chambers (1985) peker i denne sammenheng på at planleggingen kan anses som broen mellom en idé og implementeringen av denne. Men nærmiljøet har aller størst kjennskap til den fattige målgruppa. Ansvar for implementeringen av *Bolsa Alimentação* har av denne grunn blitt gitt til desentraliserte helsestasjoner rundt omkring i Olinda som har førstehåndskunnskap om familiene i nærmiljøet og deres økonomiske situasjon, og derfor har gode forutsetninger for å registrere målgruppen og følge opp familiene med tanke på betingelsene som stilles. Når det gjelder andre typer sosialstøtte er andre lokale enheter involvert. For eksempel er skolene ansvarlige for implementeringen av *Bolsa Escola*.

Kommunen er bindeleddet mellom nasjonale myndigheter og lokale enheter som er involvert ved tiltakene. De får tildelt et antall søknadsskjemaer fra Brasília og fordeler søknadene til de lokale helsestasjonene i Olinda. Benjamin, hovedansvarlig for sosialstøtten i Olinda, berettet også at det fantes eksempler på svært trengende familier som fikk gjort registreringer på senteret, men at dette er i ekstraordinære situasjoner. Slik jeg beskriver nedenfor skjer registreringene på bestemte tidspunkt. Det er de kommunale myndighetenes jobb å videreføre søknadene om støtte og oppfølging av betingelsene til Brasília.

---

<sup>30</sup> Secretaria de Saude, Secretaria de Educação og Secretaria de Politicas Sociais

## Arena C: Helsestasjonen

En av de to helsestasjonene i Ilha var fast holdepunkt under feltarbeidet mitt<sup>31</sup>. Min forankring ved helsestasjonen er forbundet med dets sentrale posisjon i implementeringen av *Bolsa Alimentação*, som altså er en type sosialstøtte som vil beskrives grundigere i neste kapittel. Helsestasjonen består av kjøkken som samlingspunkt for personalet, et relativt stort venterom til pasientene, medisinrom og tre konsultasjonsrom. Helsestasjonen heter formelt *PSFI* eller *posto saude de familia*, som betyr familiens helsestasjon, og ble konstruert på slutten av 90-tallet. Bakgrunnen for konstruksjonen var ”tiltaket for familiehelse” (*programa saude de familia*), som har som mål å desentralisere helsearbeid i Brasil. Filosofien bak ”tiltaket for familiehelse”, er å innføre mer kontinuerlig oppfølging av familiehelse som helsestasjon i nærmiljøet gir mulighet til. Helsepersonalet består av 1 lege, to sykepleiere og 7 helsearbeidere. Helsearbeiderne bidrar til tettere oppfølging ved å holde oversikt over fødsel, død og sykdom i sine respektive områder i Ilha.

Ansvar for implementeringen av *Bolsa Alimentação* ble gitt til helsestasjonene i Olinda. Helsestasjonen i Ilha hadde ved to anledninger (2001 og 2003) ansvaret for å registrere de fattigste familiene i Ilha. Registrering innebærer å søke sosialstøtte, og er første skritt og en forutsetning for å motta sosialstøtte. Den første puljen av registreringer var rettet mot gravide, og den andre puljen mot barn i alderen 6 måneder til 6 år. Helsestasjonen fikk tildelt registreringsskjemaer fra kommunen, og søknadsskjemaene ble fordelt blant de sju helsearbeiderne (seks kvinner og en mann). Det var begrenset med registreringsskjemaer, og derfor omtalte Beatriz, sjefen for helsestasjonen, at utvelgelsen innebar å velge ut *de fattigste av de fattige familiene*. At helsestasjonen kun disponerte et begrenset antall søknadsskjemaer har sammenheng med at brasilianske myndigheter har valgt å implementere sosialstøtten gradvis<sup>32</sup>. Følgelig må registrering anses som et begrenset gode inntil alle familiene i målgruppen blir inkludert. Antall registreringsskjemaer hver helsearbeider ble tildelt var avhengig av hvor fattig området er. Ilha er delt i sju deler, hvorav hver av helsearbeiderne jobber i sine respektive områder. Deres kunnskap om familiene ble angitt som begrunnelse for helsearbeidernes kvalifikasjoner til å velge ut hvilke familier som skulle registreres. En gjennomgående frase blant helsearbeiderne i forhold til deres rolle lød omtrent som følgende; ”*det er vi som kjenner familiene og veit hvilke familier som trenger støtten og hvem som ikke*

---

<sup>31</sup> Som nevnt tidligere vil jeg, trass i at det altså er to helsestasjoner i Olinda, omtale helsestasjonen hvor jeg gjorde feltarbeidet for ”helsestasjonen”.

<sup>32</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

trenger den”. Når det gjelder utvelgelsen kunne den enkelte helsearbeider gjøre denne uten å konferere med annet helsepersonell, forutsatt at familien tilfredstilte kriteriene for å motta støtte. Giovanna, en av helsearbeiderne, uttalte om utvelgelsesprosessen at dersom en følte usikkerhet i forhold til denne, kunne man drøfte problemstillingen med annet helsepersonell. Den endelige avgjørelsen tok imidlertid hver enkelt helsearbeider selv.

Helsearbeiderne bor i Ilha, og deres tilknytning ble ansett som positivt og nødvendig, da deres status som innbyggere er med på å beskytte dem på hjemmevisitter og i bevegelse omkring i Ilha. Jeg vil understreke at helsearbeiderne har en dobbelt identitet ved at mange mottar statlig støtte som følge av at de er fattige, samtidig som de som helsearbeidere er med på implementeringen av tiltaket. Helsearbeidernes doble identitet og deres maktposisjon vil undersøkes nærmere i kapittel 5. Helsearbeiderne er ansatt av helseetaten<sup>33</sup>, og det er ingen krav til formell utdannelse. Lønnen er over 300 reais (ca. 900 nok), og selv om dette ikke tilsvarer en god lønn i Brasil, er stillingen ettertraktet i Ilha.

Registreringen av de utvalgte familiene ble foretatt på et standardisert søknadsskjema, som ble referert til som *Cadastramento Único*, som betyr ”det eneste registreringsskjemaet”. Bruken av denne typen registreringsskjemaer ble innført i 2001, og formålet er å samordne opplysninger om fattige familier med inntekt på inntil 100 reais<sup>34</sup> per familiemedlem i ett enkelt register (*Cadastro Único*) (Saba Arbache 2003:41). Opplysninger som føres opp på registreringsskjemaet er først og fremst inntekt, men også navn på familiemedlemmene i husholdningen, standard på bolig (antall rom, innlagt vann, sanitære forhold etc.) arbeidssituasjon, utdanning, etnisitet etc. blir registrert. Familiene måtte framvise identifikasjon. Det er viktig å understreke at familiene som registreres ikke er garantert støtte selv om de er valgt ut i lokalmiljøet, nasjonale myndigheter må godkjenne søknadene for at familiene skal innvilges økonomisk støtte.

Når det gjelder betingelsene som stilles til mottakerfamiliene følger helsestasjonen opp disse. Gravide, ammende og barn fra seks måneder til seks år må veies og vaksineres, og det er helsearbeiderne sitt ansvarsområde å kontrollere om familiene oppfyller disse betingelsene. Resultatene videreformidles til Kommunesenteret.

---

<sup>33</sup> *Secretaria de Saude*

<sup>34</sup> Tilsvarende ca. 300 nok. 1 reais tilsvarer ca. 3 nok.

## Arena D: Den fattige målgruppa

Helsearbeiderne bidro på en svært viktig måte ved å introdusere meg for målgruppa for sosialstøtte. I all hovedsak var informantene mine kvinner, og årsaken til denne foretrekkingen er at sosialstøtte, i likhet med mange prosjekt, henvender seg til kvinner ved å søke støtte i deres navn. I tillegg er det kvinnene som har tilgang til det magnetiske kortet, der det utbetales et månedlig beløp. Favorisering av kvinnen som ansvarlig ble av mine informanter begrunnet med at dersom mannen hadde hatt kontroll over støtten, ville det ha vært fare for at han ville bruke pengene på *cachaca*<sup>35</sup> eller sigaretter i stedet for på husholdningen! At de fleste av informantene mine var kvinner har, i tillegg til at prosjektet henvender seg til kvinnen, praktiske grunner. Som kvinne er det enklest å forholde seg til personer av sitt eget kjønn. Jeg har ikke gjort kjønnspektiv til et hovedpoeng i avhandlinga, da kjønnsrelasjoner ikke virket framtrædende i relasjon til de problemstillingene jeg har valgt å skrive om.

Levestandarden i Ilha varierer fra lavere middelklasse<sup>36</sup> ved inngangen til Ilha i den ene enden av spekteret til svært fattige familier som ikke har tilstrekkelig med mat i andre enden av spekteret. De nærmeste informantene mine får dekket sine primærbehov, de sulter ikke og har et noenlunde ok hus å bo i, men mer perifere informanter opplevde usikkerhet i forhold til tilgang til mat. Arbeidsledigheten er høy i Olinda, og arbeid som helsearbeider, bussjåfør, innkrever av penger på bussen og inneholder av små dagligvarebutikker ble nevnt som de beste jobbene blant innbyggerne i Ilha. Andre vanlige jobber er å lage hus, jobbe i butikk og som sikkerhetsvakt på kjøpesenter. I mangel på fast jobb gjør mange *biscate*, som er betegnelse for midlertidige arbeid som kan oppdrives. Midlertidige jobber omfatter blant annet vasking av klær og hus, bygging og maling av hus, salg av mat og drikke på stranda eller gatelangs. Disse formene for uformelt arbeid er muligheter til å brødfø familien i mangel på bedre jobbalternativ. Beatriz, lederen på helsestasjonen, mente at en minimumslønn (*salario mínimo*) er gjennomsnittlig månedlig inntekt per familie i Ilha. Innbyggerne i Ilha refererer sarkastisk til minimumslønnen som *miséria*, som betyr elendighet. Minimumslønn er en nedre terskel regjeringen setter for lønninger, og denne økte fra 270 til 300 reais<sup>37</sup> i løpet

---

<sup>35</sup> Cachaca er en vanlig brasiliansk sprit, som er framstilt av sukkerrør.

<sup>36</sup> Se avsnitt om "Ilha: Rottens Øy" for å se hvordan middelklassebegrepet benyttes.

<sup>37</sup> Det vil si ca. 810 - 900 nok.

av feltarbeidet mitt<sup>38</sup>. Imidlertid er det ingen garanti for at arbeidernes lønninger er i tråd med regjeringens lovverk for minimumsbetaling, og på grunn av høy arbeidsledighet tar mange arbeidstakere til takke med lavere lønn framfor å være arbeidsledig. Ved utallige anledninger ble uttrykk som *correr atras coisas* og *não ficar parado* framsatt som prisverdige egenskaper, og uttrykkene viser til at man må være aktiv og utholdende, og ”løpe etter bra ting” og ”aldri gi opp” dersom man skal lykkes på et trangt arbeidsmarked, og ellers i livet. Arbeidsledige på utkikk etter jobb må være utholdende for å finne jobber, som ofte kun er midlertidige, og følgelig er det for mange en evig runddans på leting etter jobb. Jeg observerte tradisjonelle kjønnsrollemønstre, og mennene er helst familieforsørgere, imens kvinnene er hjemme med barna. Mange kvinner bidrar til familieøkonomien ved å jobbe *domestico*, det vil si i hjemmene til mer velstående olindensere. Arbeidet her består av forefallende arbeid som å vaske klær, lage mat og renhold. Jeg trekker paralleller mellom informantene mine sin opptatthet omkring å være aktiv og utholdende, og det brasilianske fenomenet eller egenskapen *jeitinho* eller *jeitos*. Scheper-Hughes (1992:472) definerer fattiges *jeitos* på en glimrende måte ved å vise til at ”*jeitos* entail all the mundane tricks for getting by and making do within the linear time-constrained, everyday, uphill struggle along the suffering *caminho*.” DaMattas (1989 i Scheper-Hughes 1992:473) betegnelse av *jeitos* som et ”nasjonalt navigasjonsinstrument” er også en god beskrivelse av dette fenomenet. Den utholdenheten som fattige priser forbindes med å være strategisk og smart, og er en viktig overlevelsestrategi. Det vil tydeliggjøres gjennom oppgava at gode sosiale relasjoner er en uvurderlig overlevelsestrategi for fattige olindensere.

Etnisitet og region er viktige størrelser ved brasiliansk fattigdom. Brasils historie, som vil omtales nærmere i neste kapittel, har resultert i en brasiliansk befolkning som har blandet europeisk, indiansk og afrikansk opprinnelse, da seksuelle relasjoner mellom kolonister og indianske og afrikanske slaver har blitt praktisert helt siden starten av kolonialiseringen. Allikevel er utvilsomt afrobrasilianere hardest rammet av fattigdommen, og dette må forbindes med kolonialismen som baserte seg på plantasjeøkonomi drevet ved hjelp av slavearbeid.

Slaveriet hadde størst utstrekning i nordøst Brasil og dette har medført at en stor andel afrobrasilianere bor i denne landsdelen, som er den fattigste regionen i Brasil. Olinda er en fattig

---

<sup>38</sup> Med virkning fra mai 2005. 300 reais tilsvarer ca. 900 NOK.

nordøstlig by, og naturlig nok er en stor andel av de fattige informantene mine afro-brasilianere. Men samtidig er også en del hvite og har europeisk opphav. Selv om etnisitet ikke er prioritert i avhandlingen vil jeg gjøre oppmerksom på at denne dimensjonen er et essensielt trekk ved fattigdom i Olinda. Gjennom avhandlingen vil jeg kort nevne den etniske bakgrunnen til enkelte av informantene mine, men jeg vil ikke altså ikke gå inn i en dypere diskusjon omkring dette trekket ved fattigdom. Grunnen er at etnisitet ikke er framtrødende i forbindelse med de problemstillingene som vektlegges i oppgava.

Statistisk materiale kan klargjøre den etniske og regionale dimensjonen ved fattigdom i Brasil. Ifølge *Fome Zero* (Instituto Cidadania 2001<sup>39</sup>) er 65,2 % av den fargede befolkningen i urbane-ikke-metropole områder i Brasil fattige, imot 35,9 % av den hvite befolkningen<sup>40</sup>. Når det gjelder nordøst Brasil i sin helhet regnes 38,9 % av befolkningen som fattige. I Pernambuco er andelen fattige enda høyere, og er beregnet til hele 49,5 prosent av befolkningen.

## TEORETISK & ANVENDT ANTROPOLOGI

Gupta og Fergusons (1997:38) vektlegging av politiske lokasjoner er knyttet til deres syn på antropologi som politisk intervensjon. De ønsker gjennom antropologien å fremme politiske mål og skape allianser framfor å holde på med teoribasert forskning, og tar med dette opp debatten omkring formålet med antropologi. Skal antropologi dreies rundt teoretiske debatter innen akademia og holde seg utenfor den politisk arena, eller skal den gripe inn i det praktiske liv og slik ha konkret nytteverdi? Det er viktig å ha klart for seg at teoretisk og anvendt antropologi ikke er motpoler. De to tilnærmingene til antropologi har naturlig nok sammenheng, men rivaliseringen mellom de to kan føre til at avstanden blir framhevet. Chambers (1985:140) viser til at anvendte antropologer beskriver sitt arbeid som praktisk og relevant og beskylder sine kollegaer i akademia for å være urealistiske og lite praktiske. Antropologer i akademia derimot fremhever sin forskning som ren og objektiv, og anklager anvendte antropologer for å være opportunistiske og subjektive. Det er nyttig å kaste et blikk på antropologiens historie for å forstå kjernen i denne debatten. Opprinnelig var antropologi en akademisk, teoretisk fundert profesjon med røtter i kolonialismen, og forskningen hadde som mål å nærme seg det primitive, ikke-vestlige. Antropologien har forandret seg i takt med

---

<sup>39</sup> Appendiks.

<sup>40</sup> Den indianske befolkningen i Brasil er svært liten, og beregnes kun som 0,4 % i urbane-ikke-metropole-strøk. Olinda hører til i kategorien urbane-ikke-metropole-strøk.

samfunnsutviklingen for øvrig, og det evolusjonistiske og kolonialistiske verdensbilde har blitt gjort til skamme. Dette har naturligvis resultert i endringer i forhold til teorier og tematikk som tas opp i academia, men likefullt er det innad academia teoridrevet forskning som er det primære. Gupta og Ferguson (1997:36) er opptatt av at antropologi er et av de få departementene innen academia som har tradisjon på å sette fokus på marginaliserte og undertrykte folk. Denne tendensen er med på å motvirke etnosentrisme og fremme perspektivene til ”svake grupper” gjennom informasjonsarbeid, skaping av allianser etc. Antropologer som jobber utenfor academia benevnes anvendte antropologer. Chambers (1985:8) definerer anvendte antropologer ved å vise til at de bruker sin kunnskap, ferdigheter og perspektiver innen antropologien for å løse problemer og skape endring.

Min holdning til teoribasert og anvendt antropologi er at de har hver sin funksjon og at de begge er viktige. Ikke desto mindre er anvendt antropologi ekstra tiltalende på grunn av fagets praktiske nytteverdi. Når det gjelder mitt valg av tema var fattigdom og policies et bevisst valg, da jeg søkte å få kunnskap om relevante problemstillinger om fenomenet, som forhåpentligvis kan komme til nytte i en framtidig jobbsituasjon. Jeg finner Gupta og Fergusons (1997) fokus på politiske lokasjoner som utgangspunkt for antropologisk kunnskap spennende, og jeg synes det er positivt at antropologer belyser marginale grupperingers situasjon og skaper allianser.

## **METODEVALG**

I feltarbeidet mitt brukte jeg deltagende observasjon og uformelle intervju som metodologi, og jeg vil her beskrive hvordan jeg samlet inn data fra de ulike gruppene informanter. Utgangspunktet for feltarbeidet var helsestasjonen, hvor jeg tilbrakte masse tid ved å være tilstede og prate med personalet. Helsestasjonen var en glimrende arena for å studere sosialstøtte på grunn av dets sentrale rolle ved implementeringen av *Bolsa Alimentação* lokalt i Ilha. Policyen var ofte samtale og diskusjonstema blant de ansatte, og dette ga meg anledning til å lytte til samtalene, stille spørsmål og skaffe informasjon. I tillegg til at jeg gjorde deltagende observasjon på helsestasjonen, intervjuet jeg Beatriz, og helsearbeiderne. Intervjuene fulgte en uformell struktur. Jeg hadde skrevet ned en del spørsmål på forhånd, i tillegg til at jeg fulgte opp temaer som intervjuobjektene dvelte ved, da temaer som informanter er opptatt av ofte viser til sentrale emiske problemstillinger.

I relasjon til målgruppa for sosialstøtten brukte jeg både deltagende observasjon og uformelle intervju. Jeg er svært takknemlig for hjelpsomheten helsearbeiderne viste meg ved å introdusere meg for diverse hushold. Under intervjuene valgte jeg å ikke bruke båndopptaker. Jeg var avhengig av at helsearbeiderne fulgte meg til husstandene i favelaen av sikkerhetshensyn, og av denne grunn følt det påtrengende å bruke båndopptaker. Dessuten ble jeg etter hvert klar over at sosialstøtten var et sensitivt tema, og at enkelte kunne føle usikkerhet knyttet til min rolle, slik jeg vil beskrive i neste avsnitt.

Samtidig som helsearbeiderne var en uvurderlig støtte representerte de også, av sikkerhetshensyn, en begrensning i feltarbeidet mitt. Bevegelsen min i Ilha ble innskrenket på grunn av sikkerheten min. Helsestasjonen ligger i nærheten av Rua de Santana som skjærer tvers gjennom Ilha, og jeg ble fortalt at jeg kunne gå til helsestasjonen og nærliggende hus alene. Dersom jeg derimot skulle besøke familier som bodde på mer avsidesliggende steder i favelaen var jeg avhengig av helsearbeidernes følge. Hadde jeg kunnet bevege meg fritt hadde nok dette gjort datainnsamlingen enklere.

Jeg gjorde også et formelt intervju med båndopptaker med leder og daglig leder for sosialstøtten i Olinda. Jeg var ved flere anledninger i kontakt med byråkrater ved *Kommunesenteret*, da jeg hadde spørsmål jeg ville følge opp, i tillegg til at jeg ved to anledninger var med informanter som oppsøkte senteret på grunn av vansker de opplevde i forhold til sosialstøtte.

## **MIN ROLLE**

Antropologer tildeles roller i felten, og hva slags roller man tildeles vil ha innvirkning på hvilke arenaer man får adgang til, hvilke informanter man får og følgelig datainnsamlingen. Mange informanter vil være usikre på hva en antropolog er og hvilke intensjoner forskeren har, og retningslinjer for etikk i faget tilsier at antropologen skal være åpen i forhold til formålet med forskningen og hvilke tema en studerer. Selv om man som antropolog viser åpenhet i forhold til sin agenda, er det vanlig å møte skepsis blant informanter. Rollene man tildeles vil være under kontinuerlig forhandling, da man må gjøre seg fortjent til informantenes tillit over tid.

Jeg tror min forbindelse med helsestasjonen var med på å legitimere min tilstedeværelse i Ilha. Vanligvis oppsøkte jeg helsestasjonen om morgenen, for deretter å gjøre visitter hos familier, og jeg tror denne rutinen gjorde at mange innbyggere assosierte meg med helsestasjonen. Helsearbeiderne viste tillit til meg ved å introdusere meg til hushold. Deres aksept av meg bidro til at familiene åpnet dørene for meg. Hver gang jeg ble introdusert for et nytt hushold for å spørre spørsmål omkring sosialstøtten var jeg nøye med å begrunne min interesse med mine masterstudier, og presiserte at studien ble gjort på eget initiativ uavhengig av myndigheter i Olinda og Brasil. Presiseringen av min uavhengighet hadde sammenheng med at jeg etter kort tid i felten fikk større forståelse for at det kunne knyttes usikkerhet i forhold til min nysgjerrighet. Noen av mine bedre informanter fortalte meg at familie, venner og bekjente hadde advart mot å gi meg informasjon. En av grunnene til skepsisen var antagelig redsel for kontroll (*fiscalização*), og at jeg var involvert i denne. Kontrollen går ut på å etterprøve om mottakere av den økonomiske støtten oppfyller kravene for å motta støtte, og selv om jeg hørte rykter om at dette var praksis som kommunen hadde satt i gang, hadde ingen av informantene mine opplevd dette. Jeg ble etter hvert også bevisst at implementeringen av tiltaket ikke var problemfri i form av blant annet at familier jeg ble kjent med mottok dobbelt støtte og støtter som er uforenelige. Jeg ønsket å snakke med disse familiene, da de var interessante tilfeller i forhold til oppgaven min, men samtidig måtte jeg forholde meg til at det var rimelig dersom de var tilbakeholdne med å gi meg informasjon, da de kunne være utrygge på mine hensikter. Denne problemstillingen vil jeg komme tilbake til mot slutten av oppgaven.

Sebastião, en politisk aktiv informant, oppsummerte problematikken i forhold til feltarbeidet mitt på en god måte ved å konstatere at det var penger involvert. Etersom feltarbeidet skred framover, sa jeg til en del informanter at jeg hadde inntrykk av at gjennomføringen av sosialstøtten ikke alltid var uproblematisk. I noen tilfeller uttrykte jeg sympati overfor familier som opplevde vaskeligheter i forhold til sosialstøtten og jeg fikk inntrykk av at mine holdninger i disse situasjonene var tillitskapende.

## **SPRÅK**

Da jeg bestemte meg for å gjøre feltarbeidet mitt i Brasil innså jeg at jeg sto overfor språkmessige utfordringer. Jeg hadde reist i Sør- og Mellom Amerika i -04, og hadde lært meg noe spansk, i tillegg til at jeg gikk intensivkurs i portugisisk i regi av Friundervisningen

høsten før jeg reiste. Ved ankomst Olinda gikk jeg på språkkurs hver dag i ca. halvannen måned, og selv om det var vanskelig å ikke beherske språket til å begynne med, opparbeidet jeg meg tilfredsstillende språkkunnskaper til å gjøre feltarbeidet mitt. Jeg var ikke fremmed for å bruke tolk, men det tok relativt lang tid å få innpass i Ilha, og innen denne tid hadde portugisiskan min bedret seg.

## **OMRISS AV AVHANDLINGEN**

### **Introduksjon, kapittel 2**

Etter her å ha introdusert avhandlingens formål, teoretisk og analytisk perspektiv, beskrevet Olinda og Ilha som hovedfelter (samt de mindre arenaene), hovedgruppene av informanter og metodologiske utfordringer, vil jeg i kapittel 2 plassere *Fome Zero* i en historisk makrokontekst. Fattigdom i nordøstbrasiliansk kontekst og demokratiets stilling i Brasil presenteres, da disse faktorene er betydningsfulle for lettere å kunne forstå på hvilke måter Lula regjeringens reform representerer nytenkning omkring fattigdom. Introduksjonen og kapittel 2 gir essensiell bakgrunnsinformasjon som belyser kapittel 3, 4 og 5 som er etnografiske kapitler.

### **Kapittel 3: effekt av støtten**

I kapittel 4 vil jeg gå nærmere inn på *om* utvikling fungerer (Mosse 2005:2). Det gis et innblikk i innvirkningen det økonomiske tilskuddet har på fattige olindenseres familieøkonomi og framtidsutsikter. Refleksjoner omkring potensialet og begrensningene til sosialstøtten presenteres.

### **Kapittel 4: sosiale relasjoner som overlevelsesstrategier i hverdagen**

I kapittel 5 tas leseren med til den tøffe hverdagen til fattige olindensere. Det vises at fattige er handlende aktører som benytter sine sosiale relasjoner som overlevelsesstrategier for å komme seg gjennom dag etter dag på best mulig måte. Fattige inngår i to hovedtyper sosiale relasjoner; horisontale likeverdige og vertikale hierarkiske relasjoner, som har ulike konsekvenser for fattiges egen stilling.

## **Kapittel 5: utvelgelsesprosessen og forhandlinger om sosialstøtte**

Skisseringen av fattiges overlevelsesstrategier i det daglige retter dessuten søkelyset mot hvordan noen fattige drar nytte av sine sosiale relasjoner også som forhandlingsverktøy for lettere å få tilgang til sosialstøtte ved utvelgelsesprosessen på lokalt og kommunalt plan. Brasilianske myndigheters bestemmelse om å implementere policyen gradvis innebærer forhandlinger om en begrensa ressurs, og maktaspektet til aktører på forskjellige plan vil belyses.

## KAPITTEL 2: FATTIGDOM I NORDØST BRASIL OG FOME ZERO

### INTRODUKSJON

Kapittelet søker å gi et historisk blikk på fattigdom i en nordøstbrasiliansk kontekst. Nordøst Brasil er utvilsomt den fattigste landsdelen i Brasil, og fokuset rettes mer spesifikt mot staten Pernambuco (Olinda ligger i Pernambuco), som er en av de ni statene<sup>41</sup> som utgjør nordøst. Jeg vil begynne med å gi en kort framstilling av kolonialiseringen, hvor sukker, latifúndismo (kapteinsriker) og slaveri sto sentralt. Disse historiske prosessene har vært med på å produsere den enorme sosiale ulikheten, den patriarkalske kulturen og de etniske, klassemessige og regionale dimensjonene som preger nordøst Brasil og Brasil generelt.

Den institusjonelle statlige utviklingen fra koloni, via monarki og veksling mellom diktatur og demokrati vil framstilles for å gi et bilde av demokratiets stilling i Brasil. Videre vil nyere tids brasilianske regjeringers velferdspolitikker beskrives for slik å klargjøre på hvilke måter Lula-regjeringens sosiale policies skiller seg fra disse. Det vil gjennom denne sammenligningen framgå at *Fome Zero* er del av den nye generasjonens sosiale policies, som representerer en annerledes og nytenkende tilnærming til fattigdom. Den sittende regjeringens tilnærming til fattige vil dessuten belyses gjennom komparasjon med tidligere amerikanske regjeringers sosiale policies og retorikk omkring fattige som gruppe. Konkrete størrelser som hvilke tiltak som utgjør *Fome Zero*, PT regjeringens tilnærming til fattigdom og hvilke aktører som er involvert i reformen vil også beskrives.

### NORDØST BRASIL: 900 000 M2 LIDELSE

Kolonialiseringen av nordøst Brasil ble muliggjort gjennom *latifúndismo* (kapteinsriker), sukkerindustri og slaveri, og dette historiske forløpet er helt essensielt for å danne inntrykk av fattigdomsbildet i nordøst Brasil. Pedro Alvares Cabral havnet i Porto Seguro i Bahia i 1500

---

<sup>41</sup> De øvrige statene i nordøst er Alagoas, Ceará, Paraíba, Maranhão, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte og Bahia

på grunn av en navigasjonsfeil (de Castro 1969:69). Denne navigasjonsfeilen fikk vidtrekkende konsekvenser for indianere som allerede levde i området, afrikanere som ble fraktet til området som slaver og eventyrlystne portugisere. Portugiserne kalte opp det geografisk mangfoldige området etter det ettertraktede brasil- treet, som var den første kilden til rikdom den nye kolonien kunne by på (de Castro 1969:69). Som i alle kolonier var herredømme og økonomisk gevinst formålet for kolonistene. I hjemlandet hadde portugiserne erfart at å gi seg i kast med jordbruk ikke alltid var enkelt. Allikevel fristet Brasil med sine kolossale jordområder. Det ble etter hvert klart at jordsmonnet i nordøst egnet seg godt til å dyrke sukkerrør (*cana de acucar*), og med denne oppdagelsen ble skjebnen til nordøst forseglet. Dessuten gjorde sukkerdyrking det mulig å kolonialisere de overveldende mengdene med jord i tråd med føydalistiske prinsipper. Jorda ble systematisk delt inn i *latifúndios*, og det ble gitt jordkonsesjoner til mektige tilflyttede portugisere. Duarte Coelho losset til havn i Pernambuco i 1535 (Scheper-Hughes 1992:36). Han hadde blitt bevilget ca. 300 kilometer jord av den portugisiske kongen. Jorda delte han ut til sine venner og familie, og i løpet av 15 år hadde han overoppsynet med fem sukkerplantasjer. Han opprettet koloniene Olinda og Iguaracu. Jorda hadde stor verdi da sukker på denne tida var verdt nesten like mye som gull, og sukkerets verdi kom tydelig fram ved at hans sønn i 1575 var den rikeste mannen i Pernambuco. I 1630 var det 144 sukkerplantasjer i Pernambuco. Som gjengjeld for tildeling av jord måtte jordeierne betale skatt til kongen i Portugal. Jordeierne fikk ubegrenset makt over folk og forhold i sine *latifúndios*, og grunnlaget for en monokultur<sup>42</sup> ble lagt (de Castro 1969:86).

Sukkerproduksjon krever stor arbeidskraft og jordeierne manglet arbeidskraft helt fra starten av deres sukkereventyr (Scheper-Hughes 1992:37). Indianerne ble ansett som potensielle slaver, men deres jeger og sanker tradisjoner gjorde dem til dårlige plantasjeslaver. Mange motsatte seg det harde arbeidet de ble satt til og flyktet. De portugisiske kolonistene ble tvunget til å se seg om etter alternativ arbeidskraft, og de fikk tillatelse fra kongen til å importere afrikanske slaver som kunne gjøre arbeidet de selv så seg for gode til å gjøre. Duarte Coelho fikk tillatelse til å importere 120 slaver til hver av plantasjene han hadde overoppsyn med. Da kolonistene hadde utsikter til å få arbeidskraften de trengte tilrettela dette for flere sukkerplantasjer. Pero Vaz de Caminha, som var en av kapteinene om bord på skutene til Cabral, kommenterte det rike jordsmonnet i *zona da mata*<sup>43</sup> i det som er kjent som

---

<sup>42</sup> Monokultur viser til dyrking av kun en type vekst dyrkes.

<sup>43</sup> Skog sone

det første brevet om Brasil. Ifølge ham ”var jorda så fruktbar at dersom man ønsker kan den forsyne en med alt” (de Castro 1969:34). Fruktbarheten forsvant med dyrking av sukkerrørene. Sukkerrør tyner jorda omkring seg, krever stadig mer jord og bruker opp næring i jorda (de Castro 1969:34/35). Avskogingen er et resultat av monokultur, og alle problemene dette har ført med seg for både mennesker og jord har fått de Castro (1969:30) til å omtale nordøst Brasil som 900 000 kvadratkilometer lidelse. Opprinnelig besto *zona da mata* av frodige skogsområder mellom Atlanterhavet og *agreste*. *Agreste* er tørrere områder som grenser til *zona da mata*. Enda tørrere er *sertão* områdene, som ligger lenger innover i landet i nordøst. Veldig lite av den opprinnelige atlantiske regnskogen er nå intakt<sup>44</sup>.

Egenskaper ved sukkeret gjør at det ikke kan transporteres, men må foredles der det blir høstet. Vanligvis ble råvarer fra koloniene sendt til moderlandene for videre prosessering, men disse kvalitetene ved sukkeret tvang kolonistene til å opprette sukkermøller (*engenhos*) i kolonien. Sukkerproduksjonen var organisert omkring koloniherrrens overdådige *casa - grande* (storhus) hvor han bodde sammen med sin utvidede familie. Gilberto Freyre skriver om denne organiseringen i ”The Masters and the Slaves<sup>45</sup>”. *Casa-grande* sto i grell kontrast til slavenes *senzalas*. *Senzalas* var ett - roms hytter som var satt sammen til et slavekompleks. Et av de viktigste argumentene i Freyres omfattende bok er at det moderne Brasil har blitt formet av slaveriet og organiseringen omkring *casa- grande*. Scheper–Hughes viser til Freyre når hun summerer opp den sørgelige virkningen sukkeret har ført med seg: ”The social, political, agrarian, and health problems of the Northeast extend back to the days of colonization, when the complex formed by the interactions among *latifúndio*, *monocultura* and *paternalismo* was first established” (Freyre 1986 i Scheper–Hughes 1992:32).

Sukkerkulturen som var organisert rundt *casa-grande* endret seg ved opphevelsen av slaveriet i 1888. Brasil har den tvilsomme statusen som det siste vestlige landet til å friggi slavene (Scheper-Hughes 1992:42). Selv om det ble slutt på den barbariske tradisjonen, hadde den lagt grunnlaget for en patriarkalsk kultur som dagens Brasil preges av. Jordeierne (*senhores de engenhos*) eide fortsatt ufattelige mengder jord, og de frigitte slavene og fattige var avhengig av inntektsbringende arbeid. I sin desperasjon etter arbeid inngikk de avtaler med jordeierne om å kunne dyrke små, ofte lite fruktbare, jordstykker til å fø familiene sine på. Til gjengjeld jobbet de gratis eller for en ubetydelig sum på jorda til jordeierne (de Andrade

---

<sup>44</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Zona\\_da\\_Mata\\_%28coastal%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Zona_da_Mata_%28coastal%29)

<sup>45</sup> *Casa grande & Senzala*

1980:76 og Galloway 1968:298-299 i Scheper–Hughes 1992:42). Sluttet av det 1800 århundret brakte med seg store endringer i sukkerindustrien. De tradisjonelle sukkermøllene (*engenhos*) ble erstattet med moderne sukkerfabrikker (*usinas*). Utfallet var at *senhores de engenhos* over tid ble redusert til å tilføre råvarer til disse moderne sukkerfabrikkene. Imidlertid skulle det framgå at mange av de tidligere *senhores de engenho* opprettholdt sine paternalistiske roller i nærmiljøet (Scheper–Hughes 1992:44).

## FATTIGDOMMENS ETNISKE OG REGIONALE DIMENSJON

Det levnes liten tvil om at kolonialismen og de historiske prosessene den har ført med seg har vært med på å skape de enorme etniske og regionale dimensjonene ved fattigdom i Brasil. Scheper–Hughes (1992:39) tar utgangspunkt i Freyre for å klargjøre den etniske komponenten ved brasiliansk fattigdom. Freyres verk har hatt stor innflytelse i Brasil, men han kritiseres for å ha hatt et romantisk, nostalgisk syn på slaveriet i Brasil (Scheper-Hughes 1992:39). Blant annet argumenterer han for at det brasilianske slaveriet var mer humant enn andre europeiske koloniers slavehold. Han bygger opp dette argumentet ved å vise til at seksuelle relasjoner mellom kolonistene og slavene ble praktisert med mer eller mindre aksept. De sosiale effektene av denne praksisen var med på å motvirke de ekstreme skillene mellom ”mestere” og slaver. ”The law of the free womb” er eksempel på dette. I 1871 ble det lovfestet at barn av slaver og kolonister fikk status som frie borgere. Seksuelle relasjoner mellom kolonistene og først indianske kvinner og deretter afrikanske kvinner, etterfulgt av mulattkvinner, *a cabrocha* (mørkhudede mestiser), *quadrona* (en fjerdedels svarte) og *a oitava* (en åttedels svarte) har resultert i en brasiliansk befolkning i alle tenkelige sjatteringer hudfarge (Scheper-Hughes 1992:40). Ifølge Scheper–Hughes (1992:40) har slike tanker som blant andre Freyre fremmet vært med på å bygge opp under populære antakelser om etnisk eller rasemessig likhet i Brasil som inntil nylig var relativt utfordret. Denne tankegangen reflekteres i et populærutsagn som lyder omtrent som følger; ”det finnes ikke diskriminering i Brasil, kun sosiale klasser”. Utsagnet hevder at etnisitet ikke har noen betydning i forhold til sosialt ståsted. Jeg hørte lignende uttalelser i løpet av feltarbeidet også, men blant annet diskriminering av *nordestinos*, tyder på det motsatte. *Nordestinos* er betegnelsen som brukes om personer som kommer fra nordøst Brasil. Caldeira (2000:89) påpeker en sterk tendens til at hennes informanter (*paulistas*<sup>46</sup>) forbinder kriminalitet med fattige *nordestinos*.

