



2º SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DEMOCRACIA E DESIGUALDADES

Brasília, 7 a 9 de maio/2014

A focalização e as condicionalidades do Programa Bolsa Família afirmam a noção de direito social e contribuem para a formação de sujeitos de direitos?

Silvana Aparecida Mariano
Universidade Estadual de Londrina

Resumo: As políticas de combate à pobreza, a exemplo do Programa Bolsa Família, atuam predominantemente com programas focalizados e com transferência condicionada de renda. Este artigo examina as implicações políticas da focalização e das condicionalidades para a consolidação da percepção do direito social no campo da assistência social e da transferência de renda. As reflexões aqui desenvolvidas são realizadas com base em dados de pesquisa documental acerca das orientações institucionais do PBF e em estudo de caso realizado em Londrina, estado do Paraná, Brasil, junto a gestoras/es, profissionais e beneficiários da política de assistência social. Em termos políticos, deparamo-nos predominantemente com obstáculos para os avanços em vista da formação de sujeitos de direitos.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; vulnerabilidade; direito social.

The targeting and conditionalities of Bolsa Família affirm the notion of social right and contribute to the formation of subjects of rights?

Abstract: Policies to fight poverty, such as the Bolsa Família Program (PBF), work predominantly with focused programs and conditional cash transfer that select the poorest families among the poor. In this article we focus on the policy implications of targeting and conditionalities to consolidate the perception of social right in the field of social welfare and income transfer. The reflections developed here are made based on documentary research data about the institutional guidelines of PBF, and especially in the case study conducted in Londrina, Parana, along with managers, professionals and users of the social assistance policy. Politically, we are faced with obstacles to the advances in view of the formation of subjects of rights.

Keywords: Bolsa Família Program (PBF); vulnerability; social right.

Introdução

O campo das políticas públicas, e particularmente das políticas sociais, apresenta-se como área estratégica para a compreensão da estratificação e das desigualdades sociais. Conforme destaca Virginia Guzmán (2000, p. 85), “o estudo das políticas públicas é um terreno privilegiado para analisar as relações do Estado com os diversos atores sociais, entre eles as mulheres e, conseqüentemente, um bom indicador do grau de democratização da sociedade”. Esta temática de investigação opera, portanto, com as intersecções entre a politização das relações de gênero, democratização social e redução das desigualdades sociais. Por esse motivo, adotamos os estudos feministas como ponto de partida para a reflexão sobre direito social e transferência condicionada de renda.

O tema da proteção social tem claro conteúdo político, o que envolve conflitos e contradições. Assim, o relativo consenso sobre a associação entre direitos sociais e cidadania não elimina as divergências em relação às formas de acesso e às responsabilidades que cabem ao Estado, à sociedade e à família, tendo em vista a garantia de proteção aos indivíduos. Em consequência, o conjunto das políticas representa diferentes níveis de consolidação dos direitos sociais. Essa problemática é especialmente percebida nas ações de combate à pobreza, para a qual o Programa Bolsa Família desempenha papel especial, no caso brasileiro.

A estratificação social, como demonstrou Esping-Andersen (1991), é um dos princípios ordenadores do Estado de Bem-Estar Social e, desse modo, entendemos que as políticas sociais participam da produção e reprodução de identidades sociais, como também dos sujeitos sociais. De acordo com o autor, “o *Welfare State* não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (Esping-Andersen, 1991, p.104)¹.