---

<sup>46</sup> *Paulistas* er betegnelsen på innbyggere i São Paulo

Det er heller ingen tilfeldighet at nordøst Brasil der slaveriet var mest utbredt er den fattigste delen av nasjonen og at afro-brasilianere er hardest rammet av fattigdom. Selv om fattigdommen har stor utstrekning i hele landet er det tydelige tyngdepunkt, hvorav nordøst Brasil skiller seg ut. De regionale ulikhetene er bemerkelsesverdige, og de har ifølge Scheper-Hughes (1992:31) fått brasilianske intellektuelle til å betegne landet som Bel-India. Den første delen av navnet refererer til at sørlige deler av Brasil nyter godt av velstand på lik linje som Belgia, imens den nordøstlige delen har fått den tvilsomme æren å sammenlignes med fattige India. En rapport som FN, Inter American Development Bank og Verdensbanken (2002:2) utarbeidet på oppfordring av President Lula kort tid etter han vant Presidentvalget, framhever at 44 millioner brasilianere defineres som ekstremt fattige. Dette tilsvarer 9,3 millioner hushold. Definisjonen ekstremt fattig viser til manglende ressurser til å produsere eller skaffe til veie tilstrekkelig mat. Rapporten framholder at ekstrem fattigdom er et nasjonalt problem, men at det finnes visse geografiske områder der denne er konsentrert. I metropole soner blir 19 prosent av befolkningen beregnet som ekstremt fattige, imens prosentandelen er 46 prosent i ikke-metropole-urbane senter og 35 prosent i rurale områder. Det pekes på belastede områder i forhold til ekstrem fattigdom, og i denne forbindelse bor 50 prosent av denne grupperingen i nordøst Brasil, som følgelig har den høyeste andelen ekstremt fattige i Brasil.

## **DEN LANGE VEIEN MOT DEMOKRATI**

Den institusjonelle utviklinga i Brasil vil her belyses, og gjennom denne beskrivelsen ønsker jeg å rette oppmerksomheten mot demokratiets stilling i Brasil. Videre vil dette gi meg muligheten til å tegne et bilde av *Partido dos Trabalhadores* (PT) og deres reform *Fome Zero*. Ved å sammenligne denne regjeringens samfunnsmessige tilnærming med nyere tids regjeringer vil det gå fram på hvilke måter PT representerer nytenkning. Brasil var koloni fram til Dom Pedro 2 i 1822 proklamerte nasjonens uavhengighet fra moderkolonien Portugal ved det berømte utsagnet "Independencia ou Morte" (uavhengighet eller døden). Brasil var videre monarki fram til 1889 da det gjennom et militærkupp ble avløst av "den gamle republikken" som varte fra 1889 til 1930. I teorien var denne tidsperioden demokratisk (blant annet direkte valg), men demokratiet var kun en illusjon. *Coroneis*, som var mektige lokale

aktører<sup>47</sup>, inngikk i klientelistiske relasjoner med lokalbefolkningen. Lokalbefolkningen byttet stemmene sine i valg mot beskyttelse, arbeid og diverse tjenester (Lamounier 1999).

Revolusjonen i 1930 med Getulio Vargas i spissen var et resultat av misnøye med politikken som forbindes med *Café com Leite* (kaffe med melk). Termen referer til dominansen som forbindes med *coroneis* i São Paulo (kaffeoligarki) og Minas Gerais (melkeproduktoligarki) i denne perioden. De to statene dominerte politikken under ”den gamle republikken”. Denne politiske perioden kjennetegnes ved svak statlig kontroll. De to statenes makt kom til uttrykk blant annet ved at alle presidentene i denne tidsepoken kom fra São Paulo og Minas Gerais. Nordøstlige stater, som baserte seg på sukker, viste stor misnøye med dominansen i sør og støttet oppunder revolusjonen. Under Getulio Vargas ble den statlige makten mer sentralisert og allmenn stemmerett ble innført<sup>48</sup>. Vargas` regime hadde støtte i arbeiderklassen, og hans styre forbindes med en populistisk og nasjonalistisk innadrettet politikk<sup>49</sup>. Vargas var diktator fra 1930 til 1934 og demokratisk valgt president fra 1934 til 1937. I 1937 derimot brukte Vargas frykt for kommunisme som bakgrunn for opprettelsen av *Estado Novo* (”den nye staten”) og han innførte diktatur som varte fram til 1945. I 1945 ble det begått militærkupp, men Vargas kom tilbake til politikken som demokratisk valgt president fra 1950 til 1954. Hans politiske styre kulminerte med at han som følge av liten politisk støtte begikk selvmord i 1954.

Brasil var igjen demokrati fra 1945 fram til 1964, da president Goulart ble avsatt i et militærkupp som ble støttet av CIA. Brasils siste militærdiktatur regnes som et moderat diktatur, men politiske motstandere ble allikevel deportert, torturert og drept<sup>50</sup>.

Brasil var et av de mange landene som var del av den demokratiske bølgen i Latin-Amerika på 1970- og 80-tallet. Sluttet av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene kjennetegnes ved utvidelse av politisk statsborgerskap og rettigheter (Caldeira 2000:49). Arbeiderklassen, spesielt i São Paulo, markerte seg ved sin politiske aktivitet og innflytelse på det autoritære styret og deres policies. Tidlig på - 80 tallet da det autoritære militære regimet tillot reorganisering av politiske partier ble *Partido dos Trabalhadores*<sup>51</sup> (PT) stiftet. Partiet besto

---

<sup>47</sup> Mektige *senhores de engehos* kunne for eksempel være *coroneis*.

<sup>48</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9\\_com\\_leite](http://en.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9_com_leite)

<sup>49</sup> [http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils\\_historie](http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils_historie)

<sup>50</sup> [http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils\\_historie](http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils_historie)

<sup>51</sup> Brasils arbeiderparti

av representanter for fagforeninger og sosiale bevegelser og representanter for minoriteter slik som kvinner, fargede og homoseksuelle. Det er interessant å merkes at PT antagelig er det første politiske partiet i Brasils historie som ikke er etablert av den brasilianske eliten. Den politiske åpningen (*a abertura*) førte til entusiasme i ulike sosiale klasser og felles ønske om at det militære diktaturet skulle ende. Organisasjon *Direitas Já* (Direkte valg nå) belyste dette unisone håpet, men den undertrykte brasilianske befolkningen måtte belage seg på å være tålmodige. Caldeira (2000:49) beskriver at det autoritære styret i god gammeldags elitistisk ånd vedtok at den kommende demokratiske presidenten skulle velges ved indirekte valg. Det militære regimet hadde sterk innflytelse på valget. Valget falt på Tancredo Neves, som døde før han tiltro i embete og hans visepresident Sarney tiltro i hans sted.

Burity (2006) betegner hvordan brasilianere, etter det militære diktaturet (1964 til 1985), hadde store forventninger til kommende sivile regjeringer. Ingen av verken de tidligere demokratiske eller diktatoriske regimene hadde vektlagt behovene til de store mengder i folket. Etter andre verdenskrig, under demokratisk styre, ble ikke sosiale policies rettet mot den fattige delen av befolkningen. I stedet ble det ført en politikk der middelklassens kjøpekraft ble stimulert. Det rådet en diskurs omkring fattigdom der det ble antatt at så snart middelklassens behov for varer og tjenester økte, ville fattiges arbeidskraft etterspørres, og følgelig ville fattigdom reduseres. Såkalte nødhjelpstiltak, som baserte seg på å dekke fattiges umiddelbare behov ble derfor sett på som tilfredsstillende, da fattigdom i framtida ville forsvinne som en bieffekt av middelklassens økonomiske vekst (Saba Arbache 2003:14). Det diktatoriske styret fulgte samme retningslinjer. Slutten av 1960 tallet og begynnelsen av 1970 tallet (diktatur) blir betegnet som det økonomiske mirakel i Brasil, men spådommene om fattigdomsreduksjon som følge av økonomisk vekst lot vente på seg. Tvert imot økte de sosiale forskjellene.

Håpet var derfor at kommende demokratiske regjeringer skulle konfrontere de sosiale problemene i det brasilianske samfunnet, men regjeringene til Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992), Franco (1992-1995) og Cardoso (1995-2003) innfridde ikke på disse områdene. Disse regjeringenes hovedprioriteter var i likhet med tidligere regjeringer av makroøkonomisk karakter, og de innførte kun beskjedne, i all hovedsak nødhjelpsbaserte, kompensatoriske policies for fattigdomsbekjempelse (Saba Arbache 2003:15). Disse regjeringenes diskurs omkring fattigdom var, slik det vil gå fram, på mange måter lik tidligere

regjeringers oppfatning om at fattigdom ville forsvinne ved økonomisk vekst. Sosiale policies var derfor av underordnet betydning.

Slik det vil framgå skiller PT regjeringens politikk seg fra tidligere regjeringers når det gjelder tilnærming til fattigdom. Det gikk mange år fra opprettelsen av *Partido dos Trabalhadores* til partiet kom til makta. Partiets karismatiske leder Luiz Inácio Lula da Silva stilte til valg allerede ved det første frie valget i 1989, men tapte mot Collor de Mello som var en konservativ ung politiker fra det nordøstlige oligarki. Lula på sin side var fattig migrant fra nordøst som bosatte seg og jobbet i metallindustrien og var den mest framtreddende av lederne for fagforeningene på 70-tallet. PTs valgkampanje dreide seg om sosialisme, redistribuering, jordreform og organisering av arbeiderne. Disse fanesakene appellerte til velgerne i den grad at valget først ble avgjort i Collor de Mellos favør i andre valgrunde. Dagen etter at regjeringen Collor inntok regjeringskontorene lanserte den nye presidenten *Plano Collor*, for å motvirke inflasjonen (Caldeira 2000:51) Planen tok sikte på å bekjempe inflasjonen ved liberalisering av handelen med utlandet og privatisering av den offentlige sektor (de Castro og de Carvalho 2003:477). Caldeiras informanter viser tydelig misnøye mot regjeringen og dens politikk. Innbyggerne hadde forventninger om at modernisering og liberalisering ville føre med seg framgang, men de opplevde tvert imot en forverring i levekår. Hyperinflasjon minsket kjøpekraften, og spesielt middelklassen og arbeiderklassen ble hardt rammet. En del av *Plano Collor* var å fryse bankkontoene, og på grunn av høy inflasjon mistet middelklassen sin oppsparte kapital. Collors presidentperiode kulminerte med anklager om korrupsjon og avskjedigelse. I hans sted ble visepresident Itamar Franco innsatt. Under Francos styre ble inflasjonen satt under kontroll ved hjelp av *Plano Real*<sup>52</sup> (real planen). Arkitekten bak den vellykkede planen var Fernando Henrique Cardoso, og suksessen var medvirkende til at Cardoso og *Partido da Social Democracia Brasileira*<sup>53</sup> slo Lula og PT i 1994 (Caldeira 2000:51).

Cardoso regjeringens politikk rettet seg nesten eksklusivt mot makroøkonomien, hvor Det Internasjonale Pengefondet og Verdensbanken var med på å legge strukturelle føringer på denne. Stikkord var vekst, konkurranse, liberalisering og privatisering. I likhet med tidligere regjeringer ble det antatt at økonomisk vekst og stabilisering av økonomien automatisk ville skape gode sosiale resultater uten at staten blandet seg inn, og av den grunn ble ikke

---

<sup>52</sup> *Real* er den nåværende pengevalutaen i Brasil

<sup>53</sup> Det sosial demokratiske brasilianske partiet

omfattende sosiale policies igangsatt (Burity 2006:71). *Plano Real* bremsset inflasjonen kraftig og økonomien stabiliserte seg. Imidlertid beskriver de Castro og de Carvalho (2003:482) at Cardosos policies feilet på en rekke viktige områder. Den økonomiske veksten var begrenset, arbeidsledigheten og utenlandsgjelden var høy, og regjeringen viste utilstrekkelighet i forhold til reduksjon av fattigdom.

Under valgkampen i 2002 tok Lula tak i disse problemene, og framhevet at Cardosos sosialpolitikk hadde vært ineffektiv. Cardosos politikk ble stemplet som negativ og urettferdig for majoriteten av folket. De økonomiske policies slapp heller ikke unna kritikk. Reformen *Fome Zero* framsto som motsetningen til Cardosos policies - hvor omsorg for landets store antall fattige og reduksjon av fattigdom i tråd med FNs millenniums mål<sup>54</sup> var det ambisiøse målet. Lula hadde høstet viktige erfaringer fra sine tidligere valgkampanjer, og han var påpasselig med å understreke at fattigdomspolicies ikke ville underminere den økonomiske stabiliteten. På denne måten klarte Lula å appellere også til middelklassen og handelsstanden i Brasil (de Castro og de Carvalho 2003:483). Ved hjelp av denne retorikken vant Lula og *Partido dos Trabalhadores*, på tredje forsøk, valgkampen i 2002.

Den demokratiske utviklinga i Brasil har blitt kommentert, og det framgår tydelig at Brasil er et ungt demokrati. Gjennom skildringen av den demokratiske utviklinga ønsker jeg også å rette oppmerksomheten mot at Brasil ikke bare er et ungt demokrati, men også et skjørt demokrati som sådan. Dette aspektet vil det kommes tilbake til delvis i kapittel 4 og i kapittel 5. I neste avsnitt vil *Fome Zero* presenteres ytterligere.

## **FOME ZERO: Å ANGRIBE DE STRUKTURELLE ÅRSAKENE TIL FATTIGDOM**

Det har også blitt vist hvordan tidligere brasilianske regjeringers nesten utelukkende økonomiske fokus har vært utilstrekkelig for å adressere de dyptgående strukturelle problemene. Her vil jeg gå nærmere inn på *Fome Zeros* organisering og vise hvordan strukturelle endringer settes i sentrum av reformen. En slik tilnærming til fattigdom representerer nytenkning omkring fattigdom og de fattige. Ved å vektlegge strukturelle årsaker ved fattigdom fremmer regjeringen indirekte et positivt syn på fattige. Dette vil tydeliggjøres gjennom komparasjon med amerikanske myndigheters tilnærming til fattigdom.

---

<sup>54</sup> Et av FNs millenniumsmål er å halvere ekstrem fattigdom innen 2015

*Fome Zero* er PT regjeringens strategi for å redusere sult, under- og feilernæring og ekstrem fattigdom. Reformen bestreber å forene umiddelbare fattigdomsreduserende tiltak med tiltak som bekjemper de strukturelle årsakene som forårsaker fattigdom i Brasil<sup>55</sup>. Denne kombinasjonen av tiltak representerer den nye generasjonen av sosiale policies som har fått sterkere støtte de siste årene blant akademikere, i regjeringssirkler og i ikke-statlige organisasjoner. Saba Arbache (2003:16) viser til at det på bakgrunn av den historiske mangelen på gode sosiale policies er nødvendig med nye løsninger og strategier for å bekjempe fattigdom. Behovet for å designe og implementere nye løsninger når det gjelder sosiale policies er presserende. Innenfor regjerings- og akademiske sirkler og ved ikke-statlige organisasjoner har det de siste årene blitt etterlyst sosiale policies som kan skape varige løsninger på fattigdomsproblemer. Disse aktørene er kritiske til tidligere sosiale policies, som på grunn av sin kompensatoriske karakter, anses som ineffektive i forhold til å løse sosiale problemer. Vellykkede sosiale policies, hevder disse, må søke å løse årsakene til fattigdom, og ikke kun forholde seg til *konsekvensene*. Det er i tråd med en slik tankegang regjeringen Lula har utformet *Fome Zero*, som må forstås som innovativ og revolusjonerende nytenkning omkring fattigdom.

Reformen er designet med tanke på å angripe årsakene til fattigdom samtidig som de umiddelbare behovene for hjelp dekkes. Tiltakene er delt inn i tre, og denne organiseringen adresserer både de strukturelle årsakene til de sosiale problemene og konsekvensene. De tre overordnede problemstillingene ved *Fome Zero* er;

1. **Strukturelle tiltak** fokuserer på de grunnleggende årsakene til sult og fattigdom.
2. **Spesifikke tiltak** rettes direkte mot fattige familier i forhold til tilgang til mat.
3. **Lokale tiltak**

Tiltakene som inkluderes i *Fome Zero* er mange, og det har liten hensikt å benevne alle, men jeg vil kort nevne noen av de viktigste. Blant de strukturelle tiltakene regnes blant andre *Bolsa Família*, som er et av tiltakene som hører inn under det jeg refererer til som sosialstøtte, tiltak som har som mål å generere arbeidsplasser og inntekt blant den fattige delen av befolkningen, intensivering av jordreformer og bygging av cisterner som skal øke vanntilførselen nordøst i

---

<sup>55</sup> [www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc](http://www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc)

Brasil. Sentrale spesifikke tiltak inkluderer donasjon av *cestas basicas* (nødhjelpsbasiskurver), distribusjon av melk, matbanker og kamp mot feil- og underernæring blant mødre og barn. Lokale tiltak tilpasses lokale forhold i jordbruksområder, i små- og middelstore byer og i storbyer.

## **FATTIGDOM SOM SAMFUNNSMESSIG ELLER INDIVIDUELT ANSVAR?**

Jeg har så langt beskrevet hvordan reformen utgjør del av den nye generasjonen sosiale policies ved å fokusere på de strukturelle underliggende årsakene til fattigdom. Videre vil Lula regjeringens sosialpolitikk belyses i ytterligere grad ved å sammenligne denne med amerikansk velferdspolitik. O`Conner (2001:9) skildrer hvordan fattigdomsforskning og sosiale policies i USA i stor grad har blitt adressert på et individuelt - i motsetning til et strukturelt nivå. Det vil vises hvordan denne tilnærmingen har gjort seg gjeldende under den kalde krigen, Reagans og Clintons presidentperioder.

O`Conner (2001:100) beskriver hvordan det kapitalistiske USA etter andre verdenskrig opplevde økonomisk framvekst og velstand blant store deler av folket. I kjølevann av den økonomiske veksten ble USA ansett som et klasseløst samfunn med kun et lite strata fattige, som ble sett på som et paradoks i mulighetenes land. Amerikanske myndigheter tydde til individuelle forklaringsmodeller for å forklare hvorfor denne underklassen ikke klarte å nyttiggjøre seg av de økonomiske gode tidene. I denne konteksten utviklet Oscar Lewis sin *culture of poverty* (fattigdomskultur) (O`Conner 2000:113). Hans antropologiske teori hadde stor appell da den fremmet at fattigdom kunne tilbakeføres til individet. De fattige manglet personlig motivasjon og tilpasningsmekanismer, og disse faktorene var bakgrunnen for deres fattigdom. Fattige deler, ifølge Lewis, en egen kultur som skiller seg fra ikke-fattiges kultur. Denne måten å leve på er en adaptasjon til de vanskelige forholdene som fattige lever under, men er like fullt svært skadelig for dem.

I etterkrigstida da Lewis utviklet teorien var samfunnsforskningen på fremmarsj, og denne hadde et voldsomt individfokus. På det mest ekstreme ønsket samfunnsvitere å organisere samfunnsvitenskapen omkring individ og gruppe atferd (O`Conner 2001:103). Lewis` teori sto i samsvar med datidas individuelle utgangspunkt. Han var del av et forskningsteam, og hans informanter ble vurdert og analysert ved hjelp av psykologiske tester som Rorschach og

TAT. Ved hjelp av dette testapparatet kom Lewis og hans kollegaer fram til en rekke personlighetstrekk ved de fattige. Eksempler på disse var nåtidsorientering, resignasjon, avhengighet, svak egostruktur etc. (O`Conner 2000:117). Det var disse trekkene som hindret fattige i å ta del i det velstående samfunnet. Riktignok hadde de gode økonomiske tidene ført med seg at stadig flere hadde kunnet ta del i kjøpefesten, men i henhold til O`Conner var USA allikevel preget av strukturell ulikhet. Disse faktorene ble ikke tillagt betydning i Lewis` arbeider. Den makroøkonomiske konteksten er tvert imot nærmest fraværende i hans arbeider.

Lewis` suksess må også forbindes med USAs rolle i den kalde krigen. Det velstående samfunnet var bevis på kapitalismens suksess. USA hadde gjennom kapitalismen skapt et klasseløst samfunn uten å måtte ty til en voldelig revolusjon. Kapitalisme, ikke kommunisme var den virkelige revolusjonære kraften (O`Conner 2001:100). Amerikanske myndigheter ønsket å komme kommunistene i forkjøpet ved å gjøre kapitalismen til den rådende samfunnsformen i verden. Ekspansjon av kapitalisme til fattige land var en av utfordringene, og Lewis` *culture of poverty* hadde stor appell da teorien fremmet at fattiges kultur var universell. De trekkene som karakteriserte Lewis` fattige informanter i Mexico og i Puerto Rico kunne finnes igjen blant andre fattige, og antropologer ville med sin kunnskap om andre folkeslag spille en viktig rolle i de ”underutviklede landene”. For øvrig støttet også Lewis` individuelle tilnærming til fattigdom oppunder myndighetenes kapitalistiske ideologi. Det var de fattige som måtte rehabiliteres, ikke de underliggende samfunnsmessige strukturene. Kommunismen på sin side fremmet at de samfunnsmessige strukturene måtte forandres.

Reagan regjeringen og Clinton administrasjonen baserte seg også på individsfokuserte tilnærminger til fattigdomsproblematikken. President Reagan annonserte sin holdning til fattigdom ved å fortelle den amerikanske nasjonen at ”some years ago the federal government declared war on poverty, and poverty won” (O`Conner 2001:243). Den nye velferds konsensusen i regi av regjeringen Reagan på 80-tallet vektla avhengighet, familiebrudd og individuelle kvaliteter som bakgrunn for fattigdom. Helt essensielle faktorer for å forholde seg til fattigdom, slik som økonomisk stagnasjon, høy arbeidsledighet, økende ulikhet og et trangt arbeidsmarked som følge av økonomiske strukturelle endringer ble derimot ikke vektlagt betydning (O`Conner 2001:259). Den konservative samfunnsviteren Murray representerer Reagan regjeringens velferdskonsensus på det mest ekstreme. Han viser til at utvidelsen av den amerikanske velferdsstaten siden 60-tallet ikke bare hadde feilet i å forbedre livsvilkårene til fattige, men hadde ført til forverring i de fattiges livsvilkår! Løsningen var i svært stor grad

å trekke tilbake statens velferdstiltak for fattige. Slike drastiske tiltak skulle tvinge fattige til å ta vare på seg selv. O`Conner (2001:247) beskriver hvordan Murray kritiserer tidligere mer venstreorienterte samfunnsviteres sosiale policies for å ha lagt skylden for fattigdom på systemet. Dette hadde, ifølge ham, ført med seg at ”spillereglene” hadde forandret seg og at individet ikke lenger tok ansvar for seg selv, men tvert imot forventet at samfunnet skulle ivareta deres behov. Murray fremmet at fattiges (i hans tilfelle afro amerikanere) mest rasjonelle atferd i den tidligere velferdsstaten var å bli avhengig av staten i stedet for å ta seg lavt betalt arbeid. I det lange løp ville dette føre til at de individene som staten forsøkte å ta seg av ville bli patologiske og avhengige av staten. Selv om de metodene Murray brukte for å underbygge argumentene sine ble sterkt kritisert, hadde hans enkle tilnærming til fattigdom stor appell, og den eksemplifiserer på en god måte Reagan regjeringens passive velferdsstat. Fattige, som i tråd med den nye ”velferds” konsensusen ”fulgte spillereglene” erfarte ikke bedring i sine livs kår - tvert imot forverret de seg.

Da Clinton vant presidentvalget i 1993 var det knyttet store forhåpninger blant liberale fattigdomsforskere til at han skulle velge en annen kurs enn hans forgjenger i forhold til fattigdom og sosiale policies. De ble skuffet. Clintons tilnærming til fattigdom og velferdsstaten summerte han opp i utsagnet ”to end welfare as we know it” (O`Conner 2001:284). Denne retorikken omkring fattigdom hadde mange fellestrekk med Reagan regjeringens sosialpolitikk i sin vektlegging av at problemet ved velferd er avhengighet. Fattige må oppmuntres til arbeid og uavhengighet var regjeringens holdning. O`Conner (2001:284) beskriver at Clinton administrasjonen hadde akseptert den konservative retorikken omkring fattigdom ved å vektlegge individuelt ansvar, markedskrefter og ved å fokusere på mottakerne av velferd og velferdssystemet i stedet for de økonomiske faktorene som skaper fattigdom.

Et komparativt perspektiv på etterkrigstida og den kalde krigen og presidentperiodene til Reagan og Clinton er tatt med for å belyse hvordan amerikanske myndigheter klandrer fattige for omstendighetene de lever under. President Reagan og Clinton bygget deres sosiale policies rundt en retorikk som fremmer uavhengighet og reformering av de fattige gjennom arbeid og innsats. Felles for de to regjeringene er at økonomiske strukturer som vanskeliggjør fattiges situasjon ikke tillegges stor vekt. *Fome Zero* framstår som en motsetning til de amerikanske presidentenes sosialpolitikk ved å kommunisere at grunnleggende strukturer i Brasil må forandres for å inkludere fattige. Gjennom en slik tilnærming formidles det at fattige i all

hovedsak ikke kan bebreides for sin fattigdom, men at tvert imot økonomiske, politiske og sosiale forhold i Brasil må legges til rette for at fattige skal ha en sjanse til å bedre sine livsvilkår. Den skjeve inntekts- og ressursfordelingen i Brasil betraktes som bakgrunn for fattigdom i landet. Instituto Cidadania (2001:80) gjør det klart at Brasil er helt i verdenstoppen når det gjelder sosial ulikhet. Målinger gjort ved hjelp av Gini index, som måler velferdsulikhet, plasserer Brasil på tredje plass med kun Malawi og Sør Afrika foran seg. Brasil kommer dårligst ut av samtlige land når det gjelder målinger som tar utgangspunkt i inntekten til de 10 prosent rikeste kontra de 40 prosent fattigste og de 20 prosent rikeste mot de 20 prosent fattigste. Til forskjell fra amerikanske myndigheters vektlegging av individuelt ansvar for fattigdom, viser brasilianske myndigheter til retten til mat som en menneskerett. Rettigheter til mat er fundamentalt, og andre materielle, kulturelle, vitenskapelige og spirituelle behov springer ut fra denne rettigheten (Instituto Cidadania 2001:2). Når brasilianere frarøves retten til mat og andre menneskerettigheter, ekskluderes disse brasilianerne fra det brasilianske samfunnet. Det pekes på at sult skaper en ond sirkel, som beskrives på følgende måte<sup>56</sup>:

Hunger robs far too many Brazilians of a full life, infringing the most fundamental of human rights, the right to adequate food. Hunger twarts children's learning abilities, reduces the productivity of working adults, makes people susceptible to illness and provokes early death, perpetuating poverty and detracting from economic growth. Hunger passes from one generation to another, as undernourished mothers beget underweight children. And hunger provokes desperation, providing a fertile breeding ground for crime, insurrection and terror.

I tråd med denne tankegangen er målet til regjeringen å bryte den onde sirkelen som mange brasilianere er ofre for og slik skape sosial inklusjon gjennom å dekke de mest fundamentale menneskerettighetene.

## KONKLUSJON

Det har blitt trukket linjer helt tilbake til kolonitida, da denne har skapt ringvirkninger i forhold til sosial ulikhet og regionale og etniske aspekt ved fattigdom i Brasil. Videre har den

---

<sup>56</sup> [www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc](http://www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc)

institusjonelle utviklingen blitt framstilt, og det har framgått at Brasil er et relativt ungt demokrati, hvor demokratiet ble gjeninnført seinest i 1985. Burity (2006:67) karakteriserer hvordan det brasilianske folket etter den siste diktatoriske perioden hadde store forventninger til kommende sivile regjeringer om at de skulle betale ”den sosiale gjelden”, men disse regjeringene innfridde ikke. De prioriterte i all hovedsak makroøkonomi i tråd med en retorikk omkring fattigdom der det ble antatt at denne ville avta ved økonomisk vekst. Sosiale policies hadde lav prioritet og som oftest hjelpebasert karakter. I lys av denne sammenligningen har det blitt tydeliggjort at Lula regjeringens reform *Fome Zero* representerer den nye generasjonen sosiale policies, som søker å løse de strukturelle bakenforliggende årsakene til fattigdom. Gjennom en slik tilnærming til fattigdom gir den sittende regjeringa uttrykk for at fattige er offer for sosiale, økonomiske og politiske strukturer som forhindrer dem i å inkluderes i det brasilianske samfunnet. Et komparativt perspektiv på tidligere amerikanske regjeringers klargjør Lularegjeringens holdninger til fattigdom og fattige. I motsetning til brasilianske myndigheter vektlegger de amerikanske regjeringene individuelt ansvar som årsak til fattigdom. I neste kapittel beveger vi oss fra en makrokontekst til en mikrokontekst der sosialstøttens innvirkning på fattige familier presenteres.

## KAPITTEL 3:

### ”TRE MÅLTIDER OM DAGEN FOR ALLE OLINDENSERE”?

#### INTRODUKSJON

I dette kapitlet rettes blikket mot sosialstøtte, som er hovedfokus i avhandlingen.

Sosialstøttens utstrekning under Lula-regjeringen er unik i Brasils historie, slik det vil framgå av skisseringen av historikken til statlig støtte i Brasil. Forskjellige typer sosialstøtte som informantene mine mottar vil introduseres, og implementeringen av *Bolsa Família* vil vies ekstra oppmerksomhet. *Bolsa Família* er i motsetning til de andre sosialstøttene Lula-regjeringens initiativ. Etter den nødvendige bakgrunnsinformasjonen har blitt introdusert vil oppmerksomheten rettes mot etnografien. Hva slags effekt har det økonomiske bidraget på fattige olindenseres familieøkonomi og livssituasjon? Dette vil det kommes nærmere tilbake til.

#### SOSIALSTØTTE

Maria Ozanira da Silva<sup>57</sup> (2004) skisserer historikken til sosialstøtte i Brasil. I oppgava har jeg valgt å benytte betegnelsen sosialstøtte, som en oversettelse av da Silvas betegnelse *programas de transferencia de renda*. En riktigere oversettelse av betegnelsen ville nok vært ”tiltak for å endre inntekten”. Allikevel har jeg valgt betegnelsen sosialstøtte da det statlige tilskuddet har mange fellestrekk med sosialstøtte i en norsk kontekst. Betegnelser som den statlige støtten, det statlige tilskuddet etc. vil også benyttes. I noen tilfeller vil det også refereres til ”de tidligere sosialstøttene”. Hva som menes med denne benevnelsen vil det kommes tilbake til i avsnittet ”overgangen fra de tidligere sosialstøttene til *Bolsa Família*”. Ved noen anledninger vil jeg også referere til de forskjellige typene sosialstøtte ved sine navn; for eksempel *Bolsa Família*, *Bolsa Alimentação* etc.

---

<sup>57</sup> Maria Ozanira da Silva er ekspert på offentlig politikk. Hun er koordinator og professor ved post gradasjon i offentlig politikk ved det føderale universitetet i Maranhão. I 2004 i en kongress i samfunnsfag presenterte hun artikkelen jeg her refererer til.

Sosialstøtte har eksistert i Europa siden 1930, men ble først diskutert i Brasil i 1975. Allikevel var det ikke før i 1991 ideer om å instituere sosialstøtte som offentlig politikk begynte å gjøre seg gjeldende. Da Silva (2004) viser til hvordan føderale myndigheter så sent som i 2001, under regjeringen Cardoso, foreslo å videreutvikle sosialstøtte. *Bolsa Família* er siste utviklingen innen sosialstøtte, og utvilsomt den formen for sosialstøtte som har størst utstrekning i Brasils historie. Filosofien bak å innføre slike tiltak er ifølge Silveira (i da Silva 2004:2) fattigdomsreduksjon, og økt inntekt for fattige blir ansett som sentralt for å oppnå dette. Dette tankesettet er i tråd med den nåværende regjeringens diskurs omkring fattigdom, der økt kjøpekraft anses som vesentlig i kampen mot fattigdom. Det finnes flere typer sosialstøtte i Brasil. Her vil imidlertid kun de sosialstøttene som er relevante for min oppgave karakteriseres. Jeg vil begynne med å presentere fire typer sosialstøtte som informantene mine fikk tildelt månedlig. Deretter vil implementeringen av *Bolsa Família* omhandles.

## **Bolsa Alimentação**

*Bolsa Alimentação*<sup>58</sup> ble implementert i 2001, og hensikten bak tiltaket er å redusere under- og feilernæring blant fattige familier. Tiltaket er myntet på gravide, ammende mødre og små barn i alderen seks måneder til seks år. Familiene som inkluderes har inntekt som tilsvarer en halv minimumslønn per familiemedlem<sup>59</sup>, og inntil tre barn, ammende eller gravide i familien kan motta støtten, som tilsvarer 15 reais (ca. 45 nok) månedlig per mottaker.

Ifølge da Silva (2004) er en halv minimumslønn per familiemedlem maksimal inntekt en familie kan tjene dersom de skal inkluderes i sosialstøtten. Imidlertid opererte helsepersonalet i Ilha med en inntekt per familiemedlem på 90 reais ved de to anledningene de registrerte familier, og dette er i samsvar med helsestaten<sup>60</sup>. Det kan tyde på at maksimumsinntekt for inklusjon i policyen varierer kommunalt, og da mellom 90 og en halv minimumslønn.

Dersom familien har flere enn tre familiemedlemmer som oppfyller kravene, vil det maksimale støttebeløpet likevel beløpe seg til 45 reais (ca. 135 nok). Familiene tilknyttet programmet er tilknyttet lokale helsestasjoner, og forpliktes til å veie og vaksinere barna

---

<sup>58</sup> *Bolsa Alimentação* kan oversettes med ”mattilskuddet”

<sup>59</sup> Med virkning fra mai -05 tilsvarer en *salario minimo* (minimumslønn) 300 reais eller ca. 900 NOK.

<sup>60</sup> [http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/federal/alimentacao/bolsa\\_alimentacao.doc](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/federal/alimentacao/bolsa_alimentacao.doc)

jevnlig. Det minnes om at helsestasjonen hvor jeg gjorde feltarbeidet mitt var involvert i implementeringen av *Bolsa Alimentação*, slik det ble karakterisert i introduksjonskapittelet. Tiltaket kvalifiserer som et strukturelt tiltak, da de nevnte betingelsene for å motta pengene er med på å skape bedre helse for kommende generasjoner (da Silva 2004:10).

## **Bolsa Escola**

*Bolsa Escola*<sup>61</sup> ble også implementert i 2001, og formålet ved tiltaket er å gi økonomisk støtte til familier med barn i skolealder, det vil si i alderen fra seks til femten år. Familiene som inkluderes har, på lik linje med familiene som omfattes av *Bolsa Alimentação* en gjennomsnittlig inntekt på en halv minimumslønn per familiemedlem<sup>62</sup>. Pengene skal medvirke at barna ikke skal behøve å bidra til familieøkonomien (forhindre barnearbeid), men i stedet konsentrere seg om skolegang. I tråd med dette er betingelsen for å motta støtte en oppmøteprosent på 85 prosent i skolen. Tiltaket har i likhet med *Bolsa Alimentação* strukturelle målsettinger i form av å skape bedre forutsetninger for barn og unge gjennom skolegang. På samme måte som *Bolsa Alimentação* er verdien på bidraget 15 reais (ca. 45 nok) månedlig per barn, og maksimumsbeløp per familie er 45 reais (ca. 135 nok), som tilsvarer støtte for tre barn (da Silva 2004:9).

## **Auxilio Gaz**

I likhet med *Bolsa Alimentação* og *Bolsa Escola* tok regjeringen Cardoso initiativet til *Auxilio Gaz*<sup>63</sup>, som ble implementert i 2002. Denne støtten rettes mot familien som en enhet, og er ment som en subsidie for familier som har en gjennomsnittlig inntekt per familiemedlem på inntil en halv minimumslønn per familiemedlem. Den økonomiske hjelpen anses som støtte til å kjøpe gass til matlaging, og i motsetning til *Bolsa Alimentação* og *Bolsa Escola* stilles det ingen betingelser til mottakerne av støtten. Beløpet har en verdi på 15 reais (ca. 45 nok) annenhver måned eller 7,5 reais (ca. 22,50 nok) per måned (da Silva 2004:12).

---

<sup>61</sup> *Bolsa Escola* kan oversettes med "skoletilskuddet".

<sup>62</sup> Se kommentarer om *Bolsa Alimentação* i forhold til maksimumsgrense i Ilha. Hvordan dette stilte seg ved *Bolsa Escola* i Olinda vet jeg ikke.

<sup>63</sup> *Auxilio Gaz* kan oversettes med "gasstilskuddet".

## Cartão Alimentação

Dette tiltaket sikter seg på samme måte som *Auxilio Gaz* seg inn på husholdet. Støtten er forbeholdt kommuner som scorer lavt på *Human Development Index (HDI)*<sup>64</sup>. Støtten rettes mot familier som ledes av kvinner, og som har gamle, barn og gravide i familien. *Cartão Alimentação*<sup>65</sup> ble implementert av regjeringen Lula (da Silva 2004:13). Jeg vil ikke gå nærmere inn på denne støtten, da ingen av informantene mine mottok denne støtten, antagelig som følge av at Olinda ikke er en av de kommunene som scorer lavt på *HDI*.

## Tabeller som framstiller sosialstøttene

Tabell 1

Navn tiltak	Månedlig inntekt for inklusjon (per familiemedlem)	Antall gravide,	Verdi i reais (per måned)	Forpliktelser	Innføring av tiltak
		ammende inntil 6 måneder, barn 6 måneder-6 år			
<i>Bolsa Alimentação</i>	Halv minimumslønn / 90 reais	1	15 (45 nok)	Veiging og vaksinerings	2001, under regjeringen Cardoso
		2	30 (90 nok)		
		3	45(135 nok)		

Tabell 2

Navn tiltak	Månedlig inntekt for inklusjon (per familiemedlem)	Antall skoleelever fra 6 – 15 år	Verdi i reais (per måned)	Forpliktelser	Innføring av tiltak
<i>Bolsa Escola</i>	Halv minimumslønn / 90 reais	1	15 (45 nok)	Oppmøteprosent på 85 % på skolen	2001, under regjeringen Cardoso
		2	30 (90 nok)		
		3	45(135 nok)		

Tabell 3

Navn tiltak	Månedlig inntekt (per hushold)	Mottaker	Verdi i reais (per måned)	Forpliktelser	Innføring av tiltak
<i>Auxilio Gaz</i>	Halv minimumslønn	1	7,5 reais (22,50 nok)	Ingen	2002, Cardoso regjeringen

<sup>64</sup> Human Development Index (HDI) er en komparativ måling av forventet levealder, alfabetisme, utdanning og levestandard.

<sup>65</sup> *Cartão Alimentação* kan oversettes med ”matkortet”.

## **BOLSA FAMÍLIA**

### **Fra ”de tidligere sosialstøttene” til Bolsa Família**

Regjeringen Lula lanserte *Bolsa Família* i oktober 2003. *Bolsa Família* representerer en sammenslåing av de fire støtteordningene som er presentert<sup>66</sup>. I tilfeller hvor det i oppgaven er ønskelig å referere til disse fire sosialstøttene ved hjelp av en fellesbenevnelse benyttes benevnelsen ”de tidligere sosialstøttene”<sup>67</sup>. Denne sammenslåingen kan illustreres på følgende måte;

#### **Bolsa Alimentação**

#### **Bolsa Escola**

-----) **Bolsa Família**

#### **Auxílio Gaz**

#### **Cartão Alimentação**

I konkrete ordlag innebærer sammenslåingen at familier som er inkludert i en eller flere av ”de tidligere sosialstøttene” vil fortsette å heve disse pengestøttene inntil de inkluderes i *Bolsa Família*. Ved inklusjon i *Bolsa Família* vil imidlertid ”de tidligere sosialstøttene” kuttes, og familiene vil motta *Bolsa Família* i stedet<sup>68</sup>.

Det understrekes at implementeringen av *Bolsa Família* er en gradvis prosess, og med dette menes at familier vil inkluderes i tiltaket litt etter litt<sup>69</sup>. Målet til regjeringen er at, innen utgangen av den fireårige presidentperioden til regjeringen Lula, skal *Bolsa Família* omfatte 11,4 millioner familier som ifølge *Instituto Brasileiro Geografico e Estatístico*<sup>70</sup> (IBGE) lever under fattigdomsgrensa i Brasil. Den gradvise implementeringen av *Bolsa Família* medfører at jeg ble konfrontert med ulike typer støtte i felten. Støttetiltakene som inngår i ”de tidligere

---

<sup>66</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>67</sup> Dog er betegnelsen ”de tidligere sosialstøttene” noe misvisende på grunn av at de fortsatt eksisterer, men det illustrerer på en god måte skillet mellom disse og *Bolsa Família*.

<sup>68</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>69</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>70</sup> Det brasilianske institutt for geografi og statistikk.

sosialstøttene” er inkluderende i den forstand at familier kan ta imot flere av de forskjellige støttene. Det betyr at en familie kan motta *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação* og *Auxilio Gaz* på samme tid. *Bolsa Família* derimot er ekskluderende i forhold til at når en familie omfattes av policyen trår den samtidig ut av de andre tiltakene<sup>71</sup>.

## Konkrete karakteristikk av Bolsa Família

I motsetning til *Bolsa Alimentação* og *Bolsa Escola* henvender denne støtten seg til familien som enhet, og ikke til enkeltindivider i familien<sup>72</sup>. I likhet med de andre tiltakene er inntekt per familiemedlem kriterium for å inngå i tiltaket. Utfra denne faktoren deles målgruppen inn i grupperingene fattig og ekstremt fattig. Forskjellen mellom de to gruppene er at familiene som karakteriseres som ekstremt fattige får et grunnbeløp på 50 reais (150 nok), som vises til som basis, uavhengig av hvor mange barn, unge, gravide og ammende som er del av familien. I tillegg får disse familiene 15 reais (45 nok) per person i forhold til de nevnte kategoriene. Dette nivået kalles variabel. Familier som har inntekt på mellom 50 og 100 reais per familiemedlem får kun utbetalt variabelnivået. Det vil si at de får 15 reais per barn, gravid og ammende. Det finnes et tak på tre barn, unge, gravide og ammende som en familie utbetales støtte for. Dette tilsier at familier som har mange barn ikke vil få støtte for antall barn som overstiger tre. Forpliktelsene ved tiltaket er de samme som ved *Bolsa Alimentação* og *Bolsa Escola*. En skjematisk framstilling av *Bolsa Família* klargjør karakteristikkene;

**Tabell 4:**

Familie situasjon	Kriterier Månedlig inntekt per familiemedlem	Antall barn og unge (alder 0-15 år), gravide og ammende mødre	Antall og type støtte	Verdi i reais
Fattig	50 – 100 reais (150-300 nok)	1 familiemedlem	(1) variabel	15 (45 nok)
		2 familiemedl.	(2) variabel	30 (90 nok)
		3 familiemedl.	(3) variabel	45 (135 nok)
Ekstremt fattig	Inntil 50 reais (150 nok)		Basis	50 (150 nok)
		1 familiemedlem	Basis + (1) variabel	65 (195 nok)
		2 familiemedlem	Basis + (2) variabel	80 (240 nok)
		3 eller flere familiemedlem	Basis + (3) variabel	95 (285 nok)

<sup>71</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>72</sup> AG henvender seg derimot i likhet med BF til familien som helhet

## **Bolsa Família - en strukturell policy**

*Bolsa Família* regnes som en av de viktigste policyene i *Fome Zero*, og hører til blant de strukturelle tiltakene. *Bolsa Família* bestreber å forene strukturelle endringer med ”nødhjelp”. Pengestøtten er ment å sikre fattige brasilianske familier en regulær inntekt, og slik øke deres kjøpekraft, da manglende eller utilstrekkelig kjøpekraft betraktes som årsak til at brasilianere ikke har tilfredsstillende tilgang til mat både når det gjelder kvantitet og kvalitet. Det understrekes at mangel på matvarer ikke er opphavet til sult. Den økte kjøpekraften skal sørge for at fattige får tilgang til et minimum av ressurser, slik at primærbehovene dekkes samtidig som det skal være mulig å overvinne fattigdommen. På denne måten kombineres ”nødhjelp” i form av en umiddelbar bistand mot ekstrem fattigdom med mer langsiktige endringer, der målet er at familier skal kunne overvinne fattigdommen.

At tiltaket karakteriseres som et strukturelt tiltak har også sammenheng med at det stilles krav til mottakerne av støtten. Betingelsene som stilles til mottakerne er at barna og de unge i familien skal ha 85 prosent oppmøte på skolen og at barna skal oppsøke helsetjeneste for vaksinasjon og veiling. Oppmøte på skolen og god helse er forutsetninger for å bli inkludert i det brasilianske samfunnet, og prosjektet er på denne måten en investering i fattige barn og unge (MDS 2005:3).

## **Hvorfor implementere Bolsa Família?**

*Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola* og *Auxílio Gaz* er policies som er igangsatt av tidligere regjeringer. Den nye regjeringen konstaterer at den har tatt lærdom av både de positive og negative erfaringer som forhenværende myndigheter har gjort i relasjon til tiltakene. Regjeringens videreføring av denne typen tiltak som baserer seg på distribusjon av penger til fattige brasilianske familier, gir uttrykk for at regjeringen har tiltro til at disse har positiv effekt. For øvrig har designet av *Bolsa Família* mange likhetstrekk som designet til enkelte av de ”tidligere sosialstøttene”. Kriteriene for å få oppnå *variabel* er de samme som ved *Bolsa Alimentação* og *Bolsa Escola*: familiene får støtte for familiemedlemmene som befinner seg i målgruppene barn, unge, gravide og ammende. Betingelsene for å motta støtten er også de samme som for disse tiltakene. Når det gjelder negative erfaringer peker regjeringen på visse

problemstillinger ved implementeringen av tiltakene. På bakgrunn av disse har regjeringen valgt å erstatte ”de tidligere sosialstøttene” med *Bolsa Família*.

### ***Manglende koordinering av tiltakene***

En av grunnene til sammenføyningen er at de fire tiltakene er organisert uavhengig av hverandre, og at de følgelig har ulike register i forhold til målgruppen. Dette har medført store ulikheter i forhold til hvilke støtter familier mottar. For eksempel får familier i samme økonomiske situasjon forskjellige støtter. Det vil si at en fattig familie som har barn i skolealder ikke får *Bolsa Escola*, imens nabofamilien som har barn på samme alder med samme økonomiske forutsetninger mottar *Bolsa Escola*. Regjeringen argumenterer med bakgrunn i disse opplysningene at pengene som familiene mottar i mange tilfeller ikke korresponderer med rettighetene de har, og at en sammenslåing tar hensyn til denne problematikken. *Bolsa Família* har kun et register for mottakerne av støtten, som har det betegnende navnet *Cadastro Único*, som kan oversettes med ”det eneste registeret”. Sammenslåingen vil begrense at ressurser ”går tapt” på grunn av administrative vanskeligheter<sup>73</sup>. Problemstillinger knyttet til den manglende koordineringen av tiltakene vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

### ***Fattigdom som helhetlig fenomen***

Videre begrunnes endringen med at fattigdom ikke er et isolert fenomen, men derimot et fenomen som berører mange områder, slik som helse, utdanning etc., og at det derfor bør adresseres på denne måten – i stedet for å myntes kun på kjøp av gass, skoleutgifter, mot spedbarn og gravide. I denne anledning har det blitt besluttet å rette støtten mot familien som en enhet, og ikke mot enkeltindividet, slik som er tilfelle ved de andre typene sosialstøtte<sup>74</sup>.

### ***Økning i pengestøtten***

En annen essensiell karakteristikk ved implementeringen av *Bolsa Família* er økning i pengestøtten. Ifølge regjeringsdokumenter beregnes det at bistanden til familiene vil øke fra

---

<sup>73</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>74</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

gjennomsnittlige 24 reais (72 nok) ved ”de tidligere sosialstøttene” til 77 reais (231 nok) ved innføringen av *Bolsa Família*<sup>75</sup>.

## DEKKING AV PRIMÆRBEHOV? OVERVINNELSE AV FATTIGDOM?

Så langt har karakteristikker ved sosialstøtte blitt beskrevet, og når denne informasjonen nå har blitt klarlagt kan vi vende blikket mot etnografien. Hva slags effekt har et månedlig pengebidrag for fattige familier? De ulike typene sosialstøtte betraktes av myndighetene som strukturelle policies, og myndighetenes uttalte mål er at pengene skal sikre at familiene får dekket primærbehovene, samtidig som det skal gi dem mulighet til å overvinne fattigdommen (MDS 2005:3). Jeg vil ved hjelp av min etnografi komme med noen betraktninger omkring dekking av primærbehov og framtidsutsikter, som er de to delmålene ved regjeringens ovennevnte målsetting for sosialstøtten. For det første vil jeg se nærmere på i hvilken grad pengene bidrar til at informantene mine får dekket sine primærbehov. Klarer myndighetene å innfri løftet fra valgkampen om ”tre måltider om dagen for alle brasilianere”? Videre spørres det om det finnes holdepunkter for at familiene, ved hjelp av disse ressursene, har utsikt til å forandre sin livssituasjon? Er sosial mobilitet innen rekkevidde? Hvilke framtidsutsikter har familiene, og ikke minst barna i familien? Tiltaket er et såkalt andregenerasjonstiltak, og i denne forbindelse vil det reflekteres over betingelsene som stilles til målgruppen.

Longitudinale studier er et godt måleinstrument for andregenerasjonstiltak, men selv om jeg baserer dataene mine på et relativt kort feltarbeid fikk jeg allikevel et inntrykk av effekten tiltaket har for informantene mine, som jeg her vil formidle. I forhold til det større bildet vil jeg komme med enkelte betraktninger omkring hvorvidt sosialstøtte er et godt virkemiddel for utvikling og fattigdomsbekjempelse i Brasil. I dette kapittelet er jeg opptatt av den reelle effekten av policyen, eller det som Mosse (2005:2) betegner som *om* utvikling fungerer, slik beskrevet i introduksjonskapittelet.

Fire familier vil introduseres og gjennom etnografiske data vil det vises hvordan pengene virker inn på fattiges liv. Fokus vil være den økonomiske situasjonen til familiene, hvordan det statlige tilskuddet brukes, arbeidsforhold og oppfølging av betingelsene som følger ved å være mottaker av støtten. Jeg ønsker å eksemplifisere hvilke kriterier som må oppfylles for å innvilges støtte og danne et bilde av hvordan støttebeløpene beregnes. Familiene befinner seg både i gruppen som nyter godt av tiltakene og familier som enda ikke har blitt inkludert.

---

<sup>75</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

Dessuten mottar familiene ulike støtter, med andre ord forskjellige pengesummer, og dette må også tas med i betraktningen.

## FAMILIE 1:

### Maksimal støtte

Et tilfeldig møte i en langsom kø i *Banco do Brasil* (største banken i Brasil) var begynnelsen på vennskapet mellom Yasmin (28) og meg. Yasmin er lav, slank og har krusetete langt hår. Hun har en blandet europeisk og afrikansk opprinnelse. Etersom samtalen skrider fram forteller hun at familien hennes mottar *Bolsa Família*. Det viser seg at vi bor i nærheten av hverandre, og hun sier seg villig til å møtes igjen for å samtale omkring støtten. Hun bor i et fattig nabolag (ingen favela) sentralt i Olinda sammen med sine to sønner, Gabriel (11 år) og Lucas (7 år), og kjæresten César (25 år). Huset familien bor i er lite og enkelt, men veldig koselig, og Yasmin priser seg lykkelig over huset, som er familiearv. Hun har valgt å ta seg av sin psykisk utviklingshemmede søster (Catarina 34 år) og nevø (Paulo 7 år), da hun ikke har hjerte til å overlate dem til sin egen skjebne. De bor derfor seks personer på få kvadratmeter. Yasmin følger søsteren og nevøen på diverse behandling, og har derfor ikke mulighet til å ha fast jobb. Imidlertid vasker hun ukentlig klær for Gabriela, som hun vekselvis betegner som sin venninne og sin patron<sup>76</sup> (*patroa*). I tillegg er hun alltid på utkikk etter hvilke som helst jobber hun kan oppdrive (*faz biscate*). Blant annet vasker hun hus (*faz faxinhas*) og gjør manikyr for mer velstående olindensere. César jobber som svært mange menn med konstruksjon av hus. Denne typen arbeid er ettertraktet, og han er derfor ofte arbeidsledig. Selv om Yasmin uten tvil er blant de som ”alltid er på utkikk” (*sempre ésta procurando*) og ”aldri stopper”, er familiens livssituasjon vanskelig.

Familien er innvilget *Bolsa Família* til en verdi av 80 reais, som tilsvarer ca. 240 norske kroner (se tabell 4). Yasmin er tilknyttet en helsestasjon sentralt i Olinda, og helsearbeideren hennes gjorde registrering til *Bolsa Alimentação* for Lucas, som på dette tidspunktet var fire, fem år. Lucas ble inkludert i tiltaket og Yasmin fikk utbetalt 15 reais månedlig slik policyen tilsier (se tabell 1). I tillegg til 15 reais fikk familien utbetalt 15 reais annenhver måned for *Auxilio Gaz* (se tabell 3). I tråd med Lularegjerings implementering av *Bolsa Família* ble familien overført fra disse ”tidligere sosialstøttene” til *Bolsa Família*, hvor de nå er tilgodeskrevet 80 reais månedlig. At familien får utbetalt akkurat denne pengesummen kan

---

<sup>76</sup> Jeg vil komme tilbake til Yasmins relasjon til sin patron i neste kapittel.

forklares ved at helsearbeideren ved registrering til *Bolsa Alimentação* førte en månedlig inntekt som var lavere enn 50 reais per familiemedlem, og at de derfor defineres som ekstremt fattige. De tildeles dermed en basis på 50 reais, og i tillegg mottar de 15 reais for Gabriel og 15 reais for Lucas, som til sammen beløper seg til 80 reais (se tabell 4).

### **”Pengene brukes kun til mat”**

Et av standardspørsmålene jeg spurte familiene om da jeg intervjuet dem første gang var naturlig nok hvilken innvirkning det statlige tilskuddet hadde på familieøkonomien. Yasmins respons var *”o dinheiro vai para comida mesmo”* (pengene brukes kun til mat), og responsen hennes var representativ for informantene mine. Husholdningsbudsjettet er stramt, og familieinntektene brukes kun til nødvendigheter som mat, filtrering av vann, strøm og en sjelden gang til skolemateriell. Statsstøtten medvirker i hovedsak til at den unge moren kan gi barna et sunnere og mer variert kosthold. Blant annet kan hun servere de unge guttene kjøtt litt oftere enn før, men allikevel er det begrenset hvor mye grønnsaker og frukt hun kan kjøpe til ungene, da disse matvarene er dyre. Normalkosten består av bønner, ris, tomater, løk, brød og poteter. Yasmin uttaler til stadighet at mat er den store utgiften for familien, da hun arver både klær og møbler av patronen sin, Gabriela. Livet har lært Yasmin at hun aldri kan være sikker på hva neste dag vil bringe, og derfor er hun alltid påpasselig med å rasjonere maten. *”Har vi ikke bønner så har vi ris eller poteter - det nytter ikke å være kresen”*, er innstillingen. *Bolsa Família* omtaler hun som *”uma coisa boa que ajuda muito”* (en bra ting som hjelper mye), men hun gjør det samtidig klart at familien ikke sultet før de mottok pengene heller. For familien er det utelukket å spare eller investere det statlige tilskuddet, da de strever med å ha penger til det mest nødvendige til livets opphold. Pengene skaper en større trygghet i forhold til tilgang til mat, men situasjonen til familien forblir den samme.

Tilskuddet fører til at familien har fått et sunnere kosthold, og dette vil naturlig nok ha positiv effekt på helsen til Gabriel, Lucas og Paulo. Det er derfor mulig å tenke seg at de vil ha bedre forutsetninger enn moren som voksne. Yasmin er veldig påpasselig med å følge betingelsene som følger av støtten, både når det gjelder oppfølging av vaksiner og veiing for Lucas og oppmøte på skolen for Gabriel. Jeg vil allikevel stille spørsmål ved om disse kravene har noen betydning for Gabriel og Lucas, da jeg antar at barna uansett ville ha hatt like stort oppmøte på skolen selv om det ikke hadde blitt stilt krav. Yasmin er svært opptatt av barnas skolegang, og hun innprenter barna verdien av utdanning. Gabriel er en ansvarsbevisst gutt og hans

største drøm er etter endt skolegang å få en god jobb slik at han kan bidra til familiens økonomi. Gutten oppviste under karnevalet med en frevogruppe<sup>77</sup>, og pengene han tjente ga han moren til husholdningsbudsjettet. Yasmin holder øye med barnas aktiviteter, og hun er redd for andre barns dårlige innvirkning. Blant annet oppfordrer hun Gabriel til å være sammen med andre barn som er ivrige på skolen og hun har tilsyn med hvem barna leker med i gata. Gabriel begynner som 12-åringer flest å interessere seg for jenter, og Yasmin advarer sønnen mot å få familie i ung alder. Hun var selv kun seksten år da hun fikk Gabriel, og hun advarer sønnen mot vanskelighetene med å underholde en familie før han har fått utdanning og jobb.

## FAMILIE 2:

### Maksimal støtte

Letícia (27 år), Antonio (30 år), og deres tre barn (6, 9 og 10 år) lever under svært marginale forhold i den beryktede favelaen Baía i Olinda. Huset deres ligger i en husrekke som vender mot hovedveien som kommer fra Recife. Mellom den trafikkerte veien og husene ligger *canal de malaria* (Malariakanalen), som er en forurenset, forsøplet og potensielt smittebefengt kanal som i regntida oversvømmer de dårligste konstruerte treskurene (*barracas*) som ligger nærmest kanalen. Gulvet i huset til Letícias familie er hevet ved hjelp av sement og dette hindrer et ublidt møte med vannmassene når regnet oversvømmer kanalen. For å krysse kanalen har beboerne bygget smale, vaklete trebroer. Ved midnatt dumpes det søppel rett ved hovedveien, og Letícia og Antonio er takknemlige for søppelhaugene som legges igjen rett i nærheten av huset deres. De trosser sin skam (*vergonha*) og plukker søppel i billistenes påsyn. Letícia mener det er bedre å leve med skammen enn å sulte, og meddeler at mange av naboene heller velger å sulte. For en kilo plast betales det 20 centavos<sup>78</sup> og for en kilo aluminium 3 reais<sup>79</sup>. Familiens eneste regulære inntekt er *Bolsa Família*. I samsvar med policy har familien blitt innvilget maksimal støtte på 95 reais, det vil si ca. 285 norske kroner (se tabell 4)<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Frevo er musikkarten som helst forbindes med karnevalet i Recife og Olinda

<sup>78</sup> Ca. 0,60 NOK

<sup>79</sup> Ca. 9 NOK

<sup>80</sup> Familien hadde i likhet med Yasmins familie ved registrering inntekt på under 50 reais per familiemedlem. Pengene de har blitt innvilget er i tråd med reglementet; 50 reais er grunnbeløp for de aller fattigste familiene og 15 reais for hvert av de tre barna som er i aldersgruppa 6 måneder til 15 år (se tabell 4).

## ”Nei, vi har ikke lunsj i dag”

Om familieøkonomien konstaterer Letícia at ”*simplesmente não da*” (”det er ganske enkelt ikke tilstrekkelig”). Letícia er *dona de casa* (hjemmeværende) og Antonio har vært arbeidsledig i lang tid. Det er ti år siden han har hatt fast jobb, og han har besværighet med å finne midlertidige jobber. Pengestøtten brukes kun til mat, men er ikke tilstrekkelig til å dekke primærbehovene til familien. De betaler ikke for strøm, vann eller lys, men har i stedet koblet seg til strømmettet ulovlig. Letícia meddeler at til tider finnes det ikke mat i huset, og hun må da avvise barna når de spør etter lunsj. Barna protesterer ikke, snur bare i døra og går ut og leker videre. Letícia forklarer barnas reaksjon med at de er vant til at foreldrene ikke har mat til dem. Slike hjerteskjærende historier er dagligdagse for familien, og ved en anledning oppsummerte Letícia gråtkvalt vanskelighetene hun lever under på følgende måte; ”*eu vivo para viver*” (jeg lever for å leve). Hun utdypet ikke hva hun mente med dette, men det var tydelig at omstendighetene de lever under smertet henne, og at livet ofte føles tungt. Barna får *merenda* (skolemat) på skolen, og selv om maten er *besteira* (slanguttrykk for dårlig) som moren uttrykker det, er hun lettet over at barna hennes i det minste får mat på skolen når det er sparsommelig i hjemmet.

Letícia beretter at hun er omstendelig med å passe på at barna møter opp på skolen. Hun følger de til og fra skolen. De yngste barna møter også på helsestasjonen for vaksinerings og regelmessig veiing. Letícia er analfabet, og hun kan verken skrive eller lese. En viss forståelse av tall har hun opparbeidet, slik at hun kan lese priser på varene i butikken når hun gjør innkjøp. Fattigdommen hun lever under og analfabetismen innskrenker livet hennes og familielivet generelt i svært stor grad. Letícia har dårlig kjennskap til Olinda og hun vet ikke hvordan hun skal ta bussen til Recife. Den unge moren håper på en bedre framtid for barna sine, og hun bidrar derfor med å følge opp barna slik at de møter på skolen. Selv har hun ingen anledning til å hjelpe barna med å lese og skrive.

Letícia og hennes familie kan gi et lite glimt av livet til familier som lever under svært kummerlige forhold i Olinda. Imidlertid fortalte Letícia om enkelte av naboene hennes som hadde det enda vanskeligere. De empiriske dataene demonstrerer at det statlig tilskuddet hjelper fattige familier å dekke primærbehovene, men at det økonomiske tilskuddet ikke er tilstrekkelig til å brødfø en familie. Betingelsene som følges opp av familien kan forhåpentligvis skape bedre forutsetninger for barna i framtida.

## FAMILIE 3:

### ”De tidligere sosialstøttene”

Allerede første dagen i Ilha presenterte Rafael, lederen i Ilha meg for familien. Familien på fem består av Eva (25), mannen hennes (28) og deres tre barn i alderen ett til fem år. Huset de bor i er beskyttet av en tjukk polstret dør, og tilhører svigermoren til Eva. Svigermoren bor stort sett hos kjæresten sin, og har vært elskverdig å la dem bo her midlertidig, forklarer Eva. Familien er i gang med å bygge hus rett i nærheten, men økonomien er trang for øyeblikket, og følgelig står valget mellom å bruke penger på materialer til huset eller å spise. Det er ikke noe reelt valg, spøker Eva. Mannen er arbeidsledig og *faz biscate* (tar midlertidige jobber). Innimellom jobber han på en bensinstasjon (*posto de gasolina*), og da tjener han relativt godt. Eva er dagmamma.

### Vil sosialstøtten vår økes?

De har registrert to av sine tre barn, som alle er i aldersgruppen for *Bolsa Alimentação*, og har fått innvilget 30 reais månedlig for disse to barna (se tabell 1). I tillegg mottar de annenhver måned 15 reais som er verdien på *Auxilio Gaz* (se tabell 3). Disse opplysningene tilsier at månedlig beløp de kan heve er 30 reais en måned (ca. 90 nok) og 45 reais (ca. 135 nok) neste måned. Mange av naboene og vennene til familien har blitt inkludert i *Bolsa Família* (se tabell 4) og får derfor utbetalt en månedlig støtte fra 65 til 95 reais (avhengig av antall barn i familien), og Eva håper at de snart selv også blir inkludert i det nye tiltaket slik at de får utbetalt et større pengebeløp. Når det gjelder *Bolsa Família* kan familien kun vente og håpe, da inkluderingen avhenger av hvilken lønn som er registrert på søknaden deres<sup>81</sup>.

Familieøkonomien beskriver Eva som trang og ethvert tilskudd fra staten tas derfor imot med takknemlighet. Hun er positivt innstilt til myndighetene, og betegner *Fome Zero* som ”en utmerket ide” (*uma ótima ideia*). Hennes redegjørelse for hvordan det statlige tilskuddet

---

<sup>81</sup> Eva sier at ektemannen hadde jobb da Yara, helsearbeideren deres, registrerte husholdet deres, og forhåpentlig ble denne beregnet til under 50 reais per familiemedlem. Som for langt de fleste av informantene er dette et usikkerhetsmoment. Dersom lønnen som ble skrevet på registreringen er over 50 reais vil ikke støtten heves ytterligere da de ikke vil innvilges grunnbeløpet på 50 reais (se tabell 4). At familien enda ikke har blitt inkludert i *Bolsa Família* kan også henge sammen med at tiltaket implementeres gradvis<sup>81</sup>. Dette tilsier at ikke alle familiene får økt støttebeløpet på samme tid.

benyttes ligner på Yasmins bruk av pengene. Pengene brukes til å handle matvarer, blant annet kjøper hun tørrmelk til 2 reais per pose til barna. En økning på 50 reais ville vært et betydelig bidrag for familien, og ville gjort at hun kunne kjøpe frukt og kjøtt og kylling til barna, sier Eva med et smil om munnen.

Det offentlige tilskuddet på gjennomsnittlige 37,5 reais (ca. 112,50 nok) månedlig bidrar til at familien får et sunnere kosthold, men Eva er klar på at hun fortsatt ikke har penger til å sørge for et tilfredsstillende kosthold til barna sine. Dersom familien blir inkludert i regjeringens nye sosialstøtte *Bolsa Família* vil det være lettere å gi barna et sunnere kosthold. At familien skal kunne investere pengene på noen som helst slags måte er derimot usannsynlig, ifølge Eva.

## **FAMILIE 4:**

### **Ingen sosialstøtte**

Maia og hennes mann, Roberto, begge tidlig i trettiårene, bor sammen med sine to døtre Rita (10 år) og Carmen (5 år) i Ilha. Familien er mulatter. Jeg ble presentert for familien av Larissa, som er helsearbeider i området. Larissa omtalte familien som *en av de familiene som ikke mottar støtte enda*, og henviste til min forespørsel om å få møte familier som foreløpig ikke var inkludert i noen tiltak. Mottakelsen jeg fikk var svært varm, og familien, og da spesielt Maia, ble en av mine beste informanter. Ettersom jeg skapte nærmere relasjoner med familien følte hjemmet deres nesten som en frihavn når jeg var i Ilha. Det råder en tiltalende fred i hjemmet, selv om lydnivået også til tider er høyt med to lekende søstre, en TV som stort sett surrer i bakgrunnen og to gjøende vakhunder. Familien er evangelister, og Roberto betegner familielivet som rolig og rutinepreget. Bevegelsesmønstrer deres er ikke omfattende, da livene dreies omkring jobb, skole, kirke og hjem. På grunn av en underliggende redsel og lite penger sentrerer gjerne livet rundt hjemmet. Huset eier familien selv, og investering i TV og DVD skaper underholdning innefor hjemmets fire vegger. I motsetning til de andre familiene jeg har beskrevet, har Roberto fast jobb som vekter på Tacaruna kjøpesenter. Månedslønnen er på 300 reais (900 nok), det vil si minimumslønn. Roberto fikk jobben via en bekjent og den faste jobben skapte tryggere tider for en familie som sleit økonomisk da Roberto var arbeidsledig. Maia er *dona de casa* (hjemmeværende), men har for kort tid siden laget til en liten kiosk hvor hun selger godteri, is og hårsaker. Hun har ryddet et par kvadratmeters plass og bruker vinduet som vender ut mot gata som skranke. Om kiosken gir

avkastning er for tidlig å si, mener Maia. Foreløpig har hun ikke regnet noe særlig på det, men kun kjøpt nye varer.

### **Venteprosessen: å smøre seg med tålmodighet**

Familien har registrert Carmen (5 år) til *Bolsa Alimentação* og Rita (10år) til *Bolsa Escola*, men venter fortsatt på at de skal innvilges støtte. De har forhørt seg med Caixa, som er banken som deler ut pengestøtten, og helseetaten (*Secretaria de Saude*) om støtten er underveis, og har fått til svar at søknaden ikke har blitt godkjent enda, og at de derfor er nødt til å smøre seg med tålmodighet. I likhet med de fleste av mine informanter er de usikre på hva slags inntekt som ble påført søknaden, men på tidspunktet for de to registreringene var Roberto arbeidsledig, og de håper at inntekten som ble påført søknaden var lavere enn 50 reais per familiemedlem, og at de dermed i framtida kan få utbetalt *Bolsa Família* til en verdi av 80 reais, det vil si ca 240 nok (se tabell 4). Familien er ydmyke (*humilde*), og de sier at de har et håp om at søknaden deres skal behandles snart, men at de har forståelse for at myndighetene trenger tid på å gjennomføre tiltakene. Dersom familien i framtida vil bli inkludert i de statlige tiltakene, vil pengene brukes til mat, skolemateriell, lunsj til barna etc. Maia og Roberto mener nøkkelen til en bedre framtid for døtrene deres er utdanning. Roberto forsøkte seg på *vestibular*<sup>82</sup> i historie, men kom ikke inn på universitetet. Han måtte jobbe ved siden av forprøven, og det ble derfor for liten tid til lesing. Rita går på en skole som ligger utenfor Ilha, og foreldrene begrunner dette med at de synes kvaliteten på skolene i Ilha er dårlig, og at de derfor valgte å immatrikulere datteren på en annen skole i nærheten. Jeg ble av flere av mine informanter fortalt at det er fri immatrikulering i grunnskolen i Brasil, og Roberto og Maia valgte derfor å immatrikulere Rita på denne skolen. På flere besøk hos familien leste den yngste datteren Carmen på fem år korte setninger for meg. Foreldrene ønsker å gi henne en god start i livet, og har klart å skrape sammen 30 reais (90 nok) månedlig for å la henne gå i en privatbarnehage noen timer i uka. Barnehagen befinner seg i Ilha.

Når det gjelder betydningen en eventuell framtidig støtte kan ha for familien må dette relateres til hvor mye sosialstøtte de eventuelt innvilges. Familien lever under trange økonomiske kår, men blant informantene mine vil jeg tro at de kanskje er den av familiene som kunne hatt en liten mulighet til å investere en eventuell statlig støtte. Jeg begrunner dette med at familien får dekket sine primærbehov og at de har penger til å betale barnehageplass til

---

<sup>82</sup> *Vestibular* er en forprøve som må bestås for å komme inn på universitetet i Brasil.

den yngste datteren. Under feltarbeidet mitt underviste jeg noen timer i engelsk på helsestasjonen, og Rita var blant de ivrigste deltakerne. Hun nevnte for meg ved et par anledninger at foreldrene hennes hadde snakket om å sende henne på engelskkurs. Kravene som stilles til familiene som mottar statlig tilskudd ville mest sannsynlig ha liten effekt på barnas oppmøte på skolen eller veiing og vaksinasjon, da foreldrene, med eller uten økonomisk tilskudd, er nøye med å følge opp barna sine.

### **”TRE MÅLTIDER OM DAGEN FOR ALLE OLINDENSERE”?**

Fire fattige familiers økonomiske situasjon har blitt skissert for slik å gi noen indikasjoner på hva slags virkning det økonomiske bidraget kan ha for fattige. Familiens økonomiske omstendigheter gir også et klarere bilde av kriterier for tilmåling av støtte og hvordan støttebeløpet beregnes. Familiene som har blitt introdusert har blitt valgt ut med tanke på å vise hvilke ulike typer sosialstøtte som informantene mine fikk, og de kan deles inn i tre grupper;

1. Familier som mottar *Bolsa Família* (Yasmins og Letícias familier)
2. Familier som mottar ”*de tidlige sosialstøttene*”, men som i framtida vil inkluderes i *Bolsa Família* (Evas familie)
3. Familier som enda ikke omfattes av noen tiltak (Maias familie)

De empiriske dataene eksemplifiserer på en god måte mitt inntrykk av effekten av tiltakene. Ved å vise til familiens økonomiske situasjon har jeg mulighet til å komme med betraktninger omkring myndighetenes målsetting for sosialstøtte, slik karakterisert i begynnelsen av kapittelet. Myndighetene har altså som mål at pengene skal bidra til å dekke primærbehovene, samtidig som pengene skal gi fattige mulighet til å overvinne fattigdomssituasjonen som de lever under (MDS 2005:3). Hva slags effekt har så pengestøtten medført for mine informanter? Når det gjelder den første målsettingen om å dekke primærbehovene til fattige familier bidrar støtten til dette. Sosialstøtte gir familiene anledning til å dekke kvantitative og kvalitative primærbehov, men i hvilken grad disse behovene dekkes varierer blant informantene mine. Yasmin og Eva ga uttrykk for at pengene medvirket til at de fikk et sunnere og mer variert kosthold, ved at de for eksempel kunne spise mer grønnsaker, frukt, fisk og kjøtt. Men samtidig gjorde de det klart at det var begrenset hvilke matvarer de kan kjøpe. Det statlige tilskuddet garanterer heller ikke en tilstrekkelig kvantitativ

tilgang til mat, slik Letícias familie dessverre er eksempel på. Lularegjerings valglofte om ”tre måltider om dagen for alle brasilianere” innfris ikke overfor familien. Selv om familien er tildelt maksimal sosialstøtte må Letícia, hjerteskjærende nok, fremdeles tidvis avvise ungene når de kommer løpende inn og ber om lunsj. Hvordan vil det da stille seg for en fattig familie i tilsvarende situasjon som har fire, fem eller seks barn? Regjeringen har satt et tak på pengestøtte til maksimalt tre barn per familie, og dette vil nødvendigvis ramme store familier. Da Silva et als (2003:174) påpeking om at sosialstøtte i pengeform ikke nødvendigvis garanterer at familier får dekket sine primærbehov er talende i denne sammenheng. Å fastsette en pengesum som skal dekke primærbehovene til fattige familier er en av de største kontroversene ved tiltak som baserer seg på direkte overføring av penger, gjøres det oppmerksom på. Familiene kan ikke leve av statlig støtte alene.

Dekking av primærbehov bringer oss inn på sult som fenomen. Scheper-Hughes (1992) gir et innblikk i hvordan sult utarter seg i favelaen Alto do Cruzeiro, som ligger i skogsonen<sup>83</sup> i Pernambuco. Olinda befinner seg også i skogsonen i Pernambuco, og hennes tilnærming til sult er derfor interessant<sup>84</sup>. Det finnes mange paralleller mellom hennes framstilling av sult i Alto do Cruzeiro og i Ilha / Olinda. Scheper-Hughes kontrasterer sult i skogsonen i Pernambuco med sult i de tørre *sertão* områdene i Pernambuco (innlandet). *Sertão* områdene er tidvis rammet av tørke og hungersnød, og sulten er akutt i den forstand at det finnes svært lite mat. Sult i skogsonen derimot innebærer ikke å ikke ha mat, og Scheper-Hughes illustrerer dette på følgende måte (Scheper-Hughes 1992:137):

The hunger of the zona da mata is constant and cronic. It is the hunger of those who eat everyday, but of insufficient quantity, or of an inferior quality, or of an impoverished quality, which leaves them dissatisfied and hungry.