Além de sua função no sistema de estratificação social, as políticas sociais apresentam, ainda, paradoxos e contradições para a cidadania das mulheres, o que engloba, segundo Pateman (2000), as formas sexualmente diferenciadas de constituição do Estado de Bem-Estar Social e as formas sexualmente diferenciadas de incorporação de homens e mulheres como cidadãos. Por

¹ Falar de Estado de Bem-Estar Social no Brasil contém riscos de imprecisão conceitual. Essa expressão tende a designar uma experiência localizada histórica e espacialmente que se distingue muito claramente da proteção social existente no Brasil. Aqui seria mais correto falarmos de proteção social e de política social, com todas as características de insegurança, descontinuidade e fragmentação, o que se diferencia da conceitual clássica de Estado de Bem-Estar Social, como podemos encontrar, por exemplo, em Gosta Esping-Andersen (1991). Por esse motivo, ao tratar do caso brasileiro, fazemos uso desse conceito com ressalvas.

essa razão, Ulrich Beck (2010) considera os papéis de gênero como um dos principais eixos da nova modernidade e reconhece nas atribuições de caracteres de gênero um dos aspectos basilares da família nuclear e da sociedade industrial, logo, também do Estado de Bem-Estar Social e da política.

Estamos de acordo com Sonia Alvarez (1988, p. 318) ao identificar que “a desigualdade com base em gênero está embutida na própria estrutura do poder estatal no Brasil”, o que constitui um dos desafios para a democracia no país. “O Estado moderno não (é) neutro com relação a questões de gênero”, o que se verifica, por exemplo, na representação que faz sobre a divisão entre as esferas “pública” ou política e a “privada” (ALVAREZ, 1988, p. 318). “Ele também institucionaliza as relações de poder genérico ao restringir o gênero feminino à última esfera, reforçando politicamente os limites que têm confinado a mulher social e historicamente” (ALVAREZ, 1988, p. 319). Por outro lado, ainda em concordância com a autora, o Estado não é uma instância monolítica quanto ao gênero, o que torna relevante as pesquisas sobre as correlações de força, bem como as brechas no interior das instituições estatais.

Um ponto de destaque sobre a relação entre mulheres e Estado é o modo como os grupos de mulheres estão sujeitos a obrigações impostas pelo Estado, o que gera efeitos para o tempo e o trabalho femininos (MOORE, 1996). Este fator deve ser levado em consideração quando nos dedicamos a investigar o modo de inclusão das mulheres nas ações estatais, a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil.

Em outros lugares já argumentamos a respeito das limitações do PBF para a promoção da autonomia das mulheres titulares do benefício e os efeitos que o programa produz em termos de reforços dos papéis tradicionais de gênero, incluindo a associação entre mulher e mãe e entre mulher e trabalho de cuidado (MARIANO, 2009; MARIANO e CARLOTO, 2009; CARLOTO e MARIANO, 2010).

Considerando os marcadores de gênero no modelo de transferência condicionada de renda adotado pelo PBF, o objetivo deste *paper* é examinar outras implicações políticas do programa: quais são os efeitos da focalização e das condicionalidades para a consolidação da percepção do direito social no campo da assistência social e da transferência de renda? As análises são realizadas com base em dados de pesquisa documental quanto às orientações institucionais do PBF, e em estudo de caso empreendido no município de Londrina, estado do Paraná, junto a gestoras/es, profissionais e beneficiárias/os da política de assistência social.

Tratar da cidadania das mulheres é também tratar de um processo paradoxal que envolve a participação feminina na esfera pública, marcada por inclusões e exclusões que remontam ao século XVIII. A cidadania, construída com base em diferenciações de classe social e de gênero, representou para as mulheres, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um desafio (BONACCI e GROPPPI, 1995 e MACEDO e AMARAL, 2005). O caráter classista, sexista e racista marca a história da cidadania no Ocidente. Esse caráter paradoxal diz respeito, igualmente, à relação entre as mulheres e o Estado, uma vez que este é a unidade clássica de referência para a cidadania, entendida em termos de conquistas e efetivação de direitos em um território nacional. Pensar na relação entre as mulheres e o Estado remete-nos à adoção da perspectiva de gênero, originária do pensamento feminista, para a análise das políticas públicas (MARIANO, 2011).