Denne tilnærmingen til sult tilsier at sulten rammer Letícias familie hardest blant de introduserte familiene. Familien har utilstrekkelig kvantitativ tilgang til mat. Men tilnærmingen favner også om Evas og Yasmins familier, da de gir uttrykk for at de tidvis har et utilstrekkelig kvalitativt kosthold å tilby ungene. Selv om det å ikke ha tilstrekkelig

---

<sup>83</sup> Zona da Mata

<sup>84</sup> Skogsonen er i kapittel 2 beskrevet som området som grenser mot Atlanterhavet. Før sukkerets inntog i Brasil var området svært frodig, men sukkeret har ødelagt det rike jordsmonnet.

kvalitativ tilgang til mat er av en annen dimensjon enn hungersnød er det like fullt en fryktelig mangeltilstand.

Når det gjelder myndighetenes andre målsetting om at familiene skal kunne overvinne fattigdommen ved hjelp av sosialstøtte, har jeg, i det minste på kort sikt, funnet få holdepunkter for dette. Dette bringer oss inn på fattigdom som fenomen. Hva er så fattigdom? Hagensaars og de Vos (1988) beskriver i "The Measurement of Poverty" at det er vanskelig å enes om en definisjon av fattigdom, og at det derfor finnes flere ulike tilnærminger. Jeg vil ikke gå inn i en dyp diskusjon omkring fattigdomsbegrepet, men kort nevne tre fattigdomsdefinisjoner som Hagensaars og de Vos (1988:212) mener alle tilnærminger til fattigdom faller innunder:

**A:** fattigdom er å ha mindre enn et objektivt definert absolutt minimum.

**B:** fattigdom er å ha mindre enn andre i samfunnet.

**C:** fattigdom er å føle at man ikke har nok til "å klare seg".

Definisjon A er en absolutt, målbar definisjon, definisjon B er en relativ tilnærming og definisjon C kan være både relativ og absolutt. La oss se nærmere på definisjon A ved å ta en kikk på Letícia's familie (familie 2) som er svært fattige, men mottar maksimal støtte. Da verken Letícia eller Antonio har jobb er familiens eneste sikre inntekt 95 reais månedlig, tilsvarende ca. 285 nok. Familien har fem familiemedlemmer, og dette tilsier at familien har ca. 57 nok å leve på per person månedlig (285 nok:5 familiemedlemmer). Ifølge disse beregningene har hvert familiemedlem ca. 2 nok å leve for daglig (57 nok:30 dager), som er under FNs fattigdomsgrense på 1 dollar om dagen. Til tross for at familien er innvilget maksimal sosialstøtte beregnes familien fortsatt som fattig i henhold til en absolutt definisjon på fattigdom.

Maias familie er, som tidligere nevnt, den eneste familien som kanskje kunne ha investert en eventuell framtidig sosialstøtte. Men at sosialstøtte for eksempel skulle kunne gi dem mulighet til å flytte ut av favelaen, var det aldri snakk om. På grunn av frykt for kriminalitet og vold i Ilha ga Roberto (mannen til Maia) uttrykk for at han gjerne ville ha tatt med seg familien og flyttet, men hvor skulle de ha reist?, spør han meg. De ville ikke hatt råd til å flytte til et bedre nabolag, konstaterer Roberto. Definisjon B er interessant i denne

sammenheng, da sosialstøtte ifølge Roberto ikke ville ha forandret deres livssituasjon dramatisk. De ville fortsatt ”ha mindre enn andre i samfunnet”<sup>85</sup>.

Når det gjelder myndighetenes målsetting om å ”overkomme fattigdommen” er det viktig å poengtere at tiltaket er klassifisert som et andregenerasjonstiltak, og at pengestøtten vil gi den kommende generasjon bedre vilkår i framtida. Da Silva et al. (2003:175) er positivt innstilt i forhold til kravene som stilles til mottakerne av støtten. De peker på at andregenerasjonstiltak angriper noen av de alvorligste manifestasjonene ved fattigdom ved å fokusere på barn og gravide. Det er umulig for meg å forutsi virkningen av tiltakene for barna i familiene, men sannsynligheten for god helse vil øke ved hjelp av bedre kosthold. Når det gjelder kravene om oppmøte på skolen og veiing og vaksinerings sier jeg meg enig i at disse betingelsene er viktige redskap i kampen mot fattigdom. Kravene kan sikre en bedre oppfølging av vanskeligstilte barn. I forhold til barn som har foreldre som følger barna sine opp på en god måte vil ikke kravene gjøre noen forskjell.

Da Silva et al. (2003:165) framhever et svært betydningsfullt aspekt ved sosialstøtte. Myndighetenes distribuering av inntekt til fattige brasilianere signaliserer at dekking av primærbehov er en fundamental menneskerettighet. Regjeringen bruker enorme pengesummer på sosialstøtte, og gjennom dette demonstrerer myndighetene at det anses som statens ansvar at befolkningen får dekket sine primærbehov. Gjennom implementeringen av *Fome Zero* viser Lula-regjeringen at fattigdom er et samfunnsmessig, og ikke et individuelt anliggende, slik beskrevet i kapittel 2<sup>86</sup>. Sett i et historisk lys er sosialstøttens utstrekning helt unik. Tidligere regjeringer har vist lite ansvar for de store mengder fattige i Brasil, og Lula-regjeringens initiativ er av denne grunn så absolutt nyskapende.

## **KOORDINERING AV POLICIES & UTVIKLING**

*If we all started as equals tomorrow, in a few years we would have exactly the same amount of inequality as we have today*

(populærversjon av Broffenbrenners teori sitert i da Silva et al. 2003:160).

---

<sup>85</sup> Dog skal det sies at Brasil er et spesielt tilfelle da et stort antall av innbyggerne defineres som fattige, og følgelig har lite.

<sup>86</sup> I kapittel 2 sammenlignes amerikansk sosialpolitikk med Lula-regjeringens sosialpolitikk.

Da Silva et al. bruker Broffenbrenners teori for å illustrere interessante problemstillinger omkring redistribuering av inntekt. De hevder, slik populærversjon av Broffenbrenners teori sitert overfor tilsier, at redistribuering av inntekt kun vil ha begrenset effekt dersom ikke faktorene som genererer og skaper ulikhetene endres. I så måte argumenterer de for at sosialstøtte i Brasil kun vil ha snever virkning dersom denne ikke koordineres med andre policies som kan skape strukturelle forandringer. Erfaringer i andre land viser at dersom det kun iverksettes sosialstøtte vil effekten av disse raskt svinne. En av forklaringene er at lavinnteksgruppene vil bruke penger på mat og andre varer som høyinnteksgruppene har kontroll over, og følgelig vil ulikhetene igjen reproduseres. Da Silva et al. (2003:163) konstaterer at mange av de europeiske landene som gir fattige sosialstøtte i tillegg har andre sosiale velferdstilbud. Det pekes på at velferdstiltak som fokuserer på helse og utdanning etc. er mangelfulle i Brasil, og at sosialstøtte vil ha mindre effekt i land hvor slike ”sikkerhetsnett” for innbyggerne mangler. I tillegg til å fokusere på distribuering av inntekt bør oppmerksomheten rettes mot faktorene som skaper ulikhetene i forhold til inntekt.

I relasjon til mine informanter virker det sannsynlig at blant annet generering av arbeid, som er en av de strukturelle policies i *Fome Zero*, kan skape sosial mobilitet og større grad av inklusjon i det brasilianske samfunnet. Et av standardspørsmålene jeg stilte informantene mine var om de hadde tanker om andre måter, foruten økonomisk støtte, regjeringen kan hjelpe dem. Svaret jeg fikk av de fleste var nettopp ønske om jobb, da svært mange er arbeidsledig. Omfordeling av jord, tilgang til velferdstilbud i form av blant annet helse - og utdanningstjenester er andre strukturelle policies som er avgjørende for at de underliggende omstendighetene som produserer ulikhet i Brasil skal konfronteres. Dersom mine informanter skal ha utsikt til å overkomme fattigdommen tyder min empiri på, i tråd med da Silva et al. (2003), at i tillegg til å distribuere inntekt må andre strukturelle tiltak som angriper *årsakene* til fattigdom og ulikhet i Brasil implementeres. *Fome Zero*, som er del av den nye generasjonen av sosiale policies (presentert i kapittel 2) har til mål nettopp å kombinere tiltak for å bekjempe fattigdom. Dersom Lula-regjeringen lykkes i å skape utvikling ved hjelp av en kombinasjon av strukturelle policies, er dette første skritt på veien ut av fattigdommen for fattige olindensere.

## KONKLUSJON

I dette kapitlet har sosialstøtten blitt introdusert i større detalj. Det har blitt reflektert over hva slags effekt sosialstøtte har på fattige olindensere. Det har blitt vist til at policyen har potensial til å dekke kvantitativ og kvalitativ tilgang til mat, men samtidig at den ikke garanterer ”tre måltider om dagen for alle brasilianere” slik Lula-regjeringen lovte i valgkampen. Når det gjelder myndighetenes målsetting om at den statlige støtten skal hjelpe familiene å overvinne fattigdommen, har det blitt påpekt at pengene vanskelig medfører at fattiges sosialøkonomiske status endres på kort sikt. Imidlertid gir den statlige støtten barna bedre framtidsutsikter. Det har også blitt gjort oppmerksom på at et viktig aspekt ved sosialstøtte er at den er et signalement om at myndighetene føler ansvar for den fattige delen av befolkning. Ikke desto mindre avhenger mer gjennomgripende endringer i fattiges livssituasjon av at Lula-regjeringen lykkes med å implementere andre strukturelle policies. I neste kapittel skildres fattiges hverdagslige utfordringer og deres bruk av sosiale relasjoner som overlevelsesstrategier.

## KAPITTEL 4: SOSIALE RELASJONER SOM OVERLEVELSESSTRATEGI

### INTRODUKSJON

Fattige i Olinda har stor tiltro til sine sosiale relasjoner. De har tro på at disse kan hjelpe dem med dagens og morgendagens problemer. Når det gjelder aspirasjoner for en bedre framtid er det nettopp deres sosiale relasjoner de setter sin lit til. Jeg fikk inntrykk av at forventningene til deres sosiale omgivelser er større enn forhåpninger til myndighetene. Dette er interessant i forhold til den sittende regjeringens ambisjoner om å skape et mer rettferdig inkluderende samfunn. Fattige har mange typer sosiale relasjoner, og jeg skal her rette søkelyset mot noen av disse og deres innhold. Hvilke rettigheter og plikter følger av relasjonene? De viktigste relasjonene er slektskap, *compadrazgo* (som er en form for rituelt slektskap), vennskap og klientelisme. Jeg vil benytte Scheper-Hughes` (1992) inndeling i horisontale og vertikale relasjoner som hovedskille. De vertikale forbindelsene vil vektlegges i størst grad da de fattige informantene mine er svært opptatt av kjennskap (*conhecimento*) til innflytelsesrike personer, som er en form for vertikal relasjon.

Distinksjonen mellom horisontale og vertikale relasjoner er en god innfallsvinkel for å kunne problematisere konsekvensene de to forskjellige formene sosiale relasjoner har for fattiges egen stilling i den brasilianske staten. Disse har innvirkning på større strukturer som staten og demokratiets stilling - og fattiges egen posisjon som statsborgere i det brasilianske samfunnet. Gjennom etnografiske eksempler vil jeg belyse hvordan ressurssterke fattige kan dra nytte av sine sosiale relasjoner, og jeg vil eksemplifisere hvordan disse kan anses som overlevelsesstrategier. Mine informanternes horisontale relasjoner vil først presenteres.

### HORISONTALE RELASJONER: GJENSIDIG SOLIDARITET BLANT FATTIGE

Jeg skal her rette søkelyset mot slektskap og vennskap, som er såkalte horisontale relasjoner. Slektskap er en medfødt status, imens vennskap i motsetning er en uformell relasjon, det vil si

at den inngås på frivillig basis. Ikke desto mindre har relasjonene til felles at de kan sies å være tuftet på likhet, da partene i relasjonen har omtrentlig samme sosialøkonomiske status. Videre er egalitet, solidaritet og resiprositet kjennetegn ved relasjonen. Både Stack (1974) og Scheper–Hughes (1992) beskjeftiger seg med denne relasjonen, som er en viktig overlevelsestrategi for de fattige informantene mine.

Fattige i Olinda viser først og fremst lojalitet overfor familiene sine. Hvor langt familiebåndene strekkes og hvem som vises solidaritet og i hvilken grad varierer. Yasmin og hennes familie ble introdusert i forrige kapittel. Familien er et godt eksempel på gode relasjoner innad familien. Yasmin (28), kjæresten César (25), sønnene Gabriel (11 år) Lucas (7 år) og Catarina (den psykisk utviklingshemmede søsteren på 34 år), og sønnen hennes Paulo (12 år) bor i et bittelite hus Yasmin har arvet. Hun og sønnene har utvilsomt et godt forhold, og er svært opptatt av å skape gode muligheter for sønnene sine for slik å gi dem et best mulig utgangspunkt i et tøft og konkurransebetont samfunn. I dette øyemed tar hun i bruk alle sine ressurser for å få til dette. Yasmin er en fighter av dimensjoner, og hun gir uttrykk for dette selv ved å vise til at hun er utholdende og at hun benytter enhver sjanse til å forbedre livene til sine kjære. Øverst på ønskelista er å sikre guttene en god utdanning. I Brasil er det fri immatrikulering i grunnskolen, men det er stor pågang på de beste skolene. I denne anledning sto hun i lange køer for å få Gabriel immatrikulert på den beste skolen i Cidade Alta. Hun er svært nøye på at de gjør lekser, har oppsyn med hvem barna leiker med og ikke minst følger hun Gabriel på 11 år til skolen hver dag. Yasmin er klar over at enkelte av Gabriels skolekamerater erter ham for dette, men hun mener at tross alt er det til hans eget beste. Ytterligere benytter hun det nasjonale navigasjonsverktøyet *jeitos*<sup>87</sup> i enhver situasjon det kan være fordelsaktig. Hos tannlegen er det lurt å snakke lenge og vel med resepsjonisten, slår Yasmin fast. Hun er overbevist om at når hun framstår som en person, og ikke kun et anonymt ansikt vil hun slippe unna deler av køen. I møte med det offentlige (skole, sykehus, tannlege etc.) er å framstå sympatisk utvilsomt fordelsaktig. Yasmin har da også erfaringer med det offentlige helseapparatet, da hun følger opp Catarina og Paulo til helsetilbud. Å ha ansvaret for søsteren og nevøen er krevende, men hun mener at å overlate dem til sin egen skjebne ville bety et liv på gata for dem, og det kan hun ikke gjøre mot sitt eget blod.

---

<sup>87</sup> *Jeitos* er forklart i introduksjonskapitlet.

Selv om Yasmin gjør det beste ut av en vanskelig livssituasjon ser hun ikke alltid like lyst på framtida. Hennes utholdenhet medfører at familien har et mer eller mindre anstendig liv, men at familiens økonomiske status skulle endres dramatisk har hun liten tro på. Hun uttrykker at hun ønsker å gi guttene en best mulig barndom, da realiteten vil innhente dem raskt nok. Snart er det deres tur til å ofre seg for sin familie. Yasmin legger ikke skjul på at den brasilianske realitet er tøff til sønnene sine. Hun vil at Gabriel, og Lucas når han blir eldre, skal ha et realistisk forhold til hvilke muligheter og begrensinger de vil møte. Da hun var ung hadde hun selv urealistiske forhåpninger til at hun skulle skaffe seg en ok jobb, få et fint hus, bil etc. – disse drømmene brast. Hun gjør det klart for sønnene at de derfor må jobbe hardt for at drømmene deres skal gå i oppfyllelse, og hun ønsker at de skal ha beina godt plantet på jorda på veien mot disse forhåpentligvis jordnære drømmene.

Yasmin har ikke mange venninner, og hun begrunner dette med at hun har mange plikter i hjemmet. Hun er så godt som eneforsørger for barna (César, kjæresten hennes, bidrar når han kan) og oppfølging av søsteren og nevøen krever også sitt. Blant annet må de følges til behandling. For øvrig gir Yasmin uttrykk for at hun er forsiktig med hvem hun inngår relasjoner med. Det er mange som er falske og mye misunnelse i Olinda, fastholder Yasmin, og derfor har hun bare noen få venninner hun stoler på. Marcela er ei av de få utvalgte venninnene. De bor i samme nabolag. Marcela og mannen har nylig startet en lite utendørs skjenkested rett utenfor huset deres hvor de selger enkel mat, øl og *cacahaca*. Fortjenesten er ikke stor. De tjener best på å selge sprit, og mindre på salg av mat og øl. De er stolte over at de klarte å starte opp etter at de begge mistet jobben nesten samtidig kort tid tilbake. Han mistet jobben som vekter (*vigilante*) og hun mistet jobben i en bedrift.

Yasmin hevder at hun så å si aldri hjelper andre enn den nærmeste familien. Den enkle grunnen er at hun ikke har mulighet til å avse ressurser, da hun knapt nok har mat til sin egen familie. Marcelas historie korrigerer Yasmins utsagn. Det er tydelig at Yasmin føler lojalitet overfor Marcela (og omvendt). Da både Marcela og mannen ble arbeidsledige hadde familien til tider ikke penger til mat. Marcela beretter at midt i fortvilelsen skapte Yasmin håp. Marcela våkner tidlig en morgen. Bekymringene har tatt nattesøvnen hennes. Hun vet at hun ikke vil få sove igjen, og tar derfor med seg kaffekoppen ut på gaten og grubler over den vanskelige økonomiske situasjonen familien befinner seg i. Guttene må ha mat før de skal på skolen, og hun har ikke en gang brød å servere til frokost. Da får hun øye på en pose med brød i vindusposten, og hun ser takknemlig i retning av Yasmins hus. Venninnen har

forbarmet seg over henne. Solidariske venner gir håp i den tøffe hverdagen. Yasmins fremste lojalitet er overfor sin familie og noen få utvalgte venninner. Disse relasjonene er tuftet på resiprositet og egalitet mellom likeverdige – som alle sliter med å få endene til å møtes.

Stacks studie "All our kin" (1974) er en klassiker i antropologiske studier av solidaritet og organisering mellom fattige. Hun beskriver fattige afro-amerikaneres nettverk i The Flats, som er den fattigste delen av et afro-amerikansk nabolag. De egosentrerte slektskapsnettverkene<sup>88</sup> er helt vesentlige for hennes informanters overlevelse. Innad i nettverkene bytter familie, slekt og venner tjenester og varer. Også barn sirkulerer til tider mellom husholdene<sup>89</sup>. Nettverkene er en så viktig del av de fattiges organisering at Stack betegner disse nettverkene som den minste organiserte enheten i nabolaget og benevner denne enheten som en "familie". Stack (1974:31) definerer den fattige afro - amerikanske "familien" som den minste organiserte varige nettverk av slekt og ikke - slekt som samhandler til daglig om hjemlige behov og overlevelse. Årsaken til denne organiseringen av "familien" ser Stack på som et praktisk anliggende. Normen for byttene er generell resiprositet, det vil si at det ikke holdes strengt kalkulert regnskap over byttene, men at disse vil være relativt konstante over tid. Hun er opptatt av at selv om de to typene relasjoner (slektskap og vennskap) er forskjellige, har de til felles at medlemmene i nettverkene viser solidaritet overfor hverandre. Videre har de som inngår i nettverkene omtrent samme sosialøkonomiske status. I så måte er det snakk om en egalitær relasjon, og gjennom relasjonene fremmes solidaritet med egen klasse og klassebevissthet.

Nettverkene som Stack skildrer er svært forpliktende og omstendelige. De etnografiske portrettene viser hvordan familie og venner sier ja til nærmest enhver forespørsel fra nettverkene de er medlemmer av. Dette innebærer alt fra barnepass til klær og møbler. Til sammenligning fortalte ingen av mine fattige informanter om tilsvarende omfattende nettverk av venner, familie og slektninger som viser samme uforbeholdne solidaritet som Stack framstiller. Mine informanter forteller om forpliktende sosiale relasjoner til familie, slektninger og venner, men ikke nettverk. Yasmins relasjoner reflekterer på en god måte mine informanters utstrekning av solidaritet. Mitt inntrykk er at i de fleste familiene vises det uforbeholden solidaritet mot familiemedlemmer og mer forbeholden solidaritet mot venner.

---

<sup>88</sup> Med egosentrerte slektskapsnettverk vises det til at enkeltpersoner bygger opp nettverk som er sentrert rundt dem selv. Nettverkene består av familie, venner og naboer.

<sup>89</sup> For eksempel kan en bestemor ta hånd om sitt barnebarn i de tilfeller der datteren blir gravid i ung alder – og på grunn av sin alder i mange tilfeller er umoden som mor.

Yasmin vil gjøre alt som står i hennes makt for at guttene hennes skal ha det bra. Dog setter strukturelle rammer begrensninger for hva hun kan tilby venner. Yasmin og Marcela vil aldri spørre hverandre om klær eller mat, slik Stacks` informanter gjør. Derimot vil de fra tid til annen hjelpe hverandre ved kriser, slik Yasmin gjør ved å gi Marcelas familie den daglige rasjonen med brød.

Stacks store bidrag til fattigdomsforskningen er at hun formidler et positivt syn på fattige, sammenlignet med datidens fokus (boka er gitt ut i 1974). En normal tilnærning til fattiges organisering (for eksempel slektskapsnettverkene som Stack betegner) på denne tida, var at disse ble betraktet som avvikende og umoralske. Bakgrunnen for slike synspunkt var at fattiges organisering ble målt mot den hvite middelklassens organisering, der kjernefamilien sto i sentrum. Stack på sin side tilnærmer seg fattiges organisering på deres egne premisser, og ikke ut fra den hvite middelklassens moral. I stedet for å forbindes med moralsk forfall bør organiseringen anses som en adaptiv og innovativ overlevelsesstrategi som fattige har utviklet i møte med et amerikansk samfunn hvor strukturelle forhold motarbeider dem. Stack gjør det klart at hun anser komplekse strukturelle krefter i det amerikanske samfunnet som årsakene til at afro- amerikanere er fattige. Hun gjør oppmerksom på at disse bakenforliggende årsakene til fattigdom står i sterk kontrast til Oscar Lewis` teori om en universell fattigdomskultur (*a culture of poverty*) som forklaring på fattigdom (Stack 1974:23), slik det ble skildret i kapittel 2. Dette kapittelet viser hvordan amerikanske myndigheter har tradisjon på å lene seg til individuelle forklaringsmodeller i relasjon til fattigdom. Lewis var en av disse. Jeg ser ingen grunn til å terpe på Lewis` fattigdomskultur, men ønsker å rette oppmerksomheten mot Lewis` påstand om at kapitalistiske, moderne og klassesdelte samfunn gir god grobunn for fattigdomskultur. Brasil oppfyller disse kriteriene og mine informanter er derfor sannsynlige kandidater for fattigdomskulturen. Men mine informanter er langt fra mistilpassede individer som oppfyller Lewis` kriterier. Snarere må de berømmes for solidariteten de viser sine familier og venner. Disse er essensielle overlevelsesstrategier. Stack (1974:29) gjør det klart at slektskapsnettverkene er uvurderlige for innbyggerne i The Flats. Hun skriver at de daglige behovene familiene har er større enn inntektene deres, og at nettverkene derfor er helt vesentlige for overlevelse. Informantene mine er avhengig av i første rekke familie, og i andre rekke venner for å forsøke å få økonomien til å strekke til.

Stacks slektskapsnettverk har mye til felles med Scheper–Hughes` (1992) framstilling av horisontal solidaritet. Scheper-Hughes tegner et tydelig bilde av hvordan innbyggerne i Alto

do Cruzeiro (favela) ser seg nødt til å forholde seg til to typer etiske forpliktelser overfor to forskjellige hovedgrupper sosiale relasjoner. Den ene forpliktelsen er til deres horisontale relasjoner, og med det pekes det på den solidariteten fattige viser overfor sine likeverdige som primært er familie og venner. I likhet med Stack beskriver Scheper–Hughes (1992:99) hvordan mat, medisiner, penger og barn sirkulerer blant husholdene. Resiprositet er slik Stack (1974) karakteriserer grunnprinsippet ved byttene. Den andre forpliktelsen er overfor de vertikale relasjonene som fattige har mot patroner og overordnede, og det er denne formen for sosiale arrangement jeg vil fortsette med å rette søkelyset mot.

## **VERTIKALE RELASJONER: SOLIDARITET PÅ TVERS AV KLASSER**

Vertikale sosiale arrangement preges i motsetning til de horisontale relasjonene av partenes ulike sosiale ståsted i samfunnet. Denne ulikheten er begrunnelsen for å inngå i denne typen hierarkiske forbindelser. På grunn av vektleggingen av de vertikale relasjonene er Scheper–Hughes` tilnærming mer omfattende enn Stacks`. Scheper–Hughes tar oss et skritt videre ved å rette søkelyset mot de vertikale relasjonene som en annen type overlevelsesstrategi fattige benytter seg av.

Det finnes ulike former for vertikale relasjoner, og tre typer vertikale relasjoner vil beskrives nærmere. Klientelisme er en ubestridt vertikal relasjon, og jeg vil begynne med å karakterisere denne. Deretter vil jeg beskrive *compadrazgo*, som er et rituelt slektskap mellom fadder og fadderbarn, men kanskje i enda større grad en forbindelse mellom fadder og barnets foreldre (Archetti og Stølen 2001:264). Til slutt vil det gis en kort beskrivelse av en mer udefinert vertikal relasjon. I noen tilfeller kan det være vanskelig å spesifisere relasjoner, da de kan ha tvetydige innhold. Roniger (1990:30) fremmer at grensene mellom slektskap, vennskap, klientelisme og rituelt slektskap (som nettopp *compadrazgo* er eksempel på) ofte kan være utydelige. I denne sammenheng påpekes det at selv om jeg forsøker å definere relasjonene ønsker jeg ikke å låse dem gjennom defineringen. Hovedpoenget er ikke å presisere nøyaktig hvilken type relasjon som omtales, men å formidle en del fellestrekk mellom de tre hierarkiske relasjonene.

## Klientelisme

La oss vende tilbake til Yasmin. Hennes horisontale forbindelser er omtalt og her vil hennes klientelistiske relasjon gjøres nærmere rede for. Yasmin benevner Gabriela vekselvis som ”min venninne” (*minha amiga*) og ”min patron” (*minha patroa*). Relasjonen mellom de to damene er et godt eksempel på Ronigers (1990:30) poengtering av at grensene mellom en del relasjoner er diffuse. Selv om forholdet mellom de to har komponenter av både klientelisme og vennskap vil den klientelistiske siden framheves da den virker mest framtreddende.

Relasjonen mellom Yasmin og Gabriela er annerledes enn relasjonen mellom Yasmin og Marcela<sup>90</sup>. Hovedforskjellen består i at Yasmin og Marcela begge er fattige, og således betegnes som en horisontal relasjon, imens relasjonen mellom Yasmin og Gabriela er vertikal da den er bygget på ulikhet med tanke på sosialt ståsted. Gabriela tilhører middelklassen, er rektor ved (*diretora*) og driver en privat barnehage (*alfabeticacão*). Eisenstadt og Roniger (1984:1) framstiller krysskulturelle basiskarakteristikker ved klientelisme, og nettopp den forskjellige økonomiske, politiske og sosiale statusen til de to partene i dyaden er bakgrunnen for inngåelsen av denne typen forbindelse. De to partenes ulike status gjenspeiles i forhold til hvilke ressurser de kan tilby motparten, og disse kan være av instrumentell, økonomisk og politisk natur.

På mange måter kan relasjonen mellom de to damene minne om et arbeidsforhold. Dog finnes det ingen arbeidskontrakt som stadfester lønn, antall arbeidstimer, oppsigelse etc. Manglende formalitet mellom partene er et trekk ved klientelistiske relasjoner. Yasmin vasker klær for Gabrielas familie hver lørdag fra klokka halv ni til ett. Det er alltid en stor kleshaug som venter henne. Det er en hard jobb å vaske klær for hånd, og hun kommer tilbake en dag i uka for å stryke klærne. Yasmin er svært takknemlig for den faste inntekten som arbeidet bringer med seg. Betalingen er 20 reais<sup>91</sup>. I tillegg til å ta den ukentlige klesvasken til Gabrielas familie gjør Yasmin innimellom manikyr for Gabriela og døtrene hennes. Det hender også hun gjør storrengjøring når det er behov for det.

Relasjonen mellom de to inneholder på mange måter mye mer enn et vanlig arbeidsforhold. Gabriela har vist storsinn og latt Lucas, den yngste sønnen til Yasmin, gå gratis i barnehagen hennes. Yasmin ville aldri hatt økonomisk mulighet til å betale for barnehage for sønnen, og hun er svært takknemlig for denne elskverdige gesten. Når hun opplever vanskeligheter, som

---

<sup>90</sup> Marcela er Yasmins venninne. Deres horisontale relasjon er nevnt tidligere i kapittelet.

<sup>91</sup> Ca. 60 NOK

gjærne er knyttet til økonomi, er det Gabriela hun henvender seg til, slik den påfølgende historien tyder på; da Gabriel var liten var Yasmins tidligere mann utro mot henne. Yasmin hadde mistanker om dette, og hun gikk grundig til verks for å finne ut om ryktene var sanne. Det var de dessverre. Yasmin befant seg i en fortvilet situasjon; hun ønsket å reise sin vei, men hadde verken penger eller noe sted å bo. Hennes liv tok en uventet vending da hun arvet en tredjedel av en tomt av en avdød slektning. Hun tok mot til seg, gikk fra mannen, tok med seg barna og flyttet. Selv om den enslige moren hadde sørget for at barna hennes fortsatt hadde tak over hodet, hadde hun ingen penger - og derfor ikke mat å gi til barna sine. Gabriela ble hennes redning – hun ga den lille familien en *cesta basica*, som er en pose med basismatvarer som ris, sukker, kaffe, mel etc. Yasmin fikk litt etter litt stablet familien sin på beina.

Et annet eksempel på Gabrielas hjelpsomhet var Lucas` 6 års bursdag. Yasmin er en omsorgsfull mor, og da den yngste sønnen fylte 6 år ønsket hun å markere dagen, men en av mange trange økonomiske dager satte en stopper for hennes plan om å bake en kake. Nok en gang kom Gabriela til unnsetning slik at Lucas i det minste fikk en kake på bursdagen sin. Den omsorgen Gabriela som patron demonstrerer er i tråd med gode patroners moralske forpliktelser overfor klienter som opplever vanskeligheter. Solidaritet står helt sentralt i klientelistiske relasjoner (Eisenstadt og Roniger 1984:21). Yasmin uttrykker at hun setter umåtelig stor pris på Gabriela og relasjonen dem imellom. ”Arbeidskontrakten” mellom Yasmin og Gabriela innebærer strengt tatt ikke ”å redde” Yasmin ut av vanskelige situasjoner, men det er slike handlinger som manifesterer at Gabriela er en god patron.

Fattige klienter evaluerer, ifølge Scheper–Hughes (1992:111) sine patroner både i forhold til hvor gode arbeids- og lønnsvilkår arbeidsgiverne gir, men minst like viktig er selve relasjonen som oppstår mellom partene. Gode patroner føler moralske forpliktelser overfor sine fattige klienter dersom de møter motgang, sult og sykdom. Dette sikkerhetsnett er verdifullt i et samfunn hvor et statlig sikkerhetsnett tradisjonelt har vært fraværende. De fattige forventer at gode patroner skal ta vare på dem i form av ”gaver”. Disse kan være mat, brukte klær, briller, betaling for lege- og sykehusutgifter, skole, hjelp i forbindelse med dåp og begravelse etc. Gabriela bidrar med slike gaver i monn. Blant annet arvede klær, gamle møbler og hvitevarer er andre gaver som er med på å bygge om Gabrielas rykte som en god patron. Klientens vurdering av sine overordnede er relevant for patronens rykte i tilfeller der han eller hun er

integrrert i nærmiljøet (Scheper-Hughes 1992:113). Gabriela bor i sentrum av Olinda og derfor vil jeg tro at Yasmins gode omtale av henne teller positivt inn på hennes rykte.

### **Å være prisgitt patronens velvilje**

Ettersom jeg ble bedre kjent med Yasmin og hun fikk større tillit til meg betrodde hun at forholdet til Gabriela ikke var bare rosenrødt. Det var tydelig at Yasmin syntes det var vanskelig å snakke om sin patron i ikke-rosende ordlag, og hun understreket at hun ikke kunne få berømmet Gabriela nok for alle de gangene hun hadde hjulpet henne ut av vanskelige situasjoner. Relasjonen ville hun aldri være foruten. Hennes lille utsettelse gjaldt regelmessig utbetaling av lønn. Gabriela driver barnehagen på privat basis. Den siste tida hadde barnehagen gått litt dårligere, og hun hadde vanskeligheter med å betale alle sine ansatte. Yasmin står sist på lønnslisten. Ved flere anledninger den siste tida hadde hun derfor fått lønnen utbetalt etterskuddsvis, og dette innebar store vanskeligheter for den allerede tynnslitt familieøkonomien. Ved et par anledninger hadde også Gabriela glemt å betale Yasmin for husvask og manikyr, og Yasmin hadde ikke turt å be om pengene. Jeg, som er vant med norske ordende forhold, kommenterer at ”ingen jobber vel gratis”, og sier at hun bør minne Gabriela på at hun skylder henne penger. Det skyldes sikkert en forglemmelse, er min holdning. Yasmin framholder at hun aldri kommer til å spørre Gabriela om denne betalingen. Hun beretter at Gabriela ved en anledning hadde fortalt en historie som gjorde det uaktuelt for henne å klage. En annen dame, som Gabriela inngår i klientelistiske relasjoner med, hadde klaget på arbeidsforholdet sitt. Gabriela syntes denne damen hadde vært svært lite takknemlig ”etter alt hun hadde gjort for henne”. I frykt for å virke utakknemlig velger Yasmin derfor å overse de sårt tiltrengte pengene.

Denne problematikken oppstår på grunn av at forholdet mellom de to damene er uformell og vertikal. Dersom det hadde vært stadfestet en formell kontrakt mellom damene omkring lønn etc. ville problemet sannsynligvis aldri oppstått. Ytterligere medfører de hierarkiske forskjellene at Yasmin ikke tør si fra når hun føler seg urettferdig behandlet; de to partene er i så måte ikke likeverdige parter. Det empiriske eksempelet er ikke tatt med for å framstille Gabriela som en dårlig patron – tvert imot anser Yasmin henne som sitt halmstrå i svært mange situasjoner. Derimot viser eksempelet til skjørhet ved relasjonen på klientenes vegne. De er på mange måter prisgitt patronens godvilje på grunn av relasjonens hierarkiske karakter.

Til tross for at Gabriela ved et par anledninger har glemt å betale Yasmin lønn, er utvilsomt relasjonen mellom de to damene relativt stabil og forbindes med tillit. Yasmin har en fadder (*padrinho*) som eier et populært bittelite dansested i Cidade Alta, i sentrum av Olinda. En dag Yasmin og jeg passerer utestedet kommenterer Yasmin at hun til tider har spurt fadderen sin, som etter brasilianske standard er en relativt velstående mann, om han har jobb til henne. Kanskje han har behov for en storrengjøring? har Yasmin tilbudt. Han har ikke vært interessert. Tvert imot har han vært svært avvisende, og svart med enstavellesord. Slik fungerer Brasil, beskriver Yasmin trist. Hun kommenterer sarkastisk at fattige nesten logrer med halen som en hund overfor mer velstående dersom de ser utsikt til å tjene noen få reais. Dessverre er de fleste velstående blottet for empati og solidaritet, slår Yasmin fast i et sjeldent dystert øyeblikk.

Denne typen relasjon som her er beskrevet kan høres ut som *compadrazgo* relasjonen som vil utdypes seinere i teksten. Relasjonen mellom Yasmin og hennes fadder er en hierarkisk vertikal relasjon da deres sosiale og økonomiske ståsted er svært ulike. (Fadderen (*o padrinho*) er velstående i lokal målestokk, imens Yasmin er fattig). Det etnografiske eksempelet er tatt med for å tegne et bilde av hvordan fattige feller moralske dommer over patroner og overordnede som er likegyldige overfor deres (klientenes) liv (Scheper–Hughes 1992). For Yasmin framstår Gabriela som en pålitelig patron som har omsorg for henne, hennes fadder derimot er likegyldig overfor hennes skjebne- og fortjener betegnelsen som dårlig ”overordnet”<sup>92</sup>.

## **Hvorfor er Brasil tilbøyelig for klientelisme?**

Under feltarbeidet hørte jeg ved flere anledninger at fattige refererte til sine patroner, så denne typen relasjon eksisterer utvilsomt i Olinda. I hvor stor grad klientelisme er utbredt vet jeg dog ikke. Norris (1983 i Roniger 1990) kan kanskje gi noen ledetråder på utbredelsen av fenomenet i urbane strøk i nordøst. I Salvador, som er hovedstaden i staten Bahía, rapporterer hver tredje familie i lavinnteksgruppen at de inngår i klientelistiske relasjoner. Disse inngåelsene begrunnes med at de nettopp er overlevelsestrategier ved å gi et tilskudd til en dårlig økonomi. På grunn av et trangt arbeidsmarked må veldig mange fattige belage seg på deltids eller tilfeldig arbeid, og patroner kan ofte hjelpe dem med dette. Til gjengjeld er

---

<sup>92</sup> Videre kan det diskuteres om det minimale samspillet mellom de to i det hele tatt kan kalles en relasjon.

klientene lite kravstore i relasjon til inntekt, og de jobber ofte gratis overtid for sine patroner. De fattige betrakter disse arrangementene som usikre, men de ønsker å opprettholde dem for enhver pris. Fattige mister aldri troen på at sosiale forbindelser kan være nøkkelen til et bedre liv (Scheper–Hughes 1992, Eisenstadt og Roniger 1984, Roniger 1990).