Conforme Marta Ferreira Santos Farah (2004, p. 47), “política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. No que tange à relação das feministas com o Estado, os esforços dessas são no sentido de adotar o conceito de gênero como referência para a análise das políticas públicas. Com isto, “procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcados em nossa sociedade por uma forte assimetria” (FARAH, 2004, p. 48).

Desse modo busca-se o reconhecimento de que a população beneficiária de uma política pública não é homogênea, assim como os seus efeitos também não o são, havendo, portanto, a necessidade de uma diferenciação de gênero em suas ações, ou, em outros casos, a eliminação dessas diferenciações quando elas produzem desvantagens. Diferentemente das expectativas iniciais dos movimentos feministas, logo se percebeu que incorporar a dimensão do gênero não significa, necessariamente, que essas políticas estatais estejam orientadas para a redução das desigualdades entre homens e mulheres. Isto é, as diferenças entre os gêneros podem ser, às vezes, apropriadas funcionalmente, de modo que reforcem as desigualdades entre mulheres e homens, reproduzindo os padrões tradicionais das relações de gênero. A isto Sonia Alvarez (2000) chama de “tradução político-cultural da parte do Estado”, Marta Farah (2004) chama de “funcionalização da mulher” e Nancy Fraser (2002) de “reconhecimento equivocado”.

Os estudos feministas produziram importantes teorizações sobre o Estado, vinculando-as às reivindicações por aprofundamento da democracia e redução das desigualdades. O sentido de

democratização do Estado, para o movimento de mulheres, está na busca de rupturas com seu padrão pretensamente neutro, com a burocratização e com sua privatização por elites políticas.

Uma das posições teóricas assumidas é a de que cabe ao Estado instituir mecanismos que favoreçam a participação da mulher em esferas públicas, como forma de compensar a exclusão social que a desfavorece e alterar sua forma de inserção no conjunto da sociedade. Por outro lado, certa vertente do feminismo entende que os movimentos de mulheres devem mobilizar esforços para “romper a lógica dos interesses particularizados e transformá-los em interesses gerais” Céli Pinto (1994, p.262). Transpondo esse entendimento para o campo das reivindicações políticas e, articulando-o ao modelo teórico de Nancy Fraser (2001 e 2002), isso envolve combinações de reivindicações por reconhecimento (luta contra injustiças culturais) com reivindicações por redistribuição (luta contra injustiças econômicas). No caso da transferência condicionada de renda, como estratégia de alívio da pobreza, estamos diante de uma política tão somente no campo da redistribuição, com alguns efeitos positivos para a redução das desigualdades, conforme se verifica em estudos do Ipea (2006).

A formulação de novas concepções sobre o Estado entre teóricas feministas acompanha o desenvolvimento de novas estratégias adotadas pelo movimento de mulheres na luta contra a opressão feminina e pela superação das desigualdades de gênero, em que o Estado passa a ser compreendido como importante instrumento para ampliação de suas ações (MARIANO, 2008). Essa teorização converge com o entendimento de que as ações do Estado e suas determinações “alcançam os mais ocultos espaços da vida privada” (SAFFIOTI, 1994, p. 273), como também a vida pública, e podem, por meio de projetos sociais e políticas públicas, produzir, reproduzir ou transformar as relações de gênero (GUZMÁN, 2000).

A tese de Marshal (1967), anterior às teorizações feministas aqui indicadas, atribuiu ao Estado, especialmente aos direitos sociais, papel fundamental para a tendência moderna em prol da igualdade social. Embora seja incapaz de eliminar a desigualdade social, a cidadania tende a reduzi-la a níveis considerados aceitáveis, o que significa a prevenção da indigência. Para Marshal (1967), cidadania significa participação integral do indivíduo na sociedade e, no século XX, os direitos sociais desempenham papel preponderante para a cidadania.