Et historisk blikk på Brasil klargjør den sterke stillingen til denne institusjonen. Roniger (1990:30) er av den oppfatning at Brasils koloniale historie og den seinere historiske utviklingen gjør at Brasil fortsatt er tilbøyelig for klientelisme. Under det koloniale styret i Latin-Amerika var de øvrige deler av det sosiale sjiktet berettiget fordeler, prestisje og et godt liv, imens lavere sosiale sjikt var hensatt til en situasjon av avhengighet og elendighet (Roniger 1990:24). Ikke desto mindre var det visse tendenser ved kolonistyrene som medvirket at de ikke utviklet seg til ekstreme hierarkiske og segregerte samfunn. Personlige relasjoner på tvers av ulike grupperinger i samfunnene var typisk for koloniherrne, og dette var praktisk i forhold til desentralisering (Lockhart og Schwartz 1983, Blank 1974 og 1979 /1980 i Roniger 1990). Koloniherrne forsto at det var ren matematikk at de innfødte var i flertall, og at de derfor trengte deres hjelp til å styre. Det ble derfor innført et indirekte styre som var bygget på en hierarkisk struktur mellom de innfødte. Barn mellom indianere og hvite bidro også til at det ikke utviklet seg strengt segregerte samfunn, som til sammenligning det hinduistiske kastesystemet er eksempel på (Roniger 1990:24). Selv om disse tendensene var med på å forhindre et svært splittet samfunn opphevet de på ingen måte den hierarkiske organiseringen i samfunnene. Forbindelsene mellom øvre og nedre sjikt i samfunnet førte i stedet til klientelistiske arrangement.

*Coronelismo* var en svært viktig klientelistisk relasjon på 1800- og tidlig på 1900- tallet (under den gamle republikken) i Brasil. Denne typen relasjon varierte fra område til område. ”Sukkerindustri” var vanlig i nordøst, imens kaffeplantasjene dominerte sørlige deler av landet. *Coroneis*<sup>93</sup> nøytt stor makt lokalt, da de var attraktive for klienter på grunn av kontakter og ressurser. Blant annet kontrollerte de arbeidsmuligheter, tilgang til helse- og andre typer service, lånte bort penger, skaffet til veie advokater, influerte dommere, overtalte vitner, hindret politiet å ta fra ens klienter våpen, legaliserte rettigheter til jord og land etc. I bytte mot disse ressursene var klientenes valgstemmer et godt tilbakebetalingsmiddel. *Coroneis*

---

<sup>93</sup> *Coronel* er entallsbetegnelsen. *Coroneis* flertallsbetegnelsen.

store innflytelse må nettopp forbindes med deres administrering av valgstemmer lokalt og regionalt (Eisenstadt og Roniger 1984 og Roniger 1990).

*Coroneis`* innflytelse og makt var, som nevnt, forskjellig i ulike områder i Brasil. Ved kysten i nordøst var maktforholdene forbundet med ”sukkerkulturen” slik beskrevet i kapittel 2. Enkelte mektige *senhores de engenho* ble *coroneis*. ”Sukkerkulturen” baserte seg på arbeidskraften til afrikanske slaver. Slavenes status innebar at de ikke inngikk i klientelistiske relasjoner til slavedriverne, men formenn og frie jordbrukere hadde derimot interesser av å inngå i relasjoner med *os coroneis*. For eksempel var et godt forhold til jordeierne uvurderlig for de frie jordbrukerne da de ikke hadde kontroll over den videre prosesseringen av sukkerrørene de hadde høstet. De måtte sette sin lit til jordeierne, og gode forbindelser med disse kunne forhindre at sukkerrørene ble forsømt slik at de ble tørre og følgelig at en lang sesongs arbeid var forgjeves.

I andre halvdel av 1900- tallet ble jordbruket modernisert ved at det ble tatt i bruk sukkerfabrikker, og dette gjorde det lønnsomt for jordeierne å utvide jordbruket. Jordeierne måtte pleie sine forbindelser i kystbyer, deriblant Recife, og dette medførte at de ofte flyttet inn til byene. Dette resulterte igjen i at deres integrering i nærmiljøet ble mer begrenset og at de derfor følte mindre sosialmoralisk ansvar for klientene. Videre ble mange jordeiere opptatt av profittmaksimering og de ansatte kontraktsarbeidere som de, til sammenligning med deres klientelistiske arrangement, inngikk mer begrensede forhold med. Industrialiseringens framtog skapte nedgangstider i jordbruket, og som følge av dette ble posisjonen til *coroneis* svekket på 1920 og 1930 – tallet<sup>94</sup>.

Den seinere kapitalistiske utviklingen i Brasil gjør at klientelistiske strukturer fortsatt er vanlige. Roniger (1994:11) beskriver at samfunn som er disponert for klientelisme kjennetegnes ved at sosial interaksjon er basert på ervervet status, fri flyt av varer og mobilitetsmuligheter. Ulik tilgang til markedene og de sosialpolitiske sfærene er andre kjennetegn. Tilgangen har helst sammenheng med etnisitet og klassesetilhørighet. Dagens Brasil harmonerer i stor grad med disse karakteristikene. Brasil er et kapitalistisk, komplekst samfunn som preges av hierarkiske strukturer og sosialøkonomiske forskjeller, og følgelig er det tilbøyelig for klientelisme. Det er et velkjent fenomen at fattige har ”solgt stemmene sine”

---

<sup>94</sup> Den gamle republikken varte fram til 1930.

ved valg. Valladares (1976 i Roniger 1990) forklarer hvordan parti aktivister (såkalte *cabos eleitorais*) på 1960-tallet inngikk klientelistiske ordninger med fattige. Fattiges valgstemmer er et mektig middel som ble byttet mot sårt tiltrengt infrastruktur som for eksempel skoler, elektrisitet og asfaltering i favelaer. Personlige tjenester som arbeidsmuligheter og tilgang til sykehus var også gode bytteobjekter for deres ”stemmer”. Valladares bekrefter at disse relasjonene berodde på et minimum av tillit, og at verken klient eller patron gikk av veien for å manipulere den annen part. De øvre sjiktene i favelaene, som de lokale butikkeierne og pilarene i organisasjoner og klubber i favelaene, kontrollerte gjerne kontakten mellom de politiske aktivistene og favelabeboerne.

### **Compadrazgo: rituelt slektskap med praktisk nytteverdi**

Jeg vil fortsette med å belyse *compadrazgo*, som er en rituell form for slektskap (Eisenstadt og Roniger 1984:1) som inngås ved det katolske dåpsritualet. *Compadrazgo* ble presentert som en av tre vertikale relasjoner som jeg ville gå grundigere inn på i teksten. Sebastião er en afro-brasiliansk, politisk engasjert mann i slutten av 30-årene, som inntil nylig var aktiv i PCdoB (*Partido Comunista do Brasil*). PCdoB er et kommunistisk parti i Brasil, og partiet er for tida det ledende partiet i Olinda. For et par år tilbake var han *vereador* kandidat for PCdoB, men han vant ikke. Han er en ”folkets mann”, men lite penger gjorde valgkampen vanskelig. For øyeblikket er ikke Sebastião aktiv i partiet, da han på mange måter er i opposisjon. Han mener at de ikke innfrir løftene de ga før valget. Selv om han ikke er politisk aktiv er han i høyeste grad opptatt av folkets rettigheter. For tida er han engasjert i *Movimento Negro Unificado* som er en organisasjon som jobber for afro-brasilianeres rettigheter og er medlem av et menneskerettighetsråd. Han er også *delegado*<sup>95</sup> i *Orcamento Participativo* (OP) som er en etat i kommunen hvor representanter for innbyggerne er med på budsjettering i kommunen. Hans engasjement for fattige begrunner han med at han veit hvordan det er å være fattig da han selv har vært i samme situasjon. Han har noen tunge år bak seg hvor han betegner at han ”hadde gitt opp”, men i løpet av de siste årene har han stablet seg på beina igjen. Sebastião er fadder (*padrinho*) til José, den yngste sønnen til Letícia og Antonio. Sebastiaãos relasjon til José og hans familie kan minne om *compadrazgo* relasjonen som er utbredt i Latin– Amerika. Archetti og Stølen (1996: 264) betegner hvordan fadderskapsrelasjonen (*compadrazgo*) springer ut av det katolske dåpsritualet, hvor fadderens opprinnelige oppgave er å sikre barnet en kristen oppdragelse. I Latin–Amerika er båndet som

---

<sup>95</sup> *Delegados* er lokalsamfunnenes representanter i OP

skapes mellom fadderen og fadderbarnets foreldre helst mer betydningsfulle enn den opprinnelige relasjonen mellom fadderen og fadderbarnet. De to partene har ulike motiver og strategier for å inngå i relasjonen, og disse sekulære aspektene er viktige for å forstå etablering og vedlikehold av sosiale og politiske allianser (Archetti og Stølen 1996: 264). Det nøyaktige innholdet i relasjonen springer ut fra den konkrete nytteverdien og posisjonene til aktørene, og det skilles mellom horisontale og vertikale relasjoner. De vertikale relasjonene benyttes i størst grad i stratifiserte lagdelte samfunn, imens de horisontale relasjonene er mer vanlige i mer homogene samfunn. Horisontale relasjoner innebærer at de to partene har noenlunde samme økonomiske og sosiale status i samfunnet. Innholdet ved byttene som foregår mellom de to partene har relativt lik karakter; det kan dreie seg om gjensidig hjelp i form av tjenester, penger, å låne ting etc. De vertikale relasjonene derimot kjennetegnes ved at bytteobjektene må relateres til de to partenes status og de tilhørende behovene. I henhold til Archetti og Stølen (1996) er relasjonen mellom leilendinger og godseiere en typisk vertikal relasjon, hvor nytteverdien for leilendingene er å skaffe seg en viss sikkerhet med hensyn til jord og arbeid, imens arbeidsgiveren mobiliserer lojale arbeidere og politisk støtte.

Sebastião uttrykker at han føler ansvar overfor oppgaven som fadder for José, og hans beskrivelse av hva relasjonen innebærer tyder på at det sekulære aspekt er det mest vesentlige. Til tross for at relasjonen i utgangspunktet er religiøs nevner ikke en gang Sebastião religiøs oppdragelse som et ansvarsområde som fadder. Sebastião vektlegger i stedet at han skal bidra i forhold til utdanning og at han vil stille opp for José dersom noe skulle tiltreffe foreldrene. Letícia og Antonio er takknemlige overfor Sebastião, og Letícia omtaler ham som ”en bra person for oss” (*uma boa pessoa para nos*). Det er tydelig at relasjonen ikke bare omfatter José, men familien i sin helhet. Letícia skildrer hvordan Sebastião i ny og ne bidrar til familieøkonomien med et par sandaler eller et måltid. Dette er betydelige bidrag til en familieøkonomi som er svært knapp, og hvor den eneste sikre familieinntekten er *Bolsa Família* på 95 reais<sup>96</sup>, slik beskrevet i forrige kapittel. Sebastião omtaler seg selv som fattig. Selv om Sebastião har en mer eller mindre stram økonomi selv, har han det bedre økonomisk enn familien han har inngått relasjoner med.

Sebastiãos kanskje viktigste bidrag til familien er hans kjennskap til det politiske liv og sosiale relasjoner som han har opparbeidet gjennom sitt engasjement de siste årene. Antonio

---

<sup>96</sup> Ca. 285 NOK

gjør rede for hvordan Sebastião for tida forsøker å hjelpe ham med å finne jobb. Han beskriver seg selv som maktesløs på arbeidsmarkedet på egenhånd, da han avhenger av andre som har mer innflytelse enn han selv for å finne jobb. Han er stolt av et notat fra en *vereador*<sup>97</sup> hvor han anbefales som arbeidstaker. Selv om det i jobbsammenheng er en fordel å kunne vise til denne anbefalingen, er det ikke tilstrekkelig for å kapre en arbeidsplass i et ekstremt konkurransepreget arbeidsmarked. Antonio framholder at han praktisk talt må bli leid av noen innflytelsesfulle ”rette personer” dersom han skal ha en reell sjanse for å få jobb.

### **Compadrazgorelasjon med vertikale tendenser?**

Fokuset i relasjonen mellom Letícias familie og Sebastião har så langt vært på hvilke måter Sebastião er ”en bra person for oss” (*uma boa pessoa para nos*), slik Letícia betegner det. Innledningsvis skilles det mellom horisontale og egalitære *compadrazgo* relasjoner og vertikale og hierarkiske *compadrazgo* relasjoner. Jeg kjenner ikke partene som inngår i relasjonen godt nok til å kunne definere det eksakte innholdet i relasjonen. Det er hevet over enhver tvil at dersom nytteverdi settes i sentrum, er det Sebastião som bidrar mest i relasjonen. I så måte har relasjonen vertikale tendenser. Dersom man ser bort fra vennskap, vil fra et materialistisk perspektiv ikke familien kunne føre med seg betydelige fordeler for Sebastião. Familien har ikke en gang tilstrekkelig til familiens livsopphold og de framholder selv at de har lite kontaktnett. Sebastiãos engasjement i folkets rettigheter manifesteres gjennom hans engasjement i rettighetene til afro-brasilianere, som medlem av et menneskerettighetsråd og som delegat (*delegado*) i *Orcamento Participativo*<sup>98</sup>. Han framholder at han er ”på de fattiges side”, og at hans motivasjon for å engasjere seg er å delta i kampen for et mer rettferdig samfunn. For øvrig er Sebastião også åpen om at han for en del år tilbake var langt nede, og at det først er de siste årene han har startet å kjempe. Uten på noen som helst slags måte å forfekte at Sebastiãos hensikt bak å etablere en relasjon med familien er å mobilisere politisk støtte, vil jeg tro at familien føler lojalitet mot Sebastião dersom han ved neste korsvei trenger politisk støtte. Dersom dette er tilfelle er det umulig for meg å ha kjennskap til om en eventuell støtte bunner i lojalitet som familie og venner gjerne føler overfor politiske aktive i sin nærmeste krets- eller om familien anser det som plikt på grunn av Sebastiãos hjelpsomhet.

---

<sup>97</sup> *Vereador* er en ettertraktet politisk stilling i kommunene.

<sup>98</sup> OP er beskrevet på side 36. En delegat er en representant fra lokalmiljøene.

## **Allianser med mer innflytelsesrike personer**

Den tredje typen vertikal relasjon skal her gjennomgås. Denne relasjonen har en tvetydig karakter og er vanskelig å definere, men som jeg har vært inne på er definisjoner ikke nødvendigvis det primære. La oss heller se nærmere på hva slags funksjon relasjonen har for de involverte:

Carolina er i midten av 40 årene, kommer opprinnelig fra Paraíba og bor sammen med mannen sin Carlos i Ouro Preto, som ligger et kvarters kjøretur fra Olinda. Området de bor i er fattig, men det er ingen favela. Carolina og Carlos bor hos Peter, en britisk mann som ble har bodd i Brasil i mange år. Han har vært gift brasiliansk, trives godt i det varme klimaet og bor her størstedelen av året. Han eier en stor tomt med to hus. Det ene huset skal selges, og det andre huset bor Peter i selv – sammen med Carolina og Carlos. Huset er stort, men har en enkel standard. Peter kan anses som en velgjører for Carolina og Carlos. Carolina og Carlos jobber ikke, og oppdriver sjelden midlertidig arbeid. De lever på godviljen til Peter, som er en snill mann. Peter og Carolina og Carlos har inngått en avtale om at de skal betale et lavt leiebeløp til Peter. Det skjer aldri, men Peter har ikke hjerte til å kaste dem på gata. De betaler tilbake Peter så godt de kan ved at Carolina lager mat og vasker, og når Peter i perioder oppholder seg i Danmark, holder de huset under oppsyn – noe som er nødvendig i dette området. Det har oppstått vennskap mellom Carolina og Carlos og Peter, men ut fra et økonomisk perspektiv er i det store og det hele relasjonen asymmetrisk.

Peter har lignende relasjoner til flere av sine fattige naboer. I nabolaget der Peter bor lever middelklasse med flotte hus og svømmebasseng side om side med fattige i skrøpelige hus. Et par hundre meter bortenfor Peters hus bor mange fattige på et par husrekker. Peter betegner disse naboene som vennene sine, og det er tydelig at han har omsorg for dem. Dersom han behøver hjelp på eiendommen sin henvender han seg til dem, og det hender også han hjelper spesielt et yngre par med penger dersom det er krise. Det er det ofte.

## FATTIGES HORIZONTALA OG VERTIKALE RELASJONER SOM RESPONS PÅ MAKROØKONOMISKE FORHOLD

De forskjellige sosiale relasjonene har blitt forsøkt definert og kategorisert. Relasjonene har blitt organisert omkring horisontale og vertikale relasjoner som et hovedskille. I en del tilfeller er disse enkle å presisere, men i andre tilfeller er de mer tvetydige og det er komplisert å angi nøyaktig hva slags relasjon det dreier seg om. Hovedpoenget er da heller ikke å navngi de sosiale arrangementene, men derimot konstatere at de i sin helhet er viktige overlevelsesstrategier for fattige.

Jeg vil minne om Stacks (1974) tilnærming til fattige. Hun fremmer at fattige gjennom sin horisontale organisering viser at de er ressurssterke. Jeg vil argumentere for at fattiges inngåelser i sosiale relasjoner generelt, det vil si både horisontale og vertikale, kommuniserer at fattige klarer å gjøre det beste ut av en vanskelig livssituasjon. Det vil her gå nærmere inn på *hvorfor* fattige inngår i horisontale og vertikale relasjoner. Slik jeg har vært inne på ser Stack (1974) på nettverkene hennes informanter er del av som helt vesentlige overlevelsesstrategier. Tøffe samfunnsstrukturer gjør dem helt avhengige av sine horisontale relasjoner for å fronte en vanskelig hverdag. Fattige inngår i vertikale relasjoner av samme grunn. Deres desperate livssituasjon, som er en følge av den makroøkonomiske konteksten, gjør at de i hverdagen ser seg nødt til å vende seg mot mer innflytelsesrike personer som kan redde dem ut av hindre som oppstår både titt og ofte i hverdagen – og som krever en umiddelbar løsning (Scheper–Hughes 1992:109). Fattiges inngåelser i disse relasjonene bygger oppunder ulikhetene i det brasilianske samfunnet og skaper avhengighet blant de fattige. Inngåelse i vertikale forbindelser er individuelle overlevelsesstrategier, men fattige kan ikke klandres for å søke tilflukt i denne typen arrangement.

Auyero (2000) har samme innfallsvinkel. De fattige slumbeboerne i Villa Paraíso i Buenos Aires inngår i klientelistiske arrangement med ”brokers”, som er de lokale peronistiske politikerne. Auyero (2000:14) peker på at klientelisme blomstrer ved eskalerende sosial ulikhet, høy arbeidsledighet, statlige nedskjæringer på velferdstilbud etc. I samsvar med Scheper–Hughes og Auyero sier jeg meg enig i at fattige olindensere inngår i vertikale relasjoner i mangel av et godt sosialt sikkerhetsnett. Selv om Lularegjeringen har satt i gang tiltak (blant annet sosialstøtte) for å bedre fattiges posisjon er det tydelig at vertikale relasjoner fortsatt er forlokkende. Deres begrunnelser for å inngå i hierarkiske relasjoner er

behov for å alliere seg med mektigere personer som har tilgang til ressurser og arenaer som de selv ikke har, og som de gjennom sine ”overordnede” håper å få tilgang til. Mine empiriske eksempler har vist hvordan fattige får tilgang til ressurser og arenaer som de antagelig ikke ville ha gjort på egenhånd: Yasmins relasjon med Gabriela gir den yngste sønnen Lucas mulighet til å gå i privat barnehage. Dersom ikke Gabriela hadde gitt Yasmin dette tilbudet ville dette vært utenkelig. Antonio klynger seg til håpet om at Sebastião skal hjelpe ham med å skaffe ham jobb. Holdningen hans er at han er hjelpeløs på arbeidsmarkedet uten hjelp. Carolina og Carlos takker Peter for at de i det hele tatt har tak over hodet.

En tradisjonelt lite tilstedeværende brasiliansk stat, slik skildret i kapittel 2 har overlatt fattige til seg selv. Mangel på universelle rettigheter i forhold til helse, utdanning og arbeid har ført til at fattige olindensere søker mektige enkeltpersoner i fravær av en velferdsstat. Brasil karakteriseres ved en grunnleggende mistro til verden (Roniger 1987:319). Stor utstrekning av korrupsjon i politiet (Caldeira 2000) og blant politikere tyder på at Brasil er en umoden demokratisk nasjon. Den generelle oppfatningen blant mine fattige informanter er at de ikke stoler på de forskjellige myndighetsinstansene i samfunnet, og at de generelt har større tiltro til sine sosiale relasjoner. Misnøye med demokratiets universelle prinsipper er størst i samfunn hvor demokratiske institusjoner er mindre utviklet og de store masser har få erfaringer med de positive sidene ved demokratiet. Dette har sammenheng med at på tross av universelle prinsipper kan demokratiet virke ekskluderende. Demokratiet er prestasjonsorientert, og i et kapitalistisk samfunn som Brasil ekskluderes den som ikke presterer. Sjansene for å mislykkes øker for fattige i det brasilianske samfunnet hvor det, som følge av den enorme sosiale skjevheten, er knapphet på ressurser. Klientelisme og vertikale relasjoner kan, i motsetning til lite fungerende demokrati, føre med seg at fattige som ikke presterer inkluderes via sine patroner. Demokratiet, i form av universalistiske prinsipper kan framstå upersonlig, da man kun er en av mange i et ustabilt demokrati (Günes Ayata 1994:25). At fattige olindensere søker hierarkiske strukturer har nettopp sammenheng med at de behandles som personer - ikke kun individer uten ansikt.

I det foregående har inngåelse i vertikale relasjoner blitt satt i sammenheng med en tøff makroøkonomiske kontekst og en tradisjonelt fraværende stat. Auyero (2000) bidrar til studiet av klientelisme ved å se nærmere på nettverkene og de emosjonelle forbindelsene som eksisterer mellom patroner og klienter. Mitt ønske er også å bidra ved å gå selve relasjonene mellom de to partene i de vertikale relasjonene nærmere i sømmene. Auyero (200:19) peker

på at sosiologiske og antropologiske etnografiske studier av fenomenet er svært nyttige for å tilnærme seg klientelisme. Denne typen studier domineres av *top down* studier hvor de klientelistiske strukturene beskrives overflatisk i form av hvilke parter som er del av relasjonen (patroner, klienter) og videre hva slags (stort sett negative) konsekvenser disse relasjonene har for demokratiet og fattiges stiling. Auyeros studie er i motsetning til disse studiene en *bottom up* beskrivelse av de klientelistiske nettverkene. Gjennom å fokusere på det han kaller for *problemløsning gjennom politisk mediering*<sup>99</sup> viser Auyero til hvilken rolle de politiserte nettverkene har som problemløsere i hverdagen for fattige. Han har den oppfatning at det er *relasjonene* som oppstår mellom fattige og patroner som muliggjør klientelisme. Å forbinde klientelisme kun med utvekslingen av valgstemmer mot materielle goder er ikke tilstrekkelig. Auyero (2000:152) tar for seg sine informanternes synspunkt og beskrivelser omkring relasjonene. Responsen han får av svært mange av sine informanter er at de møter opp på politiske tilstelninger og stemmer på Peronist partiet på grunn av takknemlighet for materielle goder. De er opptatt av at de lokale politikerne ikke ber dem om å komme, men at de går selv av egen fri vilje- for nettopp å uttrykke sin lojalitet. Det emosjonelle aspekt står sentralt i deres forklaringer på støtten de gir til sine patroner. Auyero viser til patronenes tilstedeværelse i hverdagen til klientene som problemløsere. Det er nettopp denne relasjonen som muliggjør klientelisme. Selv om klientene kanskje inngår i relasjonen på grunn av tøffe makroøkonomiske forhold, er den emosjonelle tilhørigheten med på å opprettholde relasjonen. Ved kun å fokusere på selve utvekslingen av materielle goder mot politisk støtte vil man gå glipp av hele historien, poengterer Auyero.

Kun forholdet mellom Gabriela og Yasmin har en klientelistisk karakter, men allikevel er Auyeros synspunkt en nyttig innfallsvinkel til mitt empiriske materiale omkring vertikale relasjoner. Jeg vil understreke at de vertikale relasjonene jeg har beskrevet er en mer uskyldig form for ”underordnet – overordnet” relasjoner enn Auyero beskriver. Ut fra min kjennskap til de vertikale arrangementene jeg har beskrevet er det de partene i relasjonene som har en høyere samfunnsmessig status som utvilsomt bidrar mest. Relasjonene er i så måte asymmetriske i forhold til ytelser, og skiller seg på dette området fra Auyeros politiske klientelisme. Hans fattige informanter gir sine patroner politisk støtte, imens det kan tyde på at mine fattige informanter kun gjengjelder ”de overordnede” gjennom vennskapet sitt. I likhet med Auyeros beskrivelser er Yasmin, Leticia og Carolina følelsesmessig knyttet til den

---

<sup>99</sup> Min oversettelse av *Problem Solving through Political Mediation*

”overordnede” parten i relasjonen. Alle tre vertikale relasjoner jeg har tatt for meg har et sterkt element av lojalitet og solidaritet. Gabriela, Sebastião og Peter viser omsorg og god moral gjennom den hjelpen de gir. De er alle gode patroner eller ”overordnede” (Scheper-Hughes, 1992:113). Denne omsorgen står på mange måter i kontrast til det tradisjonelle utbytende bilde på vertikale relasjoner.

## **HORISONTALE OG VERTIKALE RELASJONER & FATTIGES STILLING**

Så langt har horisontale og vertikale relasjoner blitt belyst gjennom makroøkonomiske strukturer og følelsesmessig tilknytning mellom partene. Jeg vil nå gå nærmere inn på hvilken innvirkning både horisontale og vertikale strukturer har på fattiges stilling i den brasilianske staten. La meg gjøre klart at politisk klientelisme slik for eksempel Auyero (2000) beskriver skiller seg fra de vertikale relasjonene jeg har beskrevet. Det har allerede blitt kommentert at en stor grad av omsorg og ikke minst asymmetriske ytelser, der den mest innflytelsesrike parten i relasjonen yter mest, preger de vertikale relasjonene. Allikevel ser jeg en del fellestrekk ved mine empiriske eksempler omkring vertikale relasjoner og ”tradisjonell klientelisme” når det gjelder fattiges stilling i Brasil og demokratiets tilstand.

Scheper-Hughes` differensiering mellom horisontale og vertikale relasjoner har allerede blitt nevnt. Hennes synspunkt er at horisontale relasjoner fremmer klassesolidaritet, og følgelig er kollektive overlevelsesstrategier, imens vertikale relasjoner bygger oppunder den allerede eksisterende ulikheten, og er individuelle overlevelsesstrategier. Dette er en representativ tilnærming til problemstillingen i latin-amerikanske studier av fenomenet. Mine informaners horisontale relasjoner til familie og venner er essensielle overlevelsesstrategier. Stacks (1974: 29) holdning til slike relasjoner er at uten disse ville fattige hatt store vanskeligheter med å få endene til å møtes i hverdagen. Jeg er enig med Scheper-Hughes (1992:98) i at solidariteten mellom likestilte fremmer klassesolidaritet, men utover å dekke de daglige behovene til fattige vil ikke disse relasjonene medføre endringer for olindensere. Horisontale relasjoner i form av sosiale bevegelser kan derimot være med å skape reelle endringer i fattiges situasjon (Escobar og Alvarez 1992 i Auyero 2000:21). I Olinda er *Orcamento Participativo* et politisk initiativ der fattige gjennom å engasjere seg har reell innvirkning i nærsamfunnet. MST (*Movimento dos Trabalhadores sem Terra*) er et annet eksempel på fattiges politiske engasjement i Brasil.

Klientelisme anses som motsatsen til deltagelsesideologi (Putnam 1993 i Auyero 2000:21). Denne uformelle institusjonen anses som svært viktig i Latin-Amerika, og de som studerer demokratiet må fri seg fra kun å fokusere på formelle og komplekse institusjoner (O`Donnell 1996a, 1996b i Auyero 2000:19). Dersom man kun studerer disse formelle relasjonene vil man overse viktige begrunnelser for at fattige opprettholder relasjonen, blant annet det emosjonelle aspektet som Auyero påpeker. I studier om relasjoner mellom eliter og de fattige er klientelisme en problemstilling mange feltarbeidere støter på. Fenomenet assosieres da med begrensinger ved de skjøre latin-amerikanske demokratiene, og dersom institusjonen er svært utbredt kan det resultere i delegitimering av demokratiet (O`Donnell 1996a, 1996b, Fox 1994, Gunther, Diamandorous og Puhle 1996 i Auyero 2000:20). Problematikken ved vertikale relasjoner er at de på lang sikt underminerer de horisontale relasjonene og fattiges stilling i demokratiet. På grunn av dette paradokset ved klientelismen ligger spiren til forræderi mot egen klasse i disse strukturene (Scheper–Hughes 1992, Roniger 1990, Eisenstadt og Roniger 1984). Denne typen arrangement er mest utbredt i klassesamfunn hvor ressurser er selektivt fordelt til kun noen segmenter i samfunnet. Demokratiske samfunn følger universelle prinsipper der alle samfunnsborgerne har rett til å konsumere offentlige goder (Hirschman 1970 i Roniger 1990:101). Lese–og skriveferdigheter, nasjonalt forsvar, offentlig helse, forhindring av kriminalitet og infrastruktur er eksempler på disse offentlige godene. I en del konstitusjonelle demokrati, deriblant Brasil, er ikke alle forunt sin del av de offentlige ressursene. Mektige individer som patroner, er derfor i en posisjon hvor de har større tilgang til slike goder, og kan i mange tilfeller fordele disse godene til klienter – som på sin side ser på patronene som en kilde til å få tilgang til slike ressurser (Allum 1973 i Roniger 1990). Patronene monopoliserer posisjoner i samfunnet som er vitale for klientene. Disse er tilgang til produksjon, markeder, maktsenter, beslutningstakingsorganer og kontroll av offentlige midler. At de klientelistiske relasjonene utestenger klientene fra svært viktige områder i samfunnet bevitner at selv om klientelistiske arrangement inngås på frivillig basis utbyttes klientene i den større sammenheng.

## **KONKLUSJON**

Fattige olindenseres sosiale relasjoner må forstås som betydningsfulle overlevelsestrategier. I fravær av en brasiliansk demokratisk stat som dekker de universelle behovene til alle samfunnsborgere søker fattige mot sine likeverdige familie og venner (horisontale relasjoner), men også allianser med mer innflytelsesrike personer (vertikale relasjoner). Det er tydelig at

fattige setter sin lit til sine sosiale forbindelser selv om den sittende brasilianske regjeringa har som mål å inkludere fattige i det brasilianske samfunnet og gjennom *Fome Zero* gjør visse grep for å få til dette.

Fattiges tilflukt i sosiale arrangement generelt må forbindes med fattiges vilje til å konfrontere en svært tøff livssituasjon hvor dyptliggende politiske, økonomiske og sosiale strukturer motarbeider dem. Selv om de må berømmes for sine initiativ har hvilke former for sosiale relasjoner som inngås innflytelse i den større sammenheng i forhold til fattiges egen stilling og demokratiet som struktur. Jeg retter meg inn i rekken av studier som anser horisontale relasjoner som kollektive overlevelsesstrategier (for eksempel sosiale bevegelser) i motsetning til vertikale relasjoner som individuelle overlevelsesstrategier. Den vanskelige sosialøkonomiske konteksten gjør at fattige ikke kan klandres for å inngå i vertikale relasjoner. Likefullt opprettholdes de sosiale ulikhetene ved at de øvre sjiktene i samfunnet monopoliserer arenaer og posisjoner som er helt nødvendige for at fattige skal bedre sin stilling i det brasilianske samfunnet. Staten og de øvre sjiktene i samfunnet må gi fattige sosiale, økonomiske og sosiale muligheter til å inkluderes i kraft av sin egen posisjon i samfunnet – og ikke via medierende vertikale relasjoner.

I det siste kapittelet beveger vi oss fra fattige olindenseres hverdag tilbake til sosialstøtten. Søkelyset rettes mot hvordan fattige ikke bare i hverdagen, men også i mer ekstraordinære situasjoner, benytter sine sosiale relasjoner for å få tilgang til ressurser.

## KAPITTEL 5: FORHANDLINGER OM SOSIALSTØTTE

### INTRODUKSJON

Utgangspunktet i kapitlet er utvelgelsesprosessen, som er et essensielt aspekt ved implementeringen av sosialstøtten, eller det som Mosse (2005:2) betegner som *hvordan* utvikling fungerer. Den statlige støtten må betraktes som en begrensa ressurs, da regjeringen har valgt å implementere sosialstøtte gradvis<sup>100</sup>. I klartekst vil det si at familiene i målgruppen inkluderes litt etter litt. Under feltarbeidet mitt oppga kommunale byråkrater at 45 % av målgruppen i Olinda var inkludert i tiltakene, og dette betyr at over halvparten av de fattige foreløpig ikke var velsignet med økonomisk tilskudd fra myndighetene. Den knappe ressursen innebærer at det må gjøres et utvalg blant målgruppen. Det foregår forhandlinger om tilgang til denne. I denne sammenheng tas tråden fra forrige kapittel opp igjen. Fattige olindensere benytter seg av både horisontale og vertikale relasjoner som forhandlingsverktøy for å få tilgang til statlig støtte. Forhandlingene foregår ved implementeringen i nærmiljøet (Ilha) og på kommunalt nivå (Kommunesenteret), som er enheter som har forholdsvis stor autonomi i den daglige praksis (Mosse 2005:130).

Det vil framgå at ikke kun fattigdom *per se* er avgjørende for tilgang til støtte<sup>101</sup>, men at makt er en sentral faktor ved utvelgelsesprosessen. De ulike aktørgruppene besitter ulik grad av makt i relasjon til utvelgelsen. De befinner seg på skalaen fra delvis å kontrollere tilgang til støtte<sup>102</sup> (lokale byråkrater i Ilha og kommunale byråkrater ved *Kommunesenteret*) via fattige som lykkes med sine forhandlingsstrategier til fattige som føler seg avmektige i forhold til å inkluderes i policyen.

Teksten er delt i to. Del en omhandler forhandlinger omkring tilgang til støtte ved implementeringen på lokalt plan på helsestasjonen i Ilha, imens del to tar for seg forhandlinger om tilgang til statlig støtte ved implementeringen på kommunalt nivå i Olinda.

---

<sup>100</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>101</sup> Inntekt er, slik beskrevet i kapittel 3, utvalgsriteriet for sosialstøtte.

<sup>102</sup> Disse aktørene kontrollerer tilgangen til å søke om støtte (registrering), som er første skritt på veien. Nasjonale myndigheter bestemmer utfallet av søknad.

## FORHANDLINGER I LOKALMILJØET

### Helsearbeidere i ”det brasilianske dilemma”

Helsearbeiderne i Ilha har ved to anledninger vært ansvarlig for utvelgelse av familier til *Bolsa Alimentação*<sup>103</sup> i Ilha, slik det ble redegjort for i introduksjonskapittelet. Sju helsearbeidere er tilknyttet helsestasjonen og de har ansvaret for å følge opp sine respektive områder. *Bolsa Alimentação* er eksempel på en desentralisert policy hvor enkeltpersoner har tilknytning til nærmiljøet der de utfører sitt arbeid. Det minnes om at helsearbeiderne bor i Ilha og at enkelte har bodd her gjennom et langt liv, og at de derfor har familie og venner i nærmiljøet som de føler lojalitet overfor. Gjennom sin fullmakt til alene å velge ut hvilke familier som skal registreres i besitter helsearbeiderne en god porsjon makt i et nærsamfunn hvor det er knapt om ressursene. Helsearbeideren Giovanna forklarer at den enkelte helsearbeider kjenner sitt område og har derfor best forutsetninger for å velge ut de fattigste familiene, men dersom hun<sup>104</sup> er usikker i sin sak kan hun konferere med sine helsearbeiderkollegaer. Den enkelte helsearbeider er derimot ansvarlige for den endelige utvelgelsen i sine områder, forklarer Giovanna. Beatriz, sjefen på helsestasjonen, bemerker dette aspektet. Hennes instruksjoner til helsearbeiderne var å registrere ”de fattigste av de fattige familiene”, men hun kommenterer imidlertid at hun ikke kan være sikker på om helsearbeiderne fulgte hennes påbud, det vil si om de faktisk valgte å registrere de fattigste familiene. Under intervju redegjør også Beatriz for at utvelgelse av familiene ikke er en enkel affære da hun estimerer at 90 % av familiene i Ilha faller innunder kriteriene for å motta støtte. Benjamin, lederen ved Kommunesenteret, kunne per andre mai 2005 vise til at 45 prosent av målgruppen i Olinda var inkludert i tiltakene. Disse tallene innebærer en knapphet på goder (å søke om statlig støtte) hvor dilemmaet er å foreta et utvalg i et hav av trengende. Vil de fattigste familiene bli foretrukket eller vil andre hensyn spille inn ved utvelgelsen? Selv om det er umulig for meg å gi et entydig svar på dette kan Neides historie gi noen ledetråder om helsearbeidernes maktposisjon ved utvelgelsesprosessen og prosedyrene ved denne:

Jeg tilbringer mange ettermiddager hjemme hos Maia<sup>105</sup>. Denne ettermiddagen har den yngste datteren Carmen (5 år) besøk av en venninne. Det banker på døra, og Maia slipper inn Neide,

---

<sup>103</sup> *Bolsa Alimentação* er beskrevet mer inngående i kapittel 3.

<sup>104</sup> Det er ansatt kun én mannlig helsearbeider.

<sup>105</sup> Maias familie har jeg skrevet om i kapittel 3.

som er kommet for å hente datteren sin. Både Maias og Neides familier er evangelister og de er medlem av samme menighet. Neides ektemann er misjonær og de har fire barn sammen. Vi snakker litt om vær og vind inntil Neide bringer samtalen inn på ”mitt prosjekt”. Det er tydelig at hun har noe på hjertet, og hun formidler som følger:

Neide beretter at familien ikke er tildelt statlig støtte, og hun tror dette har sammenheng med en uoverensstemmelse mellom henne og helsearbeideren Yara, som ikke lenger jobber ved helsestasjonen. Neide var misfornøyd med at Yara svært sjelden kom på hjemmevisitt, da dette er en av arbeidsoppgavene til helsearbeiderne. Irritasjonen var såpass stor at Neide oppsøkte helsestasjonen og fortalte Beatriz (sjefen på helsestasjonen) at Yara forsømt arbeidsoppgavene sine. Beatriz hadde, ifølge Neide, svart at det var merkelig, da hun hadde hennes signatur på at Yara hadde vært på hjemmevisitt opptil flere ganger. Neide beskriver at hun ble rasende: Hadde virkelig Yara forfalsket signaturen hennes? Hun konfronterer Yara. Damene har en krangel, hvor Yara bedyrer at Neide har underskrevet, imens Neide på sin side anklager Yara for å ha forfalsket underskriften hennes. Damene går hvert til sitt uten å få skværet opp, meddeler Neide. Hun er tydelig irritert og tar en liten pause i historien før hun fortsetter:

Noen uker etter krangelen gjør helsearbeiderne registreringer til sosialstøtte. Yara passerer huset hennes og roper til henne at ”dere trenger ikke støtte” og går raskt videre. ”Hun sa rett opp i trynet på meg at jeg ikke behøver støtte”, kommenterer Neide bittert. Det var første gang slike registreringer ble gjort og vi var usikre på hva denne registreringen innebar. Vi visste ikke at sosialstøtte var en rettighet vi har som fattige - derfor protesterte jeg ikke på den dårlige behandlingen, sier Neide.

Jeg spør Neide noen spørsmål omkring månedlig inntekt, og inntekten hun oppgir tilsier at familien faller godt innenfor målgruppa. Ved tidspunkt for registrering var to av de fire barna i alderen for *Bolsa Alimentação*, får jeg greie på. Jeg kan ikke annet enn å sympatisere med henne, og jeg understreker at det er ille dersom hennes uoverensstemmelse med helsearbeideren har medført at familien ikke er innvilget støtte. Kort tid etterpå tar Neide med seg datteren og går hjem. Jeg drister meg til å spørre Maia litt nærmere om inntekten til Neides familie, og Maia mener at familien har omtrent lik inntekt som dem, og derfor burde inkluderes. (I kapittel 3 beskrives det at Maias familie har søkt om støtte, men at de ikke har blitt inkludert i tiltaket enda).

Det er i mange historier man blir fortalt i felten som er vanskelige å verifisere, og i dette tilfellet har jeg bare hørt én side av saken. Likefullt indikerer Neides historie at det ikke finnes mekanismer ved utvelgelsesprosessen som forhindrer at personlige preferanser har innvirkning ved utvelgelsen. Dette henger sammen med at ingen andre enheter som er

involvert i policyen (kommunale eller nasjonale myndigheter) kontrollerer utvelgelsesprosessen<sup>106</sup>. I så måte opererer helsestasjonen med stor autonomi i forhold til denne (Mosse 2005:130), og dette medfører nødvendigvis lokale tolkninger av policy.

La oss se nærmere på helsearbeidernes rolle ved utvelgelsen. DaMattas (1991) ”brasilianske dilemma” er et godt verktøy for å eksemplifisere posisjonen jeg vil anta helsearbeiderne befinner seg i i forhold til registreringer. Hans skille mellom *personen* og *individet* er nyttig for å forholde seg til Brasil som et semitradisjonelt samfunn. *Individet* er en vestlig tilnærming, og daMatta trekker fram USA som arketype på et kapitalistisk, demokratisk samfunn hvor alle individer må forholde seg til egalitære lover. I mer tradisjonelle samfunn derimot er det ikke et slikt fokus på individet som i vestlige land. I India anses *personen* som en komplementær størrelse, som aldri er mer enn summen av sine sosiale relasjoner (Dumont 1970 i daMatta 1991). Det hierarkiske kastesystemet innebærer at personer fra de lavere kastene ikke kan kreve samme behandling og respekt på samme måte som personer fra de høyere kastene. I motsetning til i demokratiet hvor egalitet er normen, er ulikhet her det rådende samfunnsynet. DaMatta (1991) argumenterer for at Brasil er en sammenblanding av de to samfunnsformene, da det karakteriseres ved både likhet og hierarki. I utgangspunktet er Brasil et konstitusjonelt demokrati, hvor lovverket skal tjene alle og belyse ulike klassers interesser og konflikter, men landets historiske arv har ført med seg at lovene kan omgås ved hjelp av personlige relasjoner. DaMatta gjør det klart at det i all hovedsak er *personer* fra de øvre klassene som omgår lovene i Brasil.

”Det brasilianske dilemmaet” framholder hvordan helsearbeiderne er tvunget til å forholde seg til to motstridende enheter. Som helsearbeider skal de på bakgrunn av de formelle prosedyrene forholde seg til Beatriz’ bestilling om å registrere *de fattigste av de fattige familiene*. De skal altså på bakgrunn av egalitære og universelle lover velge ut de *individene* (familiene) som har lavest familieinntekt. Samtidig vil deres tilknytning til familie og venner føre med seg et sterkt ønske om å hjelpe de *personene* (dersom de bor i ”områdene deres”) som står dem nærmest. Selv om daMatta hevder at det som oftest er personer fra de øvre klassene i Brasil som har makt til å unngå lovene, vil jeg argumentere for at sosialstøttens desentraliserte organisering gir helsearbeiderne denne muligheten. Men kan man egentlig klandre helsearbeidere dersom de ikke er ”objektive” i sitt utvalg? I et samfunn hvor det er

---

<sup>106</sup> Imidlertid gikk det rykter om at myndighetene tok stikkprøver i nærmiljøene i forhold til om tilgodesette familier oppfylte kriteriene til å motta støtte. Såkalt *fiscalização*, eller kontroll.

knapphet på ressurser kan man spørre seg om det er mer moralsk å følge demokratiske spilleregler eller å hjelpe sine nærmeste?

Brin Hyatt (2001) belyser krysspreset personer som administrerer ressurser i sine nærmiljø konfronteres med. Selv om konteksten er amerikansk har daMattas (2003) ”brasilianske dilemma” mange fellestrekk med Brin Hyatts framstilling av krysspreset hennes informanter utsettes for. Offentlige boliger i USA administreres av fattige selv (borettslag), som følge av en rådende retorikk omkring et aktivt sivilt samfunn. Mildred Hailey, administratoren i borettslaget, anklages for nepotisme og avsettes, og de kommunale myndighetene tar over administreringen. Anklagene for nepotisme har sammenheng med at Hailey hadde huset barnebarna sine som solgte narkotika, trass i at reglementet tilsa at narkotikalangere ikke kunne bo i boligene. Det ble ikke tatt hensyn til at hun måtte forholde seg til forventninger fra to motsetningsfylte kulturelle enheter eller at hennes egnethet til jobben ved ansettelsen ble forbundet med at hun var ”insider”. Hvordan skulle hun kun kunne balansere og være en god bestemor og samtidig være profesjonell i jobben sin? I forbindelse med at det lokale borettslaget blir kastet viser avisa *Boston Globe* sympati med det moralske dilemma Mildred Hailey må forholde seg til. Selvsagt er Mildred Hailey primært bestemoren til sine barnebarn og kun sekundært husverten deres! Når det gjelder helsearbeiderne er det rimelig å stille seg spørsmålet om ikke helsearbeiderne i første rekke er familiemedlem og venn, og først i andre rekke kommunalt ansatt?

Individer med lokal tilknytning til stedet de jobber, slik som er tilfelle både for Mildred Hailey og helsearbeiderne kan, som følge av krysspreset de utsettes for, medføre at personlige hensyn og favorisering av familie og venner finner sted. Før det felles noen moralsk dom over damenes yrkesmessige inkompetanse er det på sin plass å minne om at disse aktørene har blitt ansatt nettopp på grunn av sin lokale kompetanse og tilhørighet. Helsearbeidernes alminnelige forklaring på deres egnethet til å velge ut familiene at ”det er vi som kjenner til hvilke familier som har behov for hjelpen og hvilke familier som ikke har behov for den”. Myndighetene har delegert ansvaret til helsesentrene nettopp på grunn av deres kjennskap til de lokale forhold, i tillegg til at deres medlemskap i nærmiljøet beskytter dem. Helsearbeidernes daglige virke innebærer å ha kontakt med familiene, og da de i tillegg bor i favelaen vil de som del av nabolaget kjenne til familienes økonomiske situasjon i langt større grad enn utenforstående har mulighet til. Favelabeboerne har god oversikt over den økonomiske situasjonen til sine naboer. Kjennskap til familieinntekt er svært relevant og da

kanskje spesielt i forhold til arbeid i den uformelle sektor, som er svært utbredt blant den fattige delen av befolkningen i Ilha.

### **Desentralisert byråkrati: ”Ilha passer på Ilha”**

Det kan se ut som større grad av fleksibilitet og omsorg er konsekvenser av lokal administrering i nærmiljøet. Brin Hyatt (2001) viser hvordan Mildrid Hailey gir byråkratiet et mer menneskelig ansikt. Utenforstående aktører stiller seg uforstående til mer uortodokse metoder som vektlegger resiprositet og lojalitet. Disse tolkes som manglende evne til å styre. I likhet med Hailey hevdes det at helsepersonalet også i forhold til en del faktorer, som her vil trekkes fram, viste fleksibilitet og omsorg ved implementeringen av sosialstøtten. Jeg ble oppmerksom på en frase som lyder omtrent som følger; ”Ilha cuida Ilha” (”Ilha passer på Ilha”), og jeg benytter denne frasen for å belyse solidaritet som helsepersonalet viser mot sine likesinnede, eller med det som i forrige kapittel betegnes som horisontale relasjoner. Allikevel er det viktig å understreke at deres arbeid som helsearbeider, og følgelig deres rolle ved utvelgelsesprosessen, nødvendigvis gir dem en høy status i nærmiljøet.

En stor andel av Brasils fattige jobber i den uformelle sektor, og da de ikke har noen skriftlige attester som tallfester inntekten deres, vil lokalmiljøet kjenne best til inntekt. Arbeid i den uformelle sektor gir helsearbeiderne et slingringsmonn ved påføring av inntekt på søknaden. Beatriz og helsearbeiderne uttalte at de noen ganger nedjusterte inntekten til familiene for at de skulle falle innunder kriteriene for å oppnå støtte. Det var utenkelig å la noen få reals avgjøre om deres naboer og venner skulle gå glipp av høyt verdsatte penger. De utdypet ikke hvorfor de justerte familieinntekten, da det virket som om det var implisitt at dette ble gjort av omsorg til deres medmennesker i Ilha. Ana, en hardtarbeidende helsearbeider, uttrykte om en familie hvis inntekt hun hadde justert at; ”Trenger de ikke hjelpa? De er fattige, er de ikke?”<sup>107</sup>. De brasilianske myndighetene har tidligere tatt minimalt hensyn til den fattige delen av befolkningen, og når staten endelig tilgodeser de fattige virker en grense på noen reals ubetydelig for helsearbeiderne. Hensynet til lokalbefolkningen er av større betydning enn en diffus størrelse som staten, som tradisjonelt har gjort lite for den fattige delen av befolkningen<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> ”Eles não precisam a ajuda? Eles são pobres, não?”

<sup>108</sup> At staten tradisjonelt har vist liten interesse for fattige er skildret i kapittel 2.

Beatriz, sjefen på helsestasjonen, er høyt verdsatt av både pasienter og personalet på helsestasjonen. Hun kommer opprinnelig fra Rio de Janeiro og hører til i middelklassen. I motsetning til helsearbeiderne bor ikke Beatriz i Ilha. Til tross for dette fikk jeg inntrykk av at hennes praksis i relasjon til sosialstøtten i like stor grad som helsearbeiderne bærer preg av en fleksibel og omsorgsfull administrasjon. Når det gjelder veiing og vaksinerings som stilles som krav til mottakere av statlig støtte, bruker personalet mye tid på å purre på de som ikke oppfyller sine plikter. Det sendes jevnlig inn lister til nasjonale myndigheter om mottakernes oppfølging av pliktene, og dersom de ikke tilfredsstillers disse kravene kan støtten kuttes. Beatriz legger ikke skjul på at det hender at hun fører opp fiktive tall dersom mottakerne av støtten, etter flere purringer, ikke møter opp på helsestasjonen. Ifølge Beatriz gjelder disse tilfellene foreldre som "har gitt opp". Hun har ikke hjerte til å risikere at barna skal lide selv om foreldrene har mistet livsgnisten.

Et annet eksempel på Beatriz' omtanke for pasientene er den offensive holdning hun viser ved å oppsøke Kommunesenteret for å tigge flere søknadsskjemaer. Hun blir, (ved en av de to gangene helsestasjonen foretar registreringer), belønnet med 30 til 40 ekstra søknader som nærmiljøet nyter godt av. Nøyaktig hvorfor hun får dette privilegiet utdyper hun ikke, men kanskje det kan forklares ved at hun *deu um jeitinho*<sup>109</sup>, altså at hun tok i bruk det nasjonale kulturelle navigasjonsinstrumentet som gjør det mulig å oppheve formelle regler? Det er liten tvil om hun ble innvilget et privilegium, da, slik beskrevet, under halvparten av målgruppen i Olinda var inkludert per andre mai -05. Benjamin, lederen for sosialstøtten, betegnet fordelingen av søknadsskjemaer som vanskelig. De ble fordelt etter behovene i nærsamfunnene i henhold til en inndeling av Olinda i ti områder.

## **Inkompatible støtter**

Det finnes eksempler på familier som er velsignet med mer økonomisk støtte enn policyen tilsier. I denne forbindelse vil det reflekteres over hvorfor familiene får utbetalt mer støtte enn de i utgangspunktet har krav på. Det vil demonstreres at dette kan forbindes med administrative vansker, men også at fattige selv og nærmiljøet kan ha en finger med i spillet. I begynnelsen av feltarbeidet orienterte jeg meg, ved hjelp av regjeringspolicies og informanter, omkring hvilke typer støtte som finnes. Jeg ble raskt klar over at noen familier mottok pengesummer som ikke samsvarte med policy. Omfanget av disse tilfellene var såpass stort at

---

<sup>109</sup> *Jeitos* eller *jeitinhos* er beskrevet i introduksjonskapittelet.

jeg bestemte meg for å gå disse problemstillingene nærmere i sømmene. Jeg vil nå introdusere to familier som får utbetalt inkompatible støtter.

En formiddag tidlig i feltarbeidet mitt sitter jeg og Eunice (28) på to hvite plaststoler i bakgården på helsestasjonen. Eunice og ektemannen har fem barn i alderen fem til elleve år, og de er svært fattige. Jeg er interessert i hva slags effekt det økonomiske tilskuddet har på familiens livssituasjon, men da Eunice forteller hvilke sosialstøtter de får blir jeg overrasket og retter i stedet oppmerksomheten mot dette. Eunice beretter at familien er innvilget tre typer sosialstøtte: *Bolsa Família* (95 reais<sup>110</sup>), *Bolsa Escola* (15 reais<sup>111</sup>) og *Auxiliar Gaz* (7,5 reais<sup>112</sup>) månedlig. Jeg blir litt paff da hun gir meg denne informasjonen, da disse støttene er inkompatible, men jeg kommenterer det ikke. Det er tidlig i feltarbeidet og jeg vil dobbeltsjekke at jeg har oppfattet policyen på riktig måte.

Vel hjemme leser jeg gjennom policypapirene, og jeg får bekreftet at støttene er gjensidig ekskluderende. *Bolsa Escola* og *Auxiliar Gaz* utgjør ”de tidligere sosialstøttene”, og når familier innvilges *Bolsa Família* skal ”de tidligere sosialstøttene” annulleres<sup>113</sup>, hvilket ikke er tilfelle med sosialstøtten til Eunices familie.

Ved slutten av feltarbeidet oppsøker jeg Eunice for å verifisere informasjonen jeg har fått av henne. Familien bor ”dypt inne i favelaen” og helsearbeideren Mariana følger meg hjem til henne. Mariana går tilbake til helsestasjonen og Eunice og jeg setter oss ned foran huset. Eunice leder an samtalen, og nøler ikke med å fortelle at myndighetene har kuttet ”de tidligere sosialstøttene”<sup>114</sup> og at familien nå kun får utbetalt *Bolsa Família*. Jeg blir forfjamsset da det slår meg at hun kan mistenke meg for at jeg skal ha ”angitt” henne eller hatt noe å gjøre med at støtten deres har blitt kuttet. Før jeg rekker å bedyre min uskyld sier hun at hun vurderte om jeg var involvert, da utestengelsen skjedde kort tid etter at jeg hadde samtalen med henne. Eunice utdyper at hun tok kontakt med helsestasjonen og ga uttrykk for hennes mistanke. Helsepersonalet hadde, i tråd med logikken ”Ilha passer på Ilha” forsikret henne om at jeg ikke hadde noe å gjøre med reduksjonen i sosialstøtte. For øvrig hadde tv også opplyst om dette og hun kjente flere i nærmiljøet som hadde opplevd det samme. Da jeg har kommet over den verste forfjamselsen trekker jeg fram policydokumentene for å forklare Eunice reglementet. Hun forteller at hun er analfabet, og at hun må stole på det jeg sier. Generelt må hun sette sin lit til andre i lignende situasjoner, sier hun.

---

<sup>110</sup> Ca. 285 nok.

<sup>111</sup> Ca. 45 nok.

<sup>112</sup> Ca. 22,50 nok.

<sup>113</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>114</sup> Det vil si *Bolsa Escola* og *Auxiliar Gaz*.

Mistenksomheten Eunice forståelig nok formidler er betegnende for usikkerheten som kan knyttes til antropologen. Sosialstøtte er et sensitivt tema, og jeg ble mer og mer klar over dette ettersom feltarbeidet mitt utviklet seg. Ikke minst hadde dette sammenheng med at det gikk rykter om at myndighetene kontrollerte familiers støtte lokalt<sup>115</sup>. Med andre ord hadde de ifølge ryktene dør-til-dør undersøkelser, og det var jo nettopp det samme jeg gjorde. Heldigvis opplevde jeg ingen andre ubehageligheter foruten denne, og jeg antar at det henger sammen med at helsestasjonen tok meg under vingene. Eunices totale uvitenhet omkring sosialstøtten er representativ for mine fattige informanter. Det var knapt noen som kunne redegjøre for hvorfor de fikk de pengesummene de gjorde. Imidlertid er det ekstra komplisert for Eunice å informere seg om den statlige støtten, da hun er analfabet. Men det var ikke bare blant målgruppa for sosialstøtte det hersket forvirring omkring sosialstøtte. Også blant helsepersonalet, som lokale aktører som implementerer policy, var det mye usikkerhet. I forlengelsen vil Julietas familie, som mottar to *Bolsa Família* presenteres.

Vitória<sup>116</sup>, en ”hvit” dame i 40-årene, er en svært engasjert og intelligent helsearbeider med en innbitt rettferdighetssans. Hun har vært med i *movimentos populares*, såkalte folkelige bevegelser, i hele sitt voksne liv. For tida er hun en av delegatene (*delegadas*) fra Ilha i *Orcamento Participativo* og medlem i innbyggerorganisasjonen i Ilha<sup>117</sup>. Vitória introduserte meg for mange interessante problemstillinger i løpet av feltarbeidet. Det var som om hun hadde teft for hva som var interessant for meg.

Det er tidlig på formiddagen, men allerede nokså varmt. Vitória og jeg er på vei for å hilse på Julieta, hvis familie, ifølge Vitória, får utbetalt to Bolsa Família månedlig. Vitória hilser både i øst og vest, og de forbipasserende favelados<sup>118</sup> virker vennlig innstilt overfor henne. Jeg er spent på dagen, da Vitória og jeg er på vei til ”hennes område”, som av helsepersonalet omtales som det fattigste området i Ilha. Jeg har foreløpig ikke sett denne delen av Ilha, da jeg ikke kan ferdes på egenhånd i favelaen. Vi tar av fra en av de bredere gatene og ned et smalt smug (um beco). Husene er svært enkle og det trange smuget gjør at vi passerer så tett inntil husene at vi kan se inn til folk. Jeg forsøker å ikke virke for nysgjerrig, men de enkle kårene gjør inntrykk på meg. Vitória og jeg har ikke fått snakket noe videre omkring at Julieta får dobbelt støtte, og jeg ønsker derfor å luften en del problemstillinger på veien. Jeg er engstelig for at Julieta skal stille spørsmålstegn ved mine intensjoner. Vil hun være redd for at jeg skal opplyse myndighetene om at familien mottar dobbel støtte? Kan hun mistenke meg for å gjøre

---

<sup>115</sup> Trass i ryktene hadde ingen av mine informanter opplevd kontroll.

<sup>116</sup> Vitória er nevnt i forbindelse med mitt første møte med Ilha.

<sup>117</sup> *Orcamento Participativo* og innbyggerorganisasjonen i Ilha er beskrevet i introduksjonskapittelet.

<sup>118</sup> *Favelados* er betegnelsen på innbyggere i favelaer.

etterforskning<sup>119</sup>, såkalte dør-til-dør undersøkelser for myndighetene? Vitória lytter til meg og forklarer at jeg ikke behøver å bekymre meg. Hun bedyrer at de ansatte på helsestasjonen aldri ville ha satt medbeboerne i favelaen i en situasjon som kunne ført til at de hadde tapt sine tilskudd. Vitória understreker at "Ilha passer på Ilha", og at Julieta kjenner til denne uskrevne loven. Dog legger Vitória ettertrykkelig vekt på at dersom Julieta hadde levd i en mer komfortabel økonomisk situasjon, ville hun ha meldt fra. Julietas familie lever svært kummerlig og er avhengige av de ekstra pengene for å dekke primærbehovene. Å ta fra familien pengene ville være ensbetydende med å ta fra moren mulighet til å brødfø barna sine, påpeker Vitória. Vi avbryter samtalen. Vi er framme ved en mørk rønne, som viser seg å være hjemmet til Julieta og hennes fem barn i alderen tre til elleve år. Faren er alkoholiker og lite til stede. Julieta gir et sympatisk, men samtidig litt røft inntrykk. Vitória, Julieta og jeg setter oss ned ved et vaklevorent bord og snakker, imens barna leiker utenfor huset. Julieta spør om jeg vil ha vann og jeg takker ja. Jeg drikker høflig et par slurker og setter vanglasset fra meg. Det smaker ikke godt og det er tydelig at familien befinner seg blant den halvparten av familiene i Ilha som ikke filtrerer drikkevannet<sup>120</sup>. Vitória introduserer meg og forteller at jeg gjør forskning<sup>121</sup> og at jeg er interessert i å spørre spørsmål om sosialstøtte. Julieta er ærlig omkring at hun mottar to *Bolsa Família* (begge til en verdi av 95 reais), og omtaler hennes doble støtte som familiens redning (*nossa salvação*)<sup>122</sup>. Den økonomiske situasjonen til familien har forbedret seg dramatisk etter at familien ble innvilget sosialstøtte, og forskjellen utgjør skillet mellom å ha tilstrekkelig mat versus å sulte. Rett før familien mottok støtte så Julieta seg nødt til å tigge for å skaffe til veie mat, forklarer Julieta.

Vitórias praksis (altså å ikke melde fra til kommunale myndigheter om at Julieta får utbetalt dobbelt så mye støtte som hun er berettiget) gjenspeiler den omsorgsfulle holdningen som helsepersonalet viser overfor sine horisontale relasjoner. Helsearbeiderne befinner seg, slik allerede beskrevet, i en mellomposisjon ved at de på den ene side representerer staten gjennom sin ansettelse av kommunale myndigheter (helseetaten), imens de på den andre side har status som fattig og beboer i nærmiljøet. Vitórias valg om å ikke informere kommunale myndigheter om Julietas velsignelse vitner om at hennes identitet som beboer i nærmiljøet spiller førstefiolin, imens hennes identitet som arbeidstaker stilles i skyggen av denne. Vitórias lojalitet mot sine horisontale relasjoner er sterkere enn til en uklar størrelse som staten.

---

<sup>119</sup> *Fiscalicacão*

<sup>120</sup> Data fra helsestasjonen.

<sup>121</sup> Helsepersonalet refererte til feltarbeidet mitt som *pesquisa*.

<sup>122</sup> Ca. 570 nok.

## **”Ilha passer på Ilha”: Motstand eller Overlevelse?**

Jeg har så langt vist hvordan helsearbeiderne i Ilha befinner seg i en maktposisjon ved å være ansvarlige for utvelgelsen av familier til *Bolsa Alimentação*. DaMattas (1991) ”brasilianske dilemma” er betegnende for hvordan de, ved utvelgelsen, må forholde seg til to motstridende sett med forventninger på grunn av sin doble identitet som helsearbeider på den ene siden og medlem av nærsamfunnet på den andre siden. De skal overholde demokratiske og objektive regler, samtidig som de antagelig møter forventninger fra familie og venner (horisontale relasjoner) om særbehandling. Det kan virke som om lokale aktører i første rekke prioriterer sine sosiale relasjoner framfor å følge regler til punkt og prikke. En annen tendens ved lokale aktørers implementering er at de demonstrerer fleksibilitet ved implementeringen - antagelig som følge av deres tilhørighet i Ilha. Det næres lojalitet mot nærsamfunnet i sin helhet slik uttrykket ”Ilha passer på Ilha” indikerer. At ”Ilha passer på Ilha” kommer blant annet til uttrykk ved at helsearbeiderne lar være å informere kommunale myndigheter om at beboere i lokalmiljøet får utbetalt mer støtte enn de i utgangspunktet er berettiget. At Julietas familie, som tidligere levde på sultegrensen, får utbetalt noen ekstra reais er kun positivt i helsearbeideren Vitorias øyne. Beatriz’ bokføring av fiktiv vekt hos barn, hvis foreldre ikke oppfyller betingelsene som stilles til dem som mottaker av statlig støtte, forsvares ved å vise til de uskyldige barnas ve og vel.

Hvordan kan disse lokale alternative tolkningene av policy belyses? Utøver helsepersonalet motstand mot staten? Eller kan de alternative tolkningene betegnes som overlevelsestrategier? Ortner (1995:175) beskriver at etter Scott introduserte sin teori om ”Everyday Forms of Peasant Resistance” (1985) har spørsmålet om hva som kan betraktes som motstand blitt mer komplisert, da en slik tilnærming nødvendigvis medfører en utvidelse av begrepet. Tidligere ble motstand forbundet med revolusjonære hendelser. Selv om revolusjon er en svært viktig form for motstand, gir, ifølge Scott (1986:5), en slik tilnærming til fenomenet et lite nyansert bilde. Revolusjoner er sjeldne, men derimot er motstand i form av sommel, hykleri, falsk ettergivenhet, stjeling, ignoranse, baksnacking, ildspåsettelse og sabotasje dagligdags, og må også regnes som motstand (Scott 1986:6). ”Weapons of the weak” er ingen direkte konfrontasjon mot de øvre klasser, og nettopp av denne grunn tør undertrykte bønder utføre disse handlingene uten overdreven frykt for represalier. Malaysia er et klassepreget samfunn, men klassekonflikter kan ifølge Scott (1990:17) være vanskelig å få

øye på: "Anyone who regarded the calm surface of political life in Sedaka as evidence of harmony between classes would simply have been looking in the wrong places for political conflict". I "Domination and the Arts of Resistance" (1990) tar Scott for seg relasjonen mellom "hidden" og public transcripts" som en fruktbar måte å forstå politisk konflikt i klassesamfunn. Slaver og lavkaster framviser i samhandling med sine "herrer" og høykaster en atferd som underbygger maktforholdene. Scott benevner denne tilsynelatende harmoniske samhandlingen "the public transcript". "The public transcript" er basert på de dominantes samfunnssyn og portretterer dem slik de selv ønsker å bli framstilt (Scott 1990:18), men denne formen for idyllisk samhandling er kun "performance". Dersom man skal få forståelse av undertryktes reelle synspunkter og følelser omkring maktforholdene de lever i, må man få tilgang til "the hidden transcript", som defineres på følgende måte (Scott 1990:4):

I shall use the term *hidden transcript* to characterize discourse that takes place "offstage", beyond direct observation by power holders. The hidden transcripts thus derivate in the sense that it consists of those offstage speeches, gestures, and practices that confirm, contradict or inflect what appears in the public transcript.

La oss vende tilbake til den innledende spørsmålsstillingen om hvorvidt "Ilha passer på Ilha" er motstand eller overlevelse. For å svare på dette må motstandsbegrepet gås nærmere i sømmene. Jeg ønsker å rette oppmerksomheten mot "hva som kan regnes som motstand", da dette er et svært komplekst spørsmål. Ortner (1995:175) summerer opp denne kompleksiteten ved å spørre "når en fattig mann stjeler fra en rik mann, er dette motstand eller er det ganske enkelt en overlevelsesstrategi"? Ifølge Scott (1986:26) dreier motstand seg om *intensjonalitet*. Han peker på at motstand må, i det minste delvis, bunne i intensjoner om motstand hos aktørene. Det er ikke alltid like enkelt å få innsikt i intensjonene bak informanters handlinger, da dette bringer oss inn i psykologien, som jo ikke er antropologiens hovedanliggende. Relasjonen mellom motstand og overlevelse er intrikat. Scott (1986:26) konstaterer at det ikke er tilfeldig at fattige bønders higen etter "brød, land og mindre skatt", som ofte er bakgrunnen for motstand, har forbindelse med overlevelse. Ortner (1995) retter søkelyset mot flere vanskeligheter ved motstandsbegrepet. Det er ikke bare komplisert å kartlegge intensjoner ved handling, men aktørene som utfører motstand har også ofte et ambivalent forhold til sin egen motstandspraksis. Ortner trekker fram litteratur om bønder som er psykologisk ukomfortable *både* med motstandspraksis og samarbeidspraksis (det vil si velvillig atferd overfor de

dominante) (Fegan 1986:92 i Ortner 1995:176). Denne tvetydigheten er viktig fordi den retter søkelyset mot at individer både kan utvise motstand og være enige med ”sine overordnede”, og at det ikke nødvendigvis er en svart – hvitt situasjon, men at forholdet mellom underordnede og overordnede kan preges av en dobbelthet. Denne tvetydigheten krever inngående etnografiske ”tykke beskrivelser” (Geertz), som mangler i en del litteratur om motstand, mener Ortner.

Slik det framgår er motstand et brokete begrep, men la oss allikevel forsøke å se nærmere på hvorvidt helsepersonalets alternative lokale praksis handler om motstand eller overlevelse. Praksis i harmoni med ”Ilha passer på Ilha” ble alltid begrunnet med omsorg for lokalbefolkningen i Ilha: Formidling av fiktiv vekt til kommunale myndigheter ble begrunnet med velferd til små barn og fortelser om inkompatible støtter ble sett på som solidaritet. Helsepersonalet består, med unntak av Beatriz, av fattige, og slik beskrevet i kapittel 2 har fattige blitt viet minimalt med oppmerksomhet fra staten. Av denne grunn kunne det kanskje være nærliggende å henvise til den lokale tolkningen av policy som et ”hidden transcript” (altså motstand). En slik tolkning ville legge vekt på at uvelgelsen skjer ”offstage” bak ryggen på statlige representanter. Men jeg hørte aldri henvisinger til kommune eller stat i forbindelse med den alternative praksisen, som jeg oppfattet som motstand. Tvert imot ga helsepersonalet (og mottakergruppa) stort sett uttrykk for at de er fornøyde med at Lularegjeringen endelig tilgodeser den fattige delen av befolkningen. Undertrykte grupperinger gjør ikke alltid motstand, da de også i mange tilfeller er enige med de dominantes styring. McNeish (2002) påpeker dette poenget i sin analyse av ”Populær Deltagelse”<sup>123</sup> i Santuario de Quillacas i Andesfjellene i Bolivia. Innbyggerne i Santuario de Quillacas er i det store og hele ikke motstandere av implementeringen av policyen, men de ønsker derimot innflytelse på denne. McNeish (2002:246) viser til at bolivianske bønder er aktive aktører som ”...struggle over the meaning of and form taken by the international development policies...”. Fattige olindensere kjemper, på samme måte som bolivianske bønder, for innflytelse i forhold til sosialstøtten, men jeg anser deres alternative agenda som overlevelsesstrategi – ikke motstand.

Mosse (2005:129) gir Scotts begreper ”hidden” og ”public transcript” en ny vri. Han benytter Scotts ”hidden transcripts” for å vise hvordan prosjektarbeidere og fattige bønder i India samtykker med policy (tilsvarende ”official transcript”), som er basert på ”utvikling gjennom

---

<sup>123</sup> Popular Participation.

deltagelse”, men stikk i strid med konseptet om deltagelse blir klientelistiske relasjoner mellom Bhil-bøndene og prosjektarbeiderne bygget og opprettholdt. Mosse peker på at det ikke er overraskende at de fattige bøndene allierer seg med prosjektarbeidere, da deres overlevelse tradisjonelt har vært avhengig av allianser med grupperinger som har bedre tilgang til ressurser. Mosse anvender *ikke* ”hidden transcripts” som et redskap for å skildre motstand blant prosjektarbeidere og fattige bønder. Han forklarer sin holdning på følgende måte (Mosse 2005:7):

Michel de Certeau has added subtlety to the understanding of agency by alerting us to the devious, dispersed and subversive `consumer practices` which are `not manifest through [their] own products, but rather through [their] ways of using<sup>124</sup> the products imposed by a dominant economic order` (1984). In other words, while `beneficiaries` (or project workers) may consent to dominant models – using the authorised scripts given them by projects – they make of them something quite different (1984). And it is in this sense we can think with James Scott (1990) in terms of the existence of `hidden transcripts` alongside the `public transcripts` of development policy. What is of interest is less the relationship between policy and implementation, or dominance and resistance, and more that between public and hidden transcripts; between the `monotheistic privilege` of dominant policy models and the `polytheism` of scattered practices` surviving below (de Certeau 1984:48).

Mosse er med andre ord lite opptatt av relasjonen mellom policy og implementering og dominans og motstand. Derimot anses relasjonen mellom ”*public*” og ”*hidden transcript*” mer interessant. Mosse synes å ha en alternativ forståelse av ”hidden” og ”public transcripts” som fokuserer på hvordan målgrupper og prosjektarbeidere bruker de autoriserte ”manuskriptene”, men ”gjør de til noe ganske annet” (de Certeau 1984). En slik forståelse av ”hidden transcript” har mye til felles med helsepersonalets alternative tolkning av sosialstøtten. I introduksjonskapittelet ble Mosses holdning til utvikling introdusert som en ny etnografisk tilnærming som søker å viske ut de kraftige skillelinjene mellom et instrumentalistisk og et kritisk perspektiv. I harmoni med denne holdningen viser forholdet

---

<sup>124</sup> Forfatters utheving.

mellom policy og implementering til et naivt instrumentalistisk perspektiv, samtidig som forholdet mellom motstand og dominans har en overdreven kritisk klang. Mosse beskjeftiger seg i stedet med hvordan praksis utspilles ved utviklingspolicies, og det er også min intensjon.

Motstandsteori er betydningsfull fordi den leder oppmerksomhet mot underordnede grupper og de maktstrukturene de inngår i (Ortner 1995:175). Men det kan tyde på at praksisen som demonstreres ved at "Ilha passer på Ilha" (ved implementeringen av sosialstøtte) handler om overlevelse - i motsetning til Scotts marginale bønders motstand. Dette er i tråd med skisseringen av fattige olindenseres overlevelsestrategier i form av horisontale og vertikale relasjoner i forrige kapittel, som baseres på Scheper-Hughes' inndeling. I avhandlingen deles Scheper-Hughes (1992:472) oppfatning om at fattige så absolutt er handlende aktører, som forsøker å gjøre maksimalt ut av tøffe makroøkonomiske strukturer, men hun poengterer at disse strategiene<sup>125</sup> ikke må forveksles med motstand, slik hun kritiserer Scott med flere for å gjøre. "The goal of the moradores of the Alto do Cruzeiro is not *resistance* but simply *existence*", påpeker Scheper-Hughes (1992:533), og dette er målet også for fattige olindensere.

### **Myndighetenes administrative problemer? Fattiges smidighet?**

La oss vende tilbake til Julieta og Eunice, som representanter for familier som får inkompatible støtter. Lokale byråkraters (helsepersonalet) lojalitet, som de demonstrerer ved å ikke informere kommunale myndigheter om disse familienes lykketreff, har blitt kommentert. Men hva med myndighetenes rolle? Kjenner de til dette smutthullet? Har fattige selv en finger med i spillet i forhold til at de får mer penger utbetalt?

La oss først se på myndighetenes rolle. På nettsidene til regjeringa<sup>126</sup> beskrives det at registrene over mottakerne av *Bolsa Família*, *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola*, *Cartão Alimentação* og *Auxílio Gaz* har blitt gjennomgått, og at det har blitt identifisert familier som er inkludert i flere støttetiltak. Disse tilfellene skal ryddes opp i. Det vil si at de vil kutte de

---

<sup>125</sup> Scheper-Hughes bruker termen taktikk, ikke strategi, for å vise til fattiges kreativitet for å gjøre mest mulig ut av en vanskelig livssituasjon. Taktikk er en mer defensiv holdning enn en strategi. I oppgava har jeg valgt å se bort fra dette skillet.

<sup>126</sup> Mer spesifikt på nettsidene til *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome* (MDS). [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

irregulære støttene til familier som mottar flere støtter. Revisjonsarbeidene betegner en del ”kategorier” hvor familier mottar flere støtter:

**A:** Barn som har blitt registrert i flere familier, med det resultatet at det mottas statlig støtte for disse barna i flere familier. Støtten det gjelder er *Bolsa Família*.

**B:** Familier som er tildelt både *Bolsa Família* og ”de tidligere sosialstøttene” samtidig.

**C:** Familier som mottar flere *Bolsa Família*.

**D:** Denne kategorien gjelder personer som har flere NIS (*número identificação social*), som er en type dokumentasjon som benyttes ved registrering. Disse personene har brukt de forskjellige identifikasjonene til å gjøre flere registreringer. Tiltakene dette angår er *Bolsa Família* og ”de tidligere sosialstøttene”<sup>127</sup>.

Et tilbakeblikk på mine empiriske eksempler tilsier at mine informanter sannsynligvis faller innunder to av de fem kategoriene. Eunice har vært inkludert i både *Bolsa Família* og ”de tidligere sosialstøttene”, slik kategori B innebærer. Dette har blitt oppdaget og familien har, i tråd med regelverket, blitt fratatt ”de tidligere sosialstøttene”. Julietas familie har, slik kategori C framstiller, fått flere *Bolsa Família*. I motsetning til Eunice har Julietas tilfelle antakelig ikke blitt konstatert enda.

Den brasilianske regjeringa forsøker å gjøre tiltakene mest mulig effektive, slik at ressurser ikke skal gå tapt. Penger ”går til spille” når familier, slik mine informanter er eksempler på, inkluderes i inkompatible tiltak og får tildelt mer penger enn de har krav på. I denne sammenheng innvilger Verdensbanken den brasilianske regjeringa lån på 572 millioner dollar. Ressursene skal brukes til å forbedre fokus, utbedre registrene over mottakerne og til utvikling av evalueringssystem for *Bolsa Família*. Et av formålene som pengene skal brukes til er å eliminere duplikasjoner<sup>128</sup>. Duplikasjoner viser til at samme familie mottar ressurser fra to eller flere ”kilder”, slik revisjonsarbeidene til myndighetene tar for seg<sup>129</sup>.

I tråd med de administrative vanskene som har blitt skissert konstaterer Saba Arbaché (2003:41) at liten politisk vilje har medført dårlig fokus og lav effektivitet ved sosiale policies

---

<sup>127</sup> [www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastrados-e-auditorias-realizadas](http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastrados-e-auditorias-realizadas)

<sup>128</sup> [www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=460](http://www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=460)

<sup>129</sup> [www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastrados-e-auditorias-realizadas](http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastrados-e-auditorias-realizadas)

i Brasil. Utilstrekkelig identifikasjon av hvem de fattige er og deres behov er et problem. Læringskurven for implementeringen av policies av denne typen er derfor nødvendigvis bratt. Når det i tillegg tas i betraktningen at Brasil er verdens femte største land målt etter både areal og innbyggertall<sup>130</sup> blir omfanget av å implementere nasjonale policies tydeligere. For å lettere identifisere de fattige ble det 24. juli 2001 opprettet et register over 9,3 millioner fattige familier med inntekt per familiemedlem på inntil 100 reais (ca. 300 nok). Registeret omtales som *Cadastro Único* (det eneste registeret), og navnet henspiller på at kun dette registeret skal benyttes i forbindelse med sosialstøtte. Registeret skal gjøre det lettere å håndtere og kontrollere sosiale policies som sosialstøtten. Når helsearbeiderne i Ilha foretok registreringer til *Bolsa Alimentação* ble dataene samlet i dette registeret. Slik mine etnografiske eksempler vitner om opplever myndighetene, til tross for utarbeidelsen av *Cadastro Unico* og større fokus på sosialpolitikk, fortsatt vanskeligheter i forhold til kontroll.

Fattige aktører kan også selv ha vært medvirkende til utbetaling av inkompatible støtter. For å oppnå støtte er det en forutsetning å registreres i *Cadastro Único*. I utgangspunktet skal søknaden<sup>131</sup> skrives i mors navn, slik at hun kan disponere en eventuell pengestøtte. I de empiriske eksemplene (Julieta og Eunice) ble søknadene til en av støttene (*Bolsa Escola*) registrert i fars navn på grunn av at mor på dette tidspunktet ikke hadde tilstrekkelig identifikasjon. Derimot hadde mødrene anskaffet identifikasjon da det på et seinere tidspunkt ble gjort registreringer til *Bolsa Alimentação*, og søknadene ble denne gangen rettmessig skrevet i mødrenes navn. Poenget jeg ønsker å formidle er at alle familiene jeg kjenner til som er mottakere av uforenelige sosialstøtte har skrevet søknader til ulike former sosialstøtte i både mors og fars navn. Selv om dette i teorien ikke er reglementert ble det gjort i praksis. I intervju med kommunale myndigheter klager byråkrater på at familier registrerer seg for eksempel både ved skolen og ved helsestasjonen i henholdsvis mors og fars navn. Fattiges praksis fører til at en familie framstår som to familier for myndighetene. Men hvorfor registrerer så familier seg to ganger? Benjamin, lederen på Kommunesenteret, mener at familier forsøker å få dobbelt støtte, og at det er en bevisst strategi fra disse familiene sin side. Det høres ikke usannsynlig ut at enkelte familier handler nettopp ut fra et maksimeringshensyn. I en vanskelig livssituasjon vil jeg tro at det kan være fristende å forsøke å få utbetalt mer støtte enn man i utgangspunktet har krav på. Villarreal (2002:98)

---

<sup>130</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Largest\\_Countries\\_in\\_the\\_World](http://en.wikipedia.org/wiki/Largest_Countries_in_the_World),  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Country\\_population](http://en.wikipedia.org/wiki/Country_population)

<sup>131</sup> Søknaden betegnes karakteristisk nok som *Cadastramento Unico* (det eneste søknadsskjemaet).

skildrer fattiges ”smidighet”<sup>132</sup> ved implementeringen av FONAES<sup>133</sup> i Mexico. FONAES er en statlig fattigdomsreducerende policy som søker å skape samarbeid mellom fattige bønder og staten. Meksikanske myndigheter ønsker å hjelpe fattige bønder ved å finansiere deler av levedyktige prosjekter. Enkelte fattige meksikanere tøyser lovene (policy) til sin egen fordel. Meksikanske myndigheter godtar familieforetak som prosjekt, men myndighetene og de fattige bøndene har ulike oppfatninger omkring definisjonen av familien. For myndighetene betyr familieforetak samarbeid mellom fedre, sønner og forhåpentligvis mødre og døtre. Bøndene derimot inkorporerte medlemmer i den utvidede familien og mødre og døtre i familieforetaket, men i realiteten jobbet ikke disse i foretaket. Resultatet var at fedre og sønner fikk tildelt mer ressurser enn de i utgangspunktet hadde krav på og følgelig marginalisering av kvinner. I tråd med Villarreals påpeking av fattige meksikaneres manøvrering vil jeg tro at også fattige olindensere manøvrerte i forhold til implementeringen av sosialstøtten. Det er ikke usannsynlig at enkelte fattige registrerte seg flere ganger for å få flere typer støtte, eller at de registrerte barna i flere familier for slik å få mest mulig statlig støtte. Det levnes allikevel liten tvil om at mangel på informasjon også er medvirkende til dette. Slik det har blitt skildret er velinformerte blant målgruppen unntaket – ikke regelen. I fortsettelsen beveger vi oss fra forhandlinger omkring tilgang til sosialstøtte på lokalplan til forhandlinger på kommunalt plan.

## FORHANDLINGER PÅ KOMMUNALT PLAN

### Mediering

I likhet med at det foregår forhandlinger omkring tilgang til statlig støtte i nærmiljøet, foregår det også forhandlinger på kommunalt nivå. Til forskjell fra i Ilha, der horisontale relasjoner benyttes som forhandlingsverktøy, drar fattige nytte av sine vertikale relasjoner på denne arenaen.

Sebastião er presentert tidligere i oppgaven som en tidligere politisk aktiv afro-brasilansk mann som er fadder for José, sønnen til Letícia. Jeg møter Sebastião første gang på språkskolen jeg går, da han er innom for å hilse på Pedro<sup>134</sup>. Jeg fatter interesse for ham da han har med seg en mann hvis hans assistanse har ført til at mannens sønn har blitt tildelt

---

<sup>132</sup> Jeg har valgt å oversette det som gjerne forbindes med ”sleight of hand” med smidighet.

<sup>133</sup> *Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad*

<sup>134</sup> Pedro var inngangsporten min til Ilha, slik beskrevet i introduksjonskapittelet.

*Bolsa Escola*. Jeg blir nysgjerrig på hvordan Sebastião har vært involvert i forhold til registreringen av denne gutten, da registrering til denne typen sosialstøtte kun foregår til bestemte tidspunkter på skolene. Jeg skal seinere lære at Sebastião ikke har vært tilknyttet skoleverket som gjennomfører registrering. På hvilken måte har han da hadde vært involvert i registreringen? I henhold til byråkratene på Kommunesenteret, skal registreringer foregå på bestemte tidspunkt på skoler og helsestasjon, og gjøres kun i ekstraordinære tilfeller for svært trengende på Kommunesenteret. Sebastião forklarer at han ved flere anledninger har oppsøkt Kommunesenteret sammen med venner hvis familie ikke mottar statlig støtte, og det har i mange tilfeller lyktes å registrere disse familiene. Nasjonale myndigheter henstiller familier som enda ikke har registrert seg å vente til kommunale myndigheter foretar registreringer<sup>135</sup>, men dette bare fnyser Sebastião av. ”Jeg kjenner folk som har dødd av sult imens de venter på hjelp, og den eneste måten å oppnå resultater på er å være offensiv”, er Sebastiãos innstilling. Det avgjørende for at fattige skal få registrert seg utenom de definerte tidspunktene for registrering er, ifølge Sebastião, at de må alliere seg med ”de rette personene”, slik at disse kan være med dem for å registrere seg. Disse ”rette personene” henviser til aktører som har mer innflytelse enn dem selv, og som appellerer til byråkratene i større grad.

I forrige kapittel karakteriseres Sebastiãos *compadrazgo* relasjon til Letícias familie, og her vil det illustreres hvordan relasjonen fungerer i praksis i forhold til sosialstøtten. I likhet med de ovennevnte familiene nyter også Letícias familie godt av Sebastiãos engasjement og kjennskap til det politiske liv. José, hans fadderbarn, ble registrert til *Bolsa Alimentação*<sup>136</sup> for to, tre år siden, men tida har gått og familien har ikke blitt innvilget støtte. Sebastião tar derfor med seg Letícia på Kommunesenteret for å forsøke å få fortgang på prosessen. Byråkratene forklarer at familien ikke mottar støtte på grunn av at Letícia kun har forevist kopi av identifikasjon ved tidspunkt for registrering. Nasjonale myndigheter gjør det klart at dersom mor ikke besitter identifikasjon når det gjøres registreringer, kan hun allikevel søke om statlig støtte<sup>137</sup>. Imidlertid er det lovbestemt at disse familiene må fremskaffe dokumentasjon før de får utbetalt den månedlige støtten. Sebastião insisterer på sitt sedvanlige vis at Letícia må kunne få utbetalt støtte da hun tross alt besitter kopi av identifikasjonen sin, og selv om det formelt sett ikke er reglementert innvies Letícia og hennes familie *Bolsa Família* kort tid etter.

---

<sup>135</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>136</sup> Grunnen til at familien innvilges *Bolsa Família* og ikke *Bolsa Alimentação* er at, slik beskrevet i kapittel 3, regjeringen har implementert *Bolsa Família*.

<sup>137</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

Hvorfor synes Sebastião å ha innflytelse på byråkratene på Kommunesenteret? Hvilke kvaliteter gjør at han er en god talsmann og følgesvenn for fattige som henvender seg til kommunens representanter? Det er ikke meg bekjent at Sebastião har relasjoner til noen av byråkratene på Kommunesenteret, og at dette kunne falle hans fattige venner til gode. Derimot er Sebastião på grunn av sitt engasjement i politikken og i organisasjonsvirksomhet velartikulert og informert omkring rettigheter. At Letícia mottar støtte trass i at hun kun har kopi av identifikasjonen sin vil jeg tro er et typisk eksempel hvor byråkrater gjør bruk av skjønn, og avgjørelsen virker fleksibel. Derimot er det interessant at det sees bort fra dette når Sebastião medierer på vegne av Letícia. DaMatta (1991) peker på mediatorer som essensielt i det brasilianske samfunnet, og disse sosiale relasjonene gjør det mulig å ”myke opp” lovene. Loven opprettholdes overfor *individer*, men aldri overfor *personer*, gjør daMatta oppmerksom på<sup>138</sup>. Det kan virke som Sebastião opptrer som en mediator i møte med byråkratiet, og at dette fører med seg at de fattige han representerer blir behandlet på en bedre måte i kraft av Sebastiaos autoritet og kjennskap til det politiske liv. Dersom fattige dukker opp alene for å gjøre registreringer er sjansen for å få avslag stor, mener Sebastião. Denne holdningen er analog med daMattas (1991:191) påpeking om at *individer* som tilhører de lavere klasser og som ikke har sosiale relasjoner som kan mediere på sine vegne, befinner seg i en isolert situasjon hvor de må konfrontere samfunnet som *individ* og følgelig må forholde seg til loven.

## Antropologen som forhandlingsverktøy

I likhet med de foregående etnografiske eksemplene vil det også her demonstreres hvordan antropologen, som en vertikal relasjon, kan fungere som mediator på kommunalt nivå. Da jeg ble kjent med Carolina og Carlos<sup>139</sup> var det naturlig å stille spørsmål ved om et svært fattig ektepar som praktisk talt ikke har inntekt, men heller ikke har hjemmeboende barn, er potensielle mottakere av sosialstøtte. Carolina har to sønner som bor med sin far i Paraíba, hvorav begge sønnene får *Bolsa Escola*. Ifølge policy viser definisjonen på familie til en gruppe som har tilknytning til hverandre som følge av foreldreskap eller affinitet (slektskap gjennom ekteskap). Familien kjennetegnes ved at de bor under samme tak og danner en husholdsenhet, hvor alle familiemedlemmene bidrar til fellesskapet<sup>140</sup>. Carolina forteller at hun oppsøkte en skole i nærheten da det var registrering til *Bolsa Escola* i håp om å få

---

<sup>138</sup> Forskjellen mellom individet og personen er beskrevet i avsnittet om helsearbeidere i ”det brasilianske dilemma”.

<sup>139</sup> I forrige kapittel presenteres Carolina og Carlos som inngår i en vertikal relasjon med britten Peter.

<sup>140</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

registrert seg, men de som tok seg av registreringene ga beskjed om at hun ikke kunne registrere seg på grunn av at de ikke har barn boende hjemme. I Brasil finnes det mange typer husholds sammensetninger, og avgrensningen omkring hvilke familieformer sosialstøtten er myntet på er derfor viktig. Etter en tid i felten gjorde jeg et formelt intervju med Benjamin og Ronaldo, henholdsvis leder og daglig leder ved Kommunesenteret. Jeg hadde en rekke spørsmål knytta til sosialstøtte, og hvorvidt Carolina og Carlos var potensielle mottakere av sosialstøtte var et av disse. I denne anledning lød samtalen mellom Benjamin, Ronaldo, Letícia (oversetteren min) og meg omtrent som følger:

**Heidi:** Jeg vil gjerne vite om familier uten barn kan motta sosialstøtte.

**Letícia:** *oversetter spørsmålet mitt:*

Kan familier uten hjemmeboende barn motta sosialstøtte?

*Benjamin og Ronaldo svarer til Leticias og min overraskelse i munnen på hverandre:*

**Benjamin:** Nei.

**Ronaldo:** Ja.

*Det blir stille et lite øyeblikk, før Benjamin (hovedansvarlig) tar føringen i samtalen:*

**Benjamin:** Jo. Både familier uten barn og enslige kan motta *Bolsa Família*. Men bare dersom de befinner seg i kategorien *ekstremt fattig*, det vil si at de har en inntekt på inntil 50 reais<sup>141</sup> per person. Dersom de derimot har en inntekt som overstiger denne summen befinner de seg ikke i målgruppa.

Jeg er fornøyd med at vennene mine oppfyller kriteriene for å få statlig støtte. Men under intervjuet glemte jeg å spørre *hvor* Carolina og Carlos kan henvende seg for å skrive søknad om sosialstøtte. Men jeg har heldigvis avtale med byråkratene om å komme innom Kommunesenteret for å hente informasjonsmateriale, og kan benytte anledningen til å spørre om dette. En ukes tid seinere tropper jeg derfor opp på Kommunesenteret. Jeg spør en av funksjonærene om Ronaldo er til stede, og det er han heldigvis. Kort tid etter kommer han farende ut fra et rom. Det ser ut som han har en travel arbeidsdag.

---

<sup>141</sup> Ca. 150 nok.

**Heidi:** Hei. Takk for sist. Jeg har kommet for å hente informasjonsmateriale om sosialstøtten slik vi avtalte.

**Ronaldo:** Hei og takk for sist ja. Bare et øyeblikk – jeg skal hente brosjyrene.

*Han kommer tilbake etter kort tid med et par brosjyrer.*

**Heidi:** Takk. Kan jeg stille deg et spørsmål jeg glemte under intervjuet?

**Ronaldo:** Ja, selvsagt. Hva lurer du på?

**Heidi:** Under intervjuet sa dere at fattig familier uten barn kan søke om sosialstøtte. Jeg kjenner en familie i denne situasjonen og lurer på hvor de kan henvende seg for å søke om støtte?

**Ronaldo:** Det er ofte vanskelig å finne et registreringspunkt for denne gruppen. Men du kan ta med familien hit.

**Heidi:** Er det på Kommunesenteret familier uten barn kan registrere seg?

**Ronaldo:** *Tydelig utålmodig etter å avslutte samtalen:*

Det er som sagt vanskelig å identifisere et sted for registrering for denne gruppen, men du kan ta med denne familien hit slik at jeg kan registrere de. Fordi du spurte.

Utsikten til å hjelpe Carolina satte i gang en tankeprosess omkring det moralske aspekt. Innebar registreringen en snarvei i byråkratiet? Ironien slo meg. Jeg hadde ivrig notert sider ved implementeringen som virket i gråsonen mellom legitimitet og illegitimitet, og nå hadde jeg selv muligheten til å ta en snarvei. Det er selvsagt utelukkende positivt om Carolina og Carlos, som var blant mine fattigste informanter, får innvilget støtte. Jeg stusser derimot over at Carolina, i henhold til Ronaldos bemerkning, får denne muligheten på tross av at det strengt tatt ikke er konvensjonell praksis å registrere familier uten barn. Slik dette empiriske eksempelet og Sebastiãos mediering på vegne av sine fattige venner viser, kan det virke som om fattige som har ”de rette” sosiale relasjonene stiller sterkere i relasjon til å inkluderes i sosialstøtten. Jeg søker råd hos Tiago, som er en respektert brasiliansk akademiker. Hans synspunkt omkring saken er at det er et velkjent fenomen i Brasil at fattige og mindre innflytelsesrike brasilianere i mange tilfeller kan oppnå fordeler ved å alliere seg med mer ressurssterke og innflytelsesrike personer. Det er slik Brasil fungerer, og dersom jeg har lyst til å bruke min innflytelse for å hjelpe, ser Tiago ingenting i veien for det. Som en liten digresjon på hvordan privilegier gjør seg gjeldende i Brasil forteller han at han for kort tid tilbake hadde forelest ved et brasiliansk universitet. En person Tiago hadde hatt kontakt med ved dette universitetet hadde tilbudt ham en traktor. Traktoren var egentlig kommunenes

eiendom, men den var ikke lenger i bruk. ”Var det ikke slik at Tiago hadde en liten farm (*fazenda*)? Kanskje traktoren kunne komme Tiago til nytte?”, hadde mannen tilbudt. Tiago hadde ganske enkelt avslått ved å si ellers takk, men han hadde ikke behov for traktor på farmen. Selv om tilbudet Tiago avslår har en mye tydeligere korrump karakter (gi statens eiendom til privatpersoner) enn privilegiet jeg ble tilbudt (å hjelpe Carolina å søke statlig støtte) viser begge tilfellene til at personer med høyere sosial status oppnår fordeler i Brasil.

Etter å ha vurdert det moralske aspekt ved å hjelpe Carolina å søke om støtte en stund bestemmer jeg meg for å ta rådet til Tiago til etterretning. Jeg har kommet fram til at Carolina og Carlos virkelig er lutfattige og at de definitivt er kvalifiserte mottakere av sosialstøtte. Dessuten støtter jeg meg til Tiago, som tross alt kjenner brasilianske forhold.

Carolina og jeg tar en *combi*<sup>142</sup> til Kommunesenteret. Carolina har pyntet seg. Hun har på seg en pen topp, har på seg lepestift og har fikset håret. Jeg har aldri sett henne med sminke tidligere, og det er tydelig at hun ønsker å gi et respektabelt inntrykk. Hun har også med seg veske og viser meg ivrig identifikasjonspapirene sine. Da vi er vel framme på Kommunesenteret legger jeg merke til at Carolina skjelver. Hun virker ofte smånervøs, og det gir hun også selv uttrykk for. Et liv i konstant usikkerhet gjør henne ofte nervøs og ukomfortabel. Men så oppjaget som hun er nå har jeg aldri sett henne. Hun bekrefter at hun er nervøs for utfallet på henvendelsen. For henne og Carlos som sjelden oppdriver midlertidig arbeid utgjør 50 reais<sup>143</sup> månedlig svært mye. Jeg er også svært spent på resultatet på to måter. Jeg ønsker av hele mitt hjerte at Carolina skal få en sårt tiltrengt støtte, men også med hensyn til feltarbeidet mitt dunker hjertet litt ekstra fort. I løpet av feltarbeidet har det blitt tydeligere og tydeligere at sosiale relasjoner er alfa og omega i Brasil. Og nå kan dette bekreftes ytterligere.

Det går heldigvis smertefritt. Ronaldo er ikke tilstede, men etter å ha forklart situasjonen fyller en av de ansatte ut søknaden. På vei hjemover er Carolina sjeleglad å ha fått utrettet det hun kom for. Hun uttrykker at hun håper at hun er heldig denne gangen, og legger ut om viktigheten av kjennskap i Brasil og legger til at hun ikke er i tvil om at registreringen ble gjort med tanke på at jeg skulle ta med meg et godt inntrykk av sosialstøtten hjem til Norge. At hun skulle fått til å søke på egen hånd bare ler hun av.

Da jeg fortalte om hendelsen på helsestasjonen var det enighet om at det var uvanlig at en familie uten barn fikk søke om statlig støtte. Ingen av helsearbeiderne kjente til noen tilfeller i

---

<sup>142</sup> Liten varebil som fungerer som buss.

<sup>143</sup> Ca. 150 nok.

Ilha. Å søke på støtte er kun første skritt på veien for å bli inkludert i tiltaket, da det er *Ministerio do Desenvolvimento Social (MDS)* som behandler og godkjenner søknaden. Henvendelsen på Kommunesenteret fant sted på slutten av feltarbeidet mitt, og siden prosessen fra det søkes støtte til denne blir innvilget ofte er drøy, tok jeg vel hjemme i Norge kontakt med Peter for å forhøre meg om Carolinas skjebne. Dessverre hadde Carolinas søknad ikke blitt godkjent enda, og Carolina var svært bitter på myndighetene.

Fattige olindenseres forhandlinger om tilgang til støtte ved hjelp av vertikale relasjoner har mange fellestrekk med hvordan fattige meksikanere forhandler politisk rom for å inkluderes i FONAES<sup>144</sup> gjennom å affiliere seg med sterke grupperinger (Villarreal 2002). Mer spesifikt er FONAES altså en policy som tar sikte på å skape partnerskap mellom fattige bønder og staten. Partnerskap innebærer to likeverdige parter, og kun de mest levedyktige jordbruks- og kyrforetakene prioriteres av myndighetene. Tiltaket er organisert slik at staten skaffer til veie 30 prosent av kostnadene og bøndene investerer i jord og arbeidskraft. At kun de mest levedyktige prosjektene prioriteres innebærer, i likhet med tilgang til sosialstøtten, forhandlinger omkring tilgang til en begrensa ressurs. De meksikanske myndighetene krevde at prosjektene skulle være gruppeforetak, og bøndene ser derfor verdien av å alliere seg med sterke grupperinger. Villarreal (1994) argumenterer for at tilgang må forbindes med mediering av ledere. De som ikke lyktes i å inkluderes i tiltakene begrunnet dette med at de ikke hadde vært alliert med de rette grupperingen og lederne. Jeg sier meg enig i Villarreal (1994:91) poengtering av at ekstreme tilfeller av korrupsjon er lett å få øye på, men at grensen mellom det legitime og det illegitime er forhandlingsbar. Det er iøynefallende at fleksibiliteten kommer til gode for fattige olindensere som har relasjoner med mer innflytelsesrike personer som kan mediere på vegne av dem. Det finnes også eksempler på tiltak i Brasil hvor favorisering finner sted. *Cheque Cidadão* ble i 1999 satt i verk av myndighetene i Rio de Janeiro i samarbeid med supermarkedskjeder (da Silva, Belik, Takagi 2003). Supermarkedskjedene deler ut sjekker på 100 reais (ca. 300 nok) til fattige familier. Lobato (2000 referert til i da Silva et al. 2003:170) identifiserer klientelisme som et problem ved implementeringen av tiltaket. Familiene må registreres hos lokale sivile ledere og religiøse ledere, men det finnes ingen kontroll av denne registreringen. Følgen er at tilgangen til sjekkene har blitt et privilegium for medlemmer av politiske partier og religiøse grupperinger, og i så måte er sosiale relasjoner en viktig indikator på tilgang til ressurser. Så

---

<sup>144</sup> FONAES er allerede framstilt i teksten i forbindelse med fattige meksikaneres ”smidighet” som en strategi for å få tildelt mest mulig statlige ressurser).

langt har betydningen av fattiges sosiale relasjoner som mekler på vegne av dem blitt framstilt. Men hva med fattige som *ikke* har fordelsaktige sosiale forbindelser? Familier som erfarer vansker med tilgang til støtte vil vies oppmerksomhet i fortsettelsen.

## Ekksklusjon av de uidentifiserbare

Maia<sup>145</sup> og jeg sitter og dørser på trappa utenfor huset hennes midt på dagen i den intense heten. Vi snakker om stort og smått og ser på at døtrene hennes og noen andre barn i nabolaget hopper paradís. Ei av nabodamene, Carol, kommer og setter seg sammen med oss på trappa. Hun er ei dame i 40 årene med europeiske aner. Hun ser sliten ut. Samtalen vandrer og vender inn på sosialstøtte. Carol forklarer at hun ikke mottar noen form for støtte- og det til tross for at verken mannen eller hun har jobb til å forsørge de sju barna, hvorav fem av barna er i alderen 0-15 år (alder for støtte). Jeg sier at det høres jo merkelig ut at en familie som har sju barn og hvis foreldre er arbeidsledige ikke får sosialstøtte. Carol forklarer stillferdig at verken hun eller mannen hadde legitimasjon da Ana (helsearbeideren hennes) registrerte familiene i nabolaget. Hun og mannen hadde mistet legitimasjonspapirene og de hadde ikke hatt tid til å reise til hjembyen som ligger interior<sup>146</sup> i Pernambuco for å få utstedt ny legitimasjon. Carol forklarer resignert at det var ingenting de kunne gjøre. Hun blir ikke sittende lenge - pliktene i hjemmet kaller. Da hun har gått beretter Maia at det er forferdelig at denne familien ikke får støtte. De sulter (*passa fome*), sier hun stille.

Carols fortvilte situasjon er langt fra enestående i Ilha. Personalet på helsestasjonen fortalte at det var mange familier som manglet identifikasjon, og som helsearbeiderne derfor hadde vært nødt til å se bort fra når de registrerte familier til *Bolsa Alimentação*. Ulike typer identifikasjon kan benyttes i registreringsprosessen, og blant disse er *certidão de nascimento*, *certidão de casamento*, *carteira de identidade* og *carteira de trabalho* som henholdsvis viser til fødselsattest, vigselsattest, identitetspapirer og ”arbeidskort”. Den første gangen det var registrering (2001) registrerte helsearbeiderne familier uten identifikasjon og videresendte søknadene til kommunale myndigheter (Kommunesenteret). Men søknadene ble sendt i retur med tydelig beskjed om at familiene måtte kunne framvise dokumentasjon dersom de skulle kunne registreres. Kommunens praksis stemmer ikke overrens med policy. Ifølge myndighetene<sup>147</sup> skal ikke familier som ikke har identifikasjon avvises. Familier som på tidspunkt for registrering ikke kan framvise identifikasjon skal allikevel kunne registreres. For

---

<sup>145</sup> Maia er introdusert i kapittel 3.

<sup>146</sup> *Interior* betegner innlandet i Pernambuco.

<sup>147</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

at disse familiene derimot skal kunne innvilges støtte må de i etterkant framvise identifikasjon. Helsepersonalet oppfordret de gjeldende familiene til å anskaffe de nødvendige identifikasjonspapirene slik at de skulle kunne inkluderes i tiltakene. I noen tilfeller lykkes familiene med å anskaffe identifikasjon, men i andre tilfeller var påminnelsene forgjeves. Beatriz, sjefen på helsestasjonen, beretter at noen av de fattigste familiene i Ilha rett og slett har ”gitt opp” – de har sluttet å tro på en bedre morgendag. Disse familiene hadde ikke tatt initiativ til å framskaffe identifikasjon, selv om de ble forklart at det var deres eneste mulighet til å kunne få økonomisk støtte. Spesielt prekær hadde situasjonen vært i Marianas område, som anses blant helsepersonalet som det nest fattigste området i Ilha.

Ifølge brasiliansk lov (9.534/97) skal fattige brasilianere få identifikasjon gratis dersom man aldri har fått utstedt identifikasjon (fødsels sertifikat) eller har mistet denne<sup>148</sup>. Flere av informantene mine meddeler at det allikevel viser seg å være problematisk i praksis. Helsearbeideren Giovanna forteller at hun oppsøkte rådhuset (*a prefeitura*) i denne hensikt. Hun er delegat (*delegada*<sup>149</sup>) i Orcamento Participativo, og på et av møtene i OP hadde Vera Gomez, *a secretária do OP* (etatslederen) opplyst om at identifikasjonspapirer er en rettighet alle brasilianere har, og at kommunen skaffer til veie dette for vanskeligstilte brasilianere. Giovanna tok Vera Gomez på ordet og møtte opp på rådhuset i dette ærend. Men hun ble avvist, beskriver hun.

På samme måte som sosiale relasjoner kan være fordelaktig for å inkluderes i sosialstøtten kan det tyde på at mediering også kan være fruktbart for å framskaffe identifikasjon. Sebastião, den afro-brasilianske politisk aktive mannen som er fadder (*padrinho*) for José, en av sønnene til Letícia og Antonio, er av denne formening. En dag når jeg er på besøk hos Letícia og Antonio bretter Sebastião demonstrativt ut et notat som lyder omtrent som følger:

---

<sup>148</sup> <http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

<sup>149</sup> *Delegada* er den kvinnelige betegnelsen på delegat som er representanter for nærmiljøet i *Orcamento Participativo*.

**Edilson Nascimento gir Sebastião da Silva myndighet til å ta med seg Pedro Nelson og Filipe Santana til sosialetaten<sup>150</sup> for å anskaffe gratis identifikasjon grunnet deres vanskelige økonomiske situasjon.**

Det er bemerkelsesverdig at to personer som åpenbart oppfyller kriteriet for å kunne få utstedt identifikasjon gratis, må følges av en tredje person for å få oppfylt en rettighet de har som følge av sin status som fattige. Hadde de i likhet med Giovanna blitt avvist dersom de hadde dukket opp på rådhuset (*prefeitura*) alene?

Omfanget av familier uten identifikasjon er stort. 7. juli er jeg med på et møte den dedikerte helsearbeideren Vitória er med å arrangere. Møtet finner sted på NGOen i Ilha, og tilstede er Vitória som representant for helsestasjonen, to helsearbeidere som er tilknyttet den andre helsestasjonen i Ilha, Rafael (lederen i innbyggerorganisasjonen i Ilha), en representant fra en av skolene i Ilha, ordstyrer, en annen representant fra NGOen og jeg. To andre NGOer som er engasjert i menneskerettigheter støtter prosjektet. En av agendaene for møtet er å organisere en dag i Ilha hvor familier som av ulike grunner mangler identifikasjon skal kunne få utstedt disse gratis. Utstedelse av identifikasjon vil gi de gjeldende familiene sjansen til å kunne inkluderes i sosialstøtten ved en seinere anledning. Dessverre fikk jeg ikke muligheten til å være med på denne dagen, da den fant sted etter jeg hadde reist hjem.

Sett fra et organisatorisk og praktisk standpunkt er det forståelig at myndighetene ikke kan utbetale støtte til fattige som ikke kan legitimere hvem de er. Derimot er det et stort problem for mange fattige at de, slik mine empiriske eksempler indikerer, opplever vanskeligheter med å anskaffe identifikasjon selv om de har loven på sin side. På helsestasjonen ble det sagt at svært mange blant de aller fattigste ikke hadde identifikasjonspapirer. Følgelig vil mange av de mest trengende forhindres fra å få økonomisk støtte. Det må legges til rette for at fattige skal kunne få utstedt identifikasjon slik at de kan inkluderes i sosialstøtten, og i så måte er det lokale initiativet i Ilha svært viktig. Det vil følges opp med å vise til flere familier som av ulike grunner ikke er inkludert i tiltakene.

---

<sup>150</sup> Secretaria Políticas Sociais

## Prioritert gruppe. Ingen støtte fire år seinere

Under feltarbeidet ønsket jeg å komme i kontakt med familier som ikke får sosialstøtte, og Vitória ønsker i denne sammenheng å introdusere meg for en familie. Hun tar meg med til Samuels familie, som består av Samuel (38 år), Sara (35 år) og lille Gabriel (3 år) en tidlig ettermiddag. Vitória banker på og Samuel åpner døra for oss. Fortrinnsvis har jeg vært i kontakt med damene i husholdene, men Samuel forklarer at Sara jobber *domestico*<sup>151</sup> hos en familie i Recife. Vitória legger fram mitt ærend. Samuel lytter interessert og innleder med å si at Vitória ga familien hans håp (*esperanca*). Vitória registrerte familien (*Bolsa Alimentação*) da Sara var gravid. Vitória skyter inn at inntekten hun førte på søknadsskjemaet tilsvarer at familien kategoriseres som ”ekstremt fattig” (*extremamente pobre*), og derfor er berettiget 65 reais<sup>152</sup> månedlig. Nå har fire år passert og Gabriel har rukket å bli tre år, men familien venter fortsatt på innvilgelse av sosialstøtte. Samuel beretter resignert at kona har oppsøkt diverse kommunale instanser, men blir avspist med at de må smøre seg med tålmodighet – søknaden var ikke godkjent enda. Jeg spør om dette ikke gjør ham sint, men hans respons er at familien er ydmyk (*humilde*) og at alt de kan gjøre er å vente og håpe at myndighetene en dag skal tilgodese familien. En eventuell støtte ville være en nåde (*graca*), sier han drømmende. Det er svært vanskelig å være ”ingen” (*ninguem*) i Brasil, utdyper han. Brazilianere uten makt og innflytelse i samfunnet har det vanskelig, og for disse er det fordelaktig å kjenne noen som har større innflytelse enn dem selv. Jeg får inntrykk av at han håper at jeg kan være ”noen” (*alguém*) som kan hjelpe ham.

Samuels familie er et interessant tilfelle, da de er en prioritert gruppe. Under intervju med Benjamin (leder på Kommunesenteret) opplyser han at gravide er en gruppe som ikke kan vente på den sedvanlige tidkrevende prosessen fra man registrerer til man inkluderes i tiltakene. Støtten skal være med på å fremme morens og det kommende barnets helse, og skal derfor innvilges raskt, presiserer han. Nå har fire år snart passert og familien venter fortsatt. Webers (1997:75) [1971] maktbegrep kan kaste lys over det etnografiske caset. Weber ser på makt som ”myndighet til å befale og plikt til å adlyde”. Brasil er et konstituert demokrati, eller det Weber (1997) [1971] kaller et legalt herredømme. Et legalt herredømme (demokrati) er styring hvis legitimitet beror på styring gjennom statens lover. Byråkratiet fungerer som forvaltningsorgan for staten, som på grunn av dens store omfang og kompleksitet har behov for administrative strukturer. Weber betegner byråkratiet som den mest rendyrka form for

---

<sup>151</sup> Å jobbe *domestico* innebærer å vaske hjemmene og lage mat til velstående familier.

<sup>152</sup> Ca. 195 nok.

legalt herredømme, og i denne betegnelsen ligger innebygd en erkjennelse av at byråkratiet står i en spesiell stilling når det gjelder å forholde seg til lovverket. Ifølge Weber (1997:92) [1971] skal byråkratene:

[...] treffe avgjørelser på et strengt formalistisk grunnlag ut fra rasjonelle regler, og - der disse svikter - ut fra "saklige" betraktninger om hva som er hensiktsmessig. Uten å la personlige motiver eller følelsesmessige hensyn spille inn på noen som helst måte, skal disse avgjørelser treffes uten egenrådighet eller uberegnelighet, og i sær "uten persons anseelse".

Webers presisering av rasjonelle regler og objektivitet ved byråkraters praksis er talende i forhold til sosialstøtten. De rasjonelle reglene (policy) følges ikke i alltid i praksis, slik det etnografiske caset illustrerer. Weber er klar på at byråkratene gjennom sin posisjon besitter makt (1997:145) [1971], og byråkratene kan misbruke sin posisjon ved å ikke følge de rasjonelle reglene. For Samuels familie er det alvorlig at de hindres i å få sosialstøtte. Dog er de eksakte grunnene til at Samuels familie ekskluderes umulig for meg å konstatere ut fra mitt feltarbeid, da problemene kan være knyttet til administrasjonen i Olinda eller i Brasília. I fortsettelsen vil historien til *a moca*<sup>153</sup> presenteres.

## **Bor du der? - Da får du ingen sosialstøtte**

Jeg "henger ofte rundt" på helsestasjonen, og en dag da jeg gjør dette fatter jeg interesse for en samtale Vitória har med sin kollega Ana. Samtalen dreier seg om fattiges tilgang til helseapparatet i Olinda. Det er ikke uvanlig at fattige som ikke bor i Ilha dukker opp på helsestasjonen for å få legehjelp, forklarer Vitória. Helsestasjoner ligger helst i favelaer i øyemed å bedre tilgangen til helseapparatet for fattige. Problemet er at mange fattige ikke bor i såkalte konsoliderte favelaer, og at de av denne grunn ikke har noen helsestasjon å henvende seg til. Vitória's samtale er interessant for meg da det var nettopp på helsestasjoner man kunne søke om *Bolsa Alimentação*. Jeg spør Vitória nærmere om hvordan familier som ikke er tilknyttet helsestasjon kunne søke sosialstøtte, og hun mener det antagelig har vært vanskelig for disse familiene. Hun nevner en dame, som på tidspunktet for registrering henvendte seg til helsestasjonen i Ilha. Denne damens frustrasjon var nettopp at familien ikke var tilknyttet noen helsestasjon hvor de kunne søke sosialstøtte (*Bolsa Alimentação*). Ifølge Vitória hadde

---

<sup>153</sup> Betegnelse som viser til unge jenter / kvinner i 20 årene.

Beatriz (leder på helsestasjonen) forbarmet seg over henne, og gjort registreringen på lik linje med familier som bor i Ilha. Vitória viser meg at hun står oppført som mottaker på listene som mottar *Bolsa Alimentação*. En av de påfølgende dagene tar hun meg med til området der denne damen bor:

Området ligger et lite stykke utenfor Ilha, og vi passerer såkalte bedre hus og blokker før vi ankommer 70-100 husstander som ligger sammenklemt ned mot en av de mange søppelfylte og skitne kanalene i Olinda. Vannet siger inn i husene i regntida, kommenterer Vitória på sin sedvanlige tørre måte. Standarden på husene minner om standarden i Ilha, og jeg tenker at familiene som bor her virker like fattige som i Ilha. Hun mener grunnen til at dette området ikke har tilknytning til helsestasjon er at det har beliggenhet side om side ved bedre bebyggelse, og at det av denne grunn blir oversett. Da vi nærmer oss kommer uma moca (betegnelse for jenter / damer i 20 årene) og uma senhora (en dame) gående mot oss. Jeg tar mot til meg og forklarer om feltarbeidet mitt og spør om de bor her. Det gjør de og de sier ja til å svare på noen spørsmål angående sosialstøtte. A moca mottar ikke sosialstøtte, og hisser seg opp når hun snakker om dette. Hun og mannen har en liten datter, er begge arbeidsledige, og familien faller godt innenfor rammen for å kunne motta støtte<sup>154</sup>. Jeg spør om det stemmer at familien ikke har noen helsestasjon å henvende seg til. Hun rister på hodet, slår kraftig ut med armene, og bekrefter mistanken min. ”Nei, vi har ingen helsestasjon å henvende oss til. Hva kan jeg gjøre?”, svarer hun irritert. Hun forteller at hun har brukt tid, penger og energi på å oppsøke diverse etater i kommunen, men at det kun har vært en nyttesløs sirkeldans.

På vei tilbake til Ilha forteller Vitória at det finnes flere områder som ikke er tilknyttet helsestasjon, og det vil si at vanskelighetene *a moca* opplever ikke er et enkelttilfelle. Det kan synes som om den desentraliserte implementeringen av sosialstøtte på skolene og ved helsesentrene ikke har klart å fange opp alle fattige i Olinda. Imidlertid vil en gradvis implementering nødvendigvis bety at ikke alle fattige kan inkluderes på samme tid. Det må også nevnes at i etterkant av feltarbeidet mitt ble det arrangert registrering hvor fattige kunne registrere seg uavhengig av bosted i Olinda. Vitória og jeg fikk ikke tid til å besøke dama som får utbetalt støtte takket være initiativet hun tok ved å oppsøke helsestasjonen i Ilha. I olindensernes terminologi førte hennes *correr atras* eller det berømte brasilianske navigasjonsinstrumentet *jeitos*<sup>155</sup> (daMatta 1989 i Scheper-Hughes 1992:473) til personlig vinning. Hennes individualistiske overlevelsesstrategi<sup>156</sup> gjorde at hun i motsetning til *a moca* har lykken med seg i denne situasjonen.

---

<sup>154</sup> De faller innunder kategorien ”ekstremt fattig”, og er berettiget maksimal støtte.

<sup>155</sup> *Correr atras* og *jeitos* omtales mer inngående i introduksjonskapittelet.

<sup>156</sup> Individualistiske overlevelsesstrategier er beskrevet i forrige kapittel.

Den maktesløsheten *a moca* gir uttrykk for er betegnende blant informanter som erfarer vansker med den statlige støtten, slik som eksempelvis familier som ikke har legitimasjon eller Samuel, hvis familie tilhører en prioritert gruppe (gravide). Den følelsesmessige responsen varierer. Sinne, resignasjon, håp og en avventende holdning er noen av disse. Nader (1977:309) definerer avmakt<sup>157</sup> som "the feeling among people that they are no longer directing their own lives". I tilknytning til sosialstøtten føler noen av informantene mine at de ikke har kontroll, men at de tvert imot er overlatt til de lokale myndighetene. Smith (1988:177) er av den oppfatning at tilgang til støtte belyser forholdet mellom den enkelte samfunnsborger og staten<sup>158</sup>. Han hevder at problemer med tilgang synliggjør at samfunnsborgere ikke er en udifferensiert masse, men at ulike sosiale klassers møte med byråkratiet utarter seg forskjellig ved at de behandles ulikt av statens representanter. I tillegg synes den byråkratiske rasjonaliteten å være lettere å forholde seg til for noen klasser enn andre, og i henhold til Katz og Danet (1966 i Smith 1988:184) er middelklassen i utviklede land mer familiære med en byråkratisk setting og et byråkratisk språk. Dessuten kan ubehag ved å hevde sin rett føre til at enkelte grupper i samfunnet ekskluderer seg selv. De fattige informantene mine er definitivt ikke erfarne med den byråkratiske arena, men mange utviser mot ved å oppsøke kommunale myndigheter. De lavere klassers strukturelle posisjon i samfunnet hindrer fattige dessuten i å anskaffe kunnskap og informasjon om intrikate byråkratiske regelverk (Bhandari 1983 i Smith 1988:184). Mangel på informasjon omkring sosialstøtte er et gjennomgående problem blant både målgruppen og helsepersonalet. I møte med byråkratiet er en som ikke er velinformert omkring sine rettigheter lett å avvise. Fattige olindensere kjenner for eksempel ikke til at de som følge av sin status som fattig har krav på gratis identifikasjonspapirer eller at de i teorien skal kunne gjøre registrering selv om de på tidspunkt for registrering ikke har tilstrekkelig identifikasjon. De har lite å stille opp med i de tilfellene hvor praksis avviker fra policy, og har derfor lite annet valg enn å forholde seg til byråkratens forklaringer.

## **Forhandlinger på kommunalt plan & byråkratisk makt**

Forhandlinger omkring tilgang på kommunalt, så vel som på lokalt plan, er mulig på grunn av at de forskjellige nivåene i policyprosessen i stor grad er autonome enheter. Tolkning av

---

<sup>157</sup> Jeg velger å oversette *powerlessness* med avmakt

<sup>158</sup> Smith skriver om byråkrati og makt.

policy foregår ved disse autonome enhetene. Mosse (2005:130) betegner dette på følgende måte:

...an aid project is a "long chain of organisation" with loosely integrated parts in which different levels operate with a high degree of *autonomy*, defining and redefining policy in terms of separate rationales and clientele (van Ufford 1988a i Mosse 2005:130), these relationships involve acts of translation and brokerage.

Det har blitt demonstrert at det utspilles forhandlinger om tilgang til støtte på kommunalt, i likhet med på lokalt plan. Fattige aktører allierer seg på dette nivået med sine vertikale relasjoner - i håp om at denne strategien lettere kan gi dem adgang til sosialstøtte. Enkelte lykkes med denne strategien, imens atter andre fattige har hellet med seg ved å framvise "smidighet" og initiativ på egen hånd. Imidlertid er ikke alle initiativrike eller så heldige å inngå i de "rette" relasjonene, slik at de kan forhandle om støtte. Fattige som føler seg avmektige i møte med byråkratiet har blitt presentert. I likhet med de lokale byråkratene (helsearbeiderne) befinner de kommunale byråkratene seg i en maktposisjon gjennom delvis å kontrollere tilgang til statsstøtten. Før vi ser nærmere på forhandlingene på kommunalt plan kan det være nyttig å ta et tilbakeblikk på forhandlingene på lokalplan.

Tolkninger på lokalnivå har blitt belyst som omsorgsfulle og solidariske overlevelsesstrategier blant fattige. På samme tid har blitt vist til at helsepersonalets doble identitet medfører at de kan favorisere sine næreste relasjoner, og i så måte må ikke samhold innad Ilha romantiseres. Jeg har problematisert forholdet mellom overlevelse og motstand, men har analysert helsepersonalets fortolkninger som overlevelse. Motstand sees gjerne på som opposisjonen til makt, og blir betraktet som tegn på at fattige er aktive aktører (Ortner 1995:174). På samme måte kaster også overlevelsesstrategier lys over fattige som ressurssterke individer. Scheper-Hughes beskjeftiger seg med fattiges overlevelsesstrategier, og også for henne er fattige aktive initiativrike aktører, men de makroøkonomiske strukturene og maktforholdene som fattige lever under er svært vanskelige, slik Scheper-Hughes skildrer på følgende måte:

Their<sup>159</sup> daily lives are circumscribed by an immensely powerful state and by local economic and political interests that are openly hostile to them. The power that constrains them is so encompassing and, given the international dimensions of Brazilian economics, so "englobing" that it has obscured their field of vision".

Disse tyngende omstendighetene medfører at fattiges hovedbeskjeftigelse er overlevelse - ikke motstand. Det er bemerkelsesverdig at fattige i det hele tatt overlever under de umenneskelige makroøkonomiske omstendighetene og maktforholdene de lever under.

Webers (1997) [1971] maktteori kaster lys over de kommunale byråkratenes makt, hvis legitimitet beror på det legitime herredømme, det vil si demokratiet. Byråkratenes dominans står på mange måter i motsetning til de fattiges overlevelsesstrategier. Flere av informantene mine formidler avmakt i møte med byråkratiet, og avvisningen de møter her indikerer at byråkraterne ofte har overtaket. Men selv om byråkraterne har overtaket innebærer fattiges forhandlinger at makt ikke er en egenskap som byråkraterne eier eller er i besittelse av, slik Webers maktteori kan gi inntrykk av. Selv om Weber nevner at makt finnes i alle former for sosialt samkvem (1997:73) utdyper han ikke dette videre, og makten kan dermed virke hegemonisk: byråkraterne har "makt til å befale" og den fattige målgruppen har "plikt til å adlyde". Men fattige er ikke nødvendigvis avmektige, de er også i mange tilfeller smidige aktører som framviser kreativitet og utholdenhet gjennom forhandlinger om statlig støtte. Dette vitner om at fattige ikke er fanget i en fattigdomskultur (Lewis 2004) [1959]) hvor alle fattige er passive og apatiske. Men i likhet med Scheper-Hughes argumenterer jeg for at umenneskelige og urettferdige maktforhold gjør at fattige bruker energien sin på å gjøre maksimalt ut av mulighetene som byr seg. Forhandlinger om støtte er en slik mulighet som fattige ikke lar gå til spille.

## KONKLUSJON

Gjennom kapittelet har forhandlinger om sosialstøtte blitt skildret. Fattige aktører benytter sine sosiale relasjoner, både horisontale og vertikale, for lettere å få tilgang til den begrensa ressursen, og følgelig er ikke bare fattigdom *per se* avgjørende for tilgang til støtte. Tilgang

---

<sup>159</sup> Altså de fattige.

må forbindes med makt. Statlige aktører har størst makt, men makta er ikke hegemonisk da fattige også kjemper, og i en del tilfeller lykkes, med å få tilgang til det økonomiske godet.

## KONKLUSJON: FORHANDLINGER I GRÅSONEN MELLOM LEGITIMITET OG ILLEGITIMITET

Avhandlingen er en studie av brasiliansk sosialstøtte, hvor jeg har fokusert på hva slags effekt denne har på utvikling, samt utvelgelsesprosessen som avgjør hvilke familier som inkluderes i policyen. Studien er kort sagt en undersøkelse av hvordan policies fungerer i praksis lokalt i Olinda. Myndighetene omtaler sosialstøtten som hovedtiltaket i den ambisiøse reformen *Fome Zero* (Null Sult). *Fome Zero* er tegn på at Lula regjeringen, som den første regjeringen i Brasils historie, tar på alvor at Brasil er et av landene i verden med størst sosial ulikhet (Instituto Cidadania 2001:80).

Implementering av sosialstøtte, som er et sosialt sikkerhetsnett som har til målsetning å nå fram til den fattige befolkningen, er et viktig signalement om at regjeringen tar ansvar for vanskelighetene som mange millioner fattige brasilianere konfronteres med til daglig. Det empiriske materialet antyder at det månedlige tilskuddet til familieøkonomien bidrar til at fattige familier får dekket kvantitativ og kvalitativ tilgang til mat i større grad. Men jeg har også beskrevet at sosialstøtte ikke garanterer tilstrekkelig kvantitativ tilgang til mat for målgruppa. Et bedre kosthold er allikevel den mest framtreddende effekten, som gjør at policyen kvalifiserer som en viktig andregenerasjonspolicy, som er med på å skape lysere framtidsutsikter for morgendagens barn og unge. Imidlertid fant jeg få holdepunkter for at pengene, i det minst i den nærmeste framtid, gir fattige muligheten til å overvinne fattigdommen i den forstand at livssituasjonen deres endres nevneverdig. *Fome Zero* er en samling av policies som til sammen har som mål å skape endringer i det brasilianske samfunnet. En reell endring av fattiges situasjon er avhengig av andre vellykkede fattigdomsreducerende policies, som blant annet generering av arbeidsplasser og jordreformer. I oppgava har jeg hatt en pragmatisk tilnærming til utvikling, der jeg i stor grad har rettet søkelyset mot effekten av det statlige bidraget.

Lula regjeringen har valgt å implementere sosialstøtten gradvis. Inntil alle familiene i målgruppa blir innvilget sosialstøtte innebærer dette at det må det gjøres et utvalg blant målgruppa. Sosialstøtte har derfor i oppgava blitt ansett som en begrensa ressurs som det

utspilles forhandlinger om. I denne sammenheng har det blitt demonstrert at ikke bare fattigdom *per se* er avgjørende for å få tilgang til støtten, men at sosiale relasjoner er et effektivt forhandlingsverktøy som fattige drar nytte av ved utvelgelsesprosessen. Horisontale og vertikale relasjoner er essensielle overlevelsesstrategier for fattige aktører, både i dagliglivet og i mer ekstraordinære situasjoner som ved utvelgelsen til sosialstøtten.

Makt er naturlig nok involvert ved en begrensa ressurs. Som allerede nevnt formidles en pragmatisk tilnærming gjennom oppgava. Ikke desto mindre er det viktig å kartlegge maktforhold som gjør seg gjeldende ved implementeringen av sosialstøtte. Påpeking av maktrelasjoner er viktig, men dette er altså ikke ensbetydende med et kritisk perspektiv på utvikling slik Escobar (1995) og Ferguson (1994) fremmer. Gjennom avhandlingen har de ulike hovedgrupperingenenes makt i relasjon til sosialstøtten som begrensa ressurs blitt belyst. Både kommunale og lokale byråkrater (helsepersonalet) kontrollerer adgang til sosialstøtten og innehar derfor maktposisjoner. Dette har blitt tydeliggjort gjennom forsmådde fattiges historier om hvorfor de (foreløpig) ikke har blitt valgt ut som mottakere av sosialstøtte. Fattige som har blitt avvist i møte med byråkratiet uttrykker avmakt. Helsepersonalets dobbeltrolle har blitt framhevet. Deres eneveldige utvelgelse gir dem mulighet til å favorisere familie, venner og slektninger på den ene side, men på den andre side demonstrerer også helsepersonalet omsorg og solidaritet overfor lokalbefolkningen i sin helhet. Fattige lykkes også med å manøvrere på lokalt nivå på egen hånd, og i denne sammenheng har det blitt påpekt at fattige er initiativrike aktører og følgelig ingen avmektig gruppe. Statlige aktørers makt er med andre ord ikke hegemonisk, selv om de utvilsomt har mer makt enn de fattige aktørene.

## **LOKALE (MAKT)FORHOLD & SOSIALSTØTTE**

Mosse (2005:47) og Scott (1988:309) er opptatt av kartlegging av lokale forhold ved implementering av policies, da de påpeker at det må tas høyde for lokale forholds innvirkning på policy. I "Seeing like a State" (1988) kritiserer Scott konstruksjonen av Brasília, kollektiviseringen i Sovjetunionen og tvangsflytting til landsbygda i Tanzania for å være "imperialistisk høymodernistisk planlagt sosial orden". Disse statlige iscenesatte "policyene" er eksempler på hegemonisk planlegging, som ignorerer lokal kunnskap (metis) totalt. Scott (1988:347) peker på at lokal kunnskap ofte utelates i designet av policy, og relasjonen mellom

A (policy) og B (målet) beskrives som en instrumentalistisk prosess. Scotts eksempler er ekstreme tilfeller av imperialism, men hans etterlysning av lokal kunnskap er likefullt essensiell. Antropologi, med vektlegging av kvalitativ metode, er et godt verktøy for å undersøke relasjonen mellom A og B. Mosse (2005:47) påpeker at lokale maktforhold spiller inn ved policies. Han viser til at kartlegging av samfunn, lokalitet og historie er viktig, da disse faktorene nødvendigvis vil innvirke ved implementering av policies. Som antropolog har jeg, i tråd med Scott og Mosse, hatt muligheten til å undersøke lokal kunnskap og maktforhold og innvirkningen disse har på sosialstøtten i Olinda, slik jeg har karakterisert gjennom avhandlingen.

Sosiale relasjoners relevans er et viktig kulturelt trekk i Brasil, som blant annet kommer til uttrykk gjennom klientelisme, som er en svært betydningsfull historisk maktmekanisme i Latin-Amerika (Archetti og Stølen 1994:264)<sup>160</sup>. Sosiale relasjoners viktighet i Latin-Amerika og Brasil kaster lys over forhandlingene som utspilles i forhold til sosialstøtte. Fattige olindenseres benyttelse av sosiale relasjoner som forhandlingsverktøy er en nærliggende strategi på grunn av personlige relasjoners sterke stilling i Brasil. Studien føyer seg derfor inn i rekken av studier i Brasil og Latin-Amerika som retter søkelyset mot sosiale relasjoner og makt.

Innledningsvis ble det beskrevet at Shore og Wright (1997:4) etterlyser antropologiske studier av policies, da de argumenterer for at studiet av policy er et antropologisk tema. Jeg sier meg enig i dette, og jeg ønsker å bidra til studiet av policies gjennom å vise til sammenhengen mellom fattigdomsantropologi og ”antropologi om policy”. Gjennom en antropologisk linse har avhandlingen undersøkt lokale forhold og sosiale prosesser (blant annet fattige aktørers forhandlinger og maktforhold) og hvordan disse har innflytelse på implementering av sosialstøtte i Olinda.

## **FORHANDLINGER I GRÅSONEN MELLOM LEGITIMITET OG ILLEGITIMITET**

Cheque Cidadão er eksempel på at klientelisme gjør seg gjeldende ved implementering av velferdstiltak (Lobato 2000 i da Silva et al 2003). Cheque Cidadão er i forrige kapittel beskrevet som et tiltak der supermarkeder deler ut sjekker som kan brukes til mat til fattige,

---

<sup>160</sup> Klientelisme er beskrevet i kapittel 4.

med det har blitt identifisert at sjekkene er et privilegium for medlemmer av politiske partier og religiøse grupperinger. Saba Arbache (2003:40) peker i denne anledning på at bruk av offentlige midler til politiske formål er vanlig i Brasil. Han viser til at anvendelse av magnetiske kort ved sosialstøtte er en effektiv måte å eliminere ”mellommenn”, da dette medfører at fattige får direkte tilgang til ressursene som er øremerket dem. *Transparência Brasil*<sup>161</sup> beskriver at en høytstående politiker i Nazaré i Piauí har blitt tildelt sosialstøtte (*Bolsa Familia* til en verdi av 80 reais). Som politiker tjener hun selvsagt altfor mye til å inkluderes i en policy som henvender seg til fattige med lav inntekt, og har selvsagt blitt ekskludert som mottaker av støtte. Politikerens videre skjebne beskrives ikke i avisartikkelen. I denne sammenheng uttaler brasilianske myndigheter at søknadsskjemaene er et bekymringsmoment ved sosialstøtte. Dette er i tråd med min analyse der lokale og kommunale byråkrater befinner seg i en maktposisjon gjennom å kontrollere søknadsskjemaene. De lokale og kommunale byråkratene er på mange måter ”mellommenn” ved sosialstøtte. At en godt betalt politiker får utbetalt sosialstøtte er eksempel på korrupsjon eller underslag, som Paes de Barros et al. (2000 i Saba Arbache 2003:39) identifiserer som et stort problem ved sosiale policies i Brasil.

La oss vende tilbake til forhandlinger om sosialstøtte i Olinda. Hvordan kan disse forhandlingene karakteriseres? De har utvilsomt en annen karakter enn den korrupte praksisen hvor velstående politikere har blitt innvilget støtte. Holdningen i avhandlingen er at forhandlingene som er skildret befinner seg i gråsonen mellom legitimitet og illegitimitet (Villarreal 2002:91). Selv om denne praksisen ikke anses som korrupsjon, kan korrupsjonsbegrepet allikevel kaste lys over gråsonene og den kulturelle komponenten. Det har vist seg vanskelig å enes om en definisjon på korrupsjon, nettopp fordi forståelsen av fenomenet er svært varierende krysskulturelt. Meny og Parry (1997 & 2000 referert til i Shore og Haller 2005: 9) betegner dette på følgende måte: ”what is classified as nepotism and cronyism in Scandinavia, may well be regarded as a moral duty to help one’s friends and family in parts of Asia and Africa – or indeed, among sections of France’s *classe politique*”. Sitatet egner seg godt for å belyse min oppfatning av disse gråsonene som norsk statsborger i et av verdens mest velfungerende demokrati. Men i ethvert demokrati, også i Norge, oppstår uenighet og forhandlinger omkring statlige midler. Mediene presenterer til stadighet misfornøyde nordmenn i møte med byråkratiet. Til tross for dette argumenterer jeg for at

---

<sup>161</sup> <http://www.deunojournal.org.br/materia.asp?mat=15681>

omfanget av disse problemene er større i Brasil, og at misfornøyde nordmenn har flere kanaler for å få fremmet sin sak. Fattige brasilianeres problemer med å framsette krav til myndighetene må forbindes med et skjørt og ungt brasiliansk demokrati, slik framstilt i kapittel 2.

Forhandlinger om sosialstøtte lokalt i Olinda har blitt diskutert med henvisning til et begrensa gode. Som følge av en gradvis implementering av sosialstøtte må det nødvendigvis gjøres et utvalg blant de fattige familiene, men det kan allikevel være på sin plass å spørre seg om i hvilken grad den statlige støtten kan sies å nå fram til målgruppen. Når den fram til de prioriterte grupperingene og de fattigste? Det kan selvsagt ikke gis et entydig svar på dette her, men det er verdt å dvele ved fattige som føler seg avmektige i møte med byråkratiet. Saba Arbaches (2003:41) påpeking om vanskeligheter i Brasil med å identifisere ”hvem de fattige er” er interessant i denne sammenheng<sup>162</sup>. En avisartikkel i Folha<sup>163</sup> i 2005 tydeliggjør vanskeligheter med å nå fram til målgruppa ytterligere. Avisartikkelen beskriver at *Bolsa Família* ikke når fram til 28 brasilianske byer på grunn av manglende informasjon og kommunikasjon mellom lokale og nasjonale myndigheter. Dersom sosialstøtte har problemer med å nå fram til byer er det kanskje heller ikke så overraskende at sosialstøtte ikke alltid når fram til enkeltfamilier, slik det har blitt karakterisert i avhandlingen.

Hva kan så sies om det etiske aspekt ved praksis som befinner seg i gråsonene mellom legitimitet og illegitimitet. Favorisering, for eksempel ved at helsepersonalet foretrekker familie, slektninger og venner framfor mer perifere medlemmer i nærsamfunnet kan på mange måter være forståelig i et samfunn der det er knapphet på ressurser. Familiene som favoriseres er i utgangspunktet fattige, og i så måte er det ikke problematisk at de får statlig støtte. Når det gjelder det moralske aspekt har jeg stilt spørsmål ved om for eksempel helsepersonalet kan bebreides for praksis som tar personlige hensyn. Står ikke alle mennesker i alle samfunn sine nærmeste nærest, og vil ikke favorisering være enda mer nærliggende dersom det gjelder liv og helse? Det er vanskelig å gi et entydig svar på det moralske aspekt ved favorisering, men prosedyrer ved implementering av policies lokalt og kommunalt bør legge til rette for behandling av alle individer som subjekt for universelle og egalitære lover i tråd med demokratiske spilleregler.

---

<sup>162</sup> Dette har blitt framstilt tidligere i avhandlingen.

<sup>163</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd160205d.htm>

Selv om tilfeller av favorisering kan forbindes med tillit mellom de involverte partene (Meny 1997 og Parry 2000 i Shore og Haller 2005:9), kan kanskje Dougherty (2000 i Shore og Haller 2005: 17) gi noen retningslinjer omkring maktrelasjonene ved favorisering og effekten dette har på de fattigste segmentene i samfunnet:

Those who have the power to grant access to resources, to give contracts, reduce taxes, help put someone else in a position of power, turn a blind eye on illegal activities etc., are one part of this equation. Those who have something valuable to give in exchange are another part of the equation. Often the poorest sections of the population, who has little monetary or social capital with which to negotiate deals, are unable to partake and benefit from those informal systems of exchange and gift giving.

Disse fattigste segmentene i samfunnet må konfrontere verden på egen hånd. De er individer som må forholde seg til lovene, da ingen sosiale relasjoner kan mediere mellom dem og verden. Disse individene er de mest utbyttede i semitradisjonelle samfunn som Brasil (daMatta 1991:191). Balansegangen mellom legitimitet og illegitimitet er altså hårfin, og problemstillinger omkring sosiale relasjoner, favorisering, moral og demokrati er svært kompleks, og ikke minst kulturelt betinga. Den største utfordringen er å rette oppmerksomheten mot de fattigste segmentene, som ikke har midler til å forhandle om statlige støtte, men som i realiteten bør stå først i køen.

## REFERANSELISTE

### Bøker og artikler

Auyero, J. 2000. *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks & the Legacy of Evita*, Duke University Press, Durham.

Archetti, E.P & Stølen K. A. 1994, "Latin Amerika" i *Fjern og Nær. Sosialantropologiske perspektiver på verdens samfunn og kulturer*, red. Howell S. & Melhus M., Ad Notam Gyldendal, Oslo, side 250 – 276.

Barth, F. 2004 [1959], *Political Leadership among Swat Pathans*, London School of Economics Monographs of Social Anthropology, Oxford.

Brin Hyatt, S. 2001, "From Citizen to Volunteer. Neoliberal Governance and the Erasure of Poverty" i *The new Poverty Studies. The Ethnography of Power, Politics, and Impoverished People in the United States*, Goode, J & Maskovsky, J, New York University Press, New York, side 201-235.

Burity, Joanildo A, 2006, *Reform of the State and the New Discourse on Social Policy in Brazil*, Latin American Perspective.

Chambers E. 1985, *Applied Anthropology. A Practical Guide*, University of Maryland, College Park.

Caldeira, T.P.R. 2000, *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley.

DaMatta, R. 1991 [1979], *Carnivals, Rouges, and Heroes. An Interpretation of the Brazilian Dilemma*, Notre Dame Press, London.

Da Silva J.G, Belik W. og Takagi M. 2003, "The challenges of a policy of food security in

- Brazil”, i *The Poverty of the State. Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*, Cimadamore A, Dean H. & Siqueira J., CLASCO-CROP, Buenos Aires, side 157-178.
- De Castro J., 1969. *Ein brasilsk tragedie*, Det Norske Samlaget, Oslo.
- De Castro, M.F & de Carvalho, M.I. 2003, “Globalization and Recent Political Transitions in Brazil”, *International Political Science Review*, 2003, side 465-490.
- Eisenstadt, S.N & Roniger L. 1984, *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*, Cambridge University Press, University Press, Cambridge, Great Britain.
- Ellen, R.F. 1984, *Ethnographic Research. A guide to general Conduct*, Academic Press, London.
- Escobar, A. 1995, “The problematisation of Poverty: The Tale of Three Worlds and Development” i *Encountering Development. The making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, side 21-54.
- Ferguson, J. 1994, *The Anti-Politics Machine. “Development”, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Gardener, K & Lewis, D. 1996, *Anthropology, Development and the post modern challenge*, Pluto Press, London.
- Gupta, A & Ferguson, J. 1997, “The field” as Site, Method, and Location in Anthropology” i *Anthropological Locations. Boundaries and Grounds of a Field Science*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles & London.
- Günes–Ayata, A. 1994. ”Clientelism: Premodern, Modern, Postmodern” i *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Roniger L. & Günes – Ayata A, Lynne Rienner Publishers, Colorado USA, side 19–28.

- Hagenaars, A. & de Vos K. 1988, "The Definition and Measurement of Poverty", *The Journal of Human Resources*, volum 23, side 211-221.
- Haller, D. & Shore, C. 2005. "Introduction– Sharp Practice; Anthropology and the Study of Corruption" i *Corruption. Anthropological Perspectives*, Haller, D & Shore, C, Pluto Press, London, side 1–29.
- Hylland-Eriksen, T. 1998, *Små Steder - Store Spørsmål. Innføring i Sosialantropologi*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Instituto Cidadania. Oktober 2001, *Projeto Fome Zero. Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, Instituto Cidadania, Brasilia.
- Lamounier, B. 1999, "Brazil: Inequality Against Democracy" i *Latin America. Democracy in Developing Countries*, Diamond, L, Hartlyn, J, Linz, J. J & Lipset S.M, Lynne Rienner Publishers, Colorado, London, side 131-191.
- Lewis, O. 2004 [1959], *Five Families, Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York.
- McNeish, J.A, 2002, "Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia" i *The Journal of Peasant Studies*, Volum 29, nummer 3/4 april / juli, Frank Cass: London og New York, side 228-269.
- Mosse, D. 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, London.
- Nader, L. 1977, "Powerlessness in Zapotec and United States Societies" i *The Anthropology of Power*, Fogelson, R.D & Adams, R.N, Academic Press, New York, side 309-324.
- O`Conner, A. 2001, *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century US history*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Ortner, S. B. 1995, "Resistance and the Problem of Ethnographic Refusal" i *Comparative Studies in Society and History*, Volum 37, nummer 1, Cambridge University Press, side 173-193.

Roniger L., 1987. "Coronelismo, Caciquismo, and Oyabun–Kobun Bonds: *Divergent Implications of Hierarchical Trust in Brazil, Mexico and Japan*, (Online), The British Journal of Sociology, Tilgjengelig fra:  
<http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1315%28198709%2938%3A3%3C310%3ACCAOBD%3E2.0.CO%3B2-0>.

Roniger, L. 1990, *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil*. Praeger Publishers, New York, USA.

Roniger L. 1994, "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World" i *Democracy, Clientelism and Civil Society*.  
Roniger L. & Günes – Ayata, Lynne Rienner Publishers, Colorado USA, side 1–18.

Saba Arbache J. 2003, "Poverty and Markets in Brazil" i *Poverty and Markets in Brazil. An Appraisal of Public Policy Initiatives*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) & Department for International Development (DFID) CEPAL, Brasilia, side 11–119.

Scheper–Hughes, N. 1992, *Death Without Weeping. The violence of Everyday Life in Brazil*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, California.

Scott, J.C. 1988, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, Yale.

Scott, J.C. 1990, *Domination and the Arts of Resistance. Hidden transcripts*, Yale University Press, Yale.

Scott, J.C. 1986, "Everyday Forms of Peasant Resistance" i *Everyday Forms of Peasant Resistance in South-east Asia*, Scott, J.C. & Tria Kerkvliet, B.J., Frank Cass, London, side 5-35.

Shore, C & Wright S. 1997, "Introduction. Policy: a new field of anthropology" i *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, Shore, C & Wright, S, Routledge, London, side 3-34.

Smith, B.C. 1988, *Bureaucracy and Political Power*, Wheatsheaf Books, Sussex.

Stack, C. 1974, *All our Kin. Strategies for Survival in a Black Community*. Harper & Row, Publishers, New York, Hagersown, San Francisco, London.

Villarreal, M. 2002, "The Voice and Representation of the "Poor": Striving for Government Aid in Western Mexico" i *In the Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty Reduction*, red. Webster N. & Engberg-Pedersen L., Zed Books, London, side 78-103.

Weber, M. 1997 [1971], *Makt og Byråkrati*, Gyldendal, Oslo.

## **Elektroniske dokumenter / nettsider**

Brasília, Distrito Federal, desember 2002, *Projeto Fome Zero Report of the joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group*, (Online), Distrito Federal, Brasil, Tilgjengelig fra:  
[www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc](http://www.fomezero.gov.br/download/FinalReport.doc)

Da Silva M. O. 2004, *Os Programas de Transferencia de Renda na Atualidade da Politica Brasileira: para que inclusão Social?* (Online), VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciencias Sociais, Tilgjengelig fra:  
[www.ces.uc.pt/lab2004/programa/sessao5.html](http://www.ces.uc.pt/lab2004/programa/sessao5.html)

Folha Online, 16. februar 2004, *Bolsa-Família não chega a 28 cidades por desinformação* (online), Tilgjengelig fra:  
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd160205d.htm>

Ministerio de Saude, 2003, *Bolsa Alimentação* (Online), Ministerio de Saude, Tilgjengelig fra:

[http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/ferderal/alimentacao/bolsa\\_alimentacao.doc](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/ferderal/alimentacao/bolsa_alimentacao.doc)

Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), 2005, *Bolsa Família: 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil*, (Online), Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Tilgjengelig fra:

[http://200.152.41.8/ascom/hot\\_seminarioBF/artigo\\_internet.pdf](http://200.152.41.8/ascom/hot_seminarioBF/artigo_internet.pdf)

Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), 2006, *Bolsa Família - Perguntas e Respostas*, (Online), Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Tilgjengelig fra:

<http://200.152.41.8/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>

Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), 19.april 2006,

*Procedimentos para as Prefeituras regularizarem cadastros em multiplicidade*, (Online), MDS, Tilgjengelig fra: *Desenvolvimento Social e*

[www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastros-e-auditorias-realizadas](http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/cadastro-unico-1/regularizacao-de-cadastros-e-auditorias-realizadas)

Programa das Nacoes Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 22.juni 2004, *Bolsa Família recebe US dollars 572 milhoes para revitalização*, (Online), PNUD, Tilgjengelig fra:

[www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=460](http://www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=460)

Transparência Brasil, 11. november 2004, *Presidente da Câmara recebe Bolsa Família*,

(Online), Tilgjengelig fra: <http://www.deunojornal.org.br/materia.asp?mat=15681>

Wikipedia, 30.mai 2007, *List of countries and outlying territories by total area*, Wikipedia, (Online), Tilgjengelig fra:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Largest\\_Countries\\_in\\_the\\_World](http://en.wikipedia.org/wiki/Largest_Countries_in_the_World)

Wikipedia, 30.mai 2007, *List of countries by population*, (Online), Wikipedia, Tilgjengelig

fra: [http://en.wikipedia.org/wiki/Country\\_population](http://en.wikipedia.org/wiki/Country_population)

Wikipedia, 8.april 2007, *Café com Leite*, (Online), Wikipedia, Tilgjengelig fra:

[http://en.wikipedia.org/wiki/CAf%C3%A9\\_com\\_leite](http://en.wikipedia.org/wiki/CAf%C3%A9_com_leite)

Wikipedia, 8.april 2007, *Brasils historie*, (Online), Wikipedia, Tilgjengelig fra:

[http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils\\_historie](http://no.wikipedia.org/wiki/Brasils_historie)

Wikipedia, 3.mai 2007, *Zona da Mata (coastal)*, (Online), Wikipedia, Tilgjengelig fra:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Zona\\_da\\_Mata\\_%28coastal%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Zona_da_Mata_%28coastal%29)

## FAVELA BILDER



**Figur 4:** Brasils største favela Rocinha i Rio de Janeiro har mellom 60 000 – 150 000 innbyggere. Bildet kan gi inntrykk av hvordan favelaer kan se ut.



**Figur 5:** Utsikt fra bakgård i Ilha.



**Figur 6: Søppel i Rocinha. Bildet er tatt på en "favelatour" i august -05.**



**Figur 7: Katter i et falleferdig hus i Rocinha.**



**Figur 8: Amigos dos Amigos (ADA) er navnet på en av de kriminelle grupperingene som kontrollerer Rocinha. Favelaer har ofte problemer med kriminalitet.**