De acordo com essas perspectivas, as políticas públicas, consideradas em sua variedade de políticas de emprego, políticas econômicas e políticas sociais, são importantes instrumentos para a redução das desigualdades. Dado que a estrutura das desigualdades em nossa sociedade é

multidimensional, a intervenção estatal atinge diferentemente seu público, de acordo com seus posicionamentos sociais por classe, gênero, raça/etnia, religião, orientação sexual e faixa etária, entre outros. Esses fatores modificam as relações entre as mulheres e o Estado e, de acordo com Moore (1996), não são simplesmente “aditivos”, mas resultam em interseções complexas e exclusivas de um período histórico. Por isto devem ser analisadas de um ponto de vista empírico.

A transferência condicionada de renda e os efeitos políticos da focalização

A Constituição Federal Brasileira, de 1998, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, representam avanços no modo de conceber a assistência social brasileira como constitutiva do sistema de seguridade social. No entanto, apesar dos avanços, este processo não é contínuo nem linear. Há uma “inflexão”, para tomarmos de empréstimo a denominação de Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001), que se expressa pela adoção de propostas que tentam articular o direito, com a focalização e a exigência de condicionalidades. Segundo a autora, coloca-se para debate a seguinte questão: “como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração da pobreza?”. No Brasil e na América Latina a resposta para a primeira parte da questão tem sido a implantação de “programas focalizados em famílias pobres com crianças e adolescentes”. A resposta para a segunda parte da questão é formulada nas propostas de “condicionamento do repasse dos recursos à matrícula e à frequência escolar” (FONSECA, 2001, p. 26). Formou-se assim um modelo de combate à pobreza, com programas focalizados e com benefícios condicionados. Estas são as políticas de transferência condicionada de renda. A focalização responde aos anseios de gestão na relação entre custo e benefício (eficiência, eficácia e efetividade ocupam destaque nas orientações), e as condicionalidades, um neologismo para obrigações, que veio substituir a denominação das contrapartidas, têm como objetivo romper o círculo de transmissão da pobreza entre gerações.

De acordo com Marshal (1967), a focalização de políticas vinculadas aos direitos sociais é uma saída adotada com o objetivo de combinar justiça social e preço de mercado em um mesmo sistema. Desde logo, colocam-se em cena dilemas políticos e econômicos quanto às políticas universalistas e políticas focalizadas. A pergunta central que se faz diz respeito às possibilidades de uma e outra reduzir as desigualdades entre indivíduos e/ou grupos sociais. A preocupação

refletida na tese de Marshal supõe que a focalização pode criar desigualdade entre os competidores. Esta é uma preocupação tipicamente liberal. Quando analisada de outra perspectiva política, a focalização apresenta riscos de estigmatização do público atendido e de reprodução das desigualdades.

Da perspectiva exterior ao liberalismo, uma das problemáticas associadas à focalização é a redução do grau de complexidade dos objetivos de diminuição das desigualdades. No caso do Programa Bolsa Família (PBF), temos a seguinte definição:

O PBF integra o Fome Zero que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome².

Ao formular os objetivos do Fome Zero e do PBF nestes termos, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) adota a concepção segundo a qual pobreza e fome se equivalem. Esta é uma equação que domina a formulação da chamada questão social no debate atual internacional, seguindo na esteira das agências de cooperação. Ao tecer suas críticas às orientações desses programas, Lena Lavinias considera que seu “objetivo não é vencer a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuar os efeitos devastadores das políticas de ajuste” (LAVINAS, 2004, p. 67). Propor a interpretação de que pobreza e fome são equivalentes é uma eficiente estratégia política que, segundo Zygmunt Bauman (1999, 81), “mata dois coelhos com uma cajadada”. Reduz-se a escala do problema, visto que a pobreza é muito maior que a fome, e simplifica-se a tarefa, limitando-a a “arranjar comida para os famintos”.

O modo como a noção de pobreza é empregada no PBF expressa objetivamente uma ambivalência. No desenvolvimento dos documentos e nos discursos das gestoras e profissionais da assistência social desponta uma noção que trata a pobreza numa perspectiva multidimensional. No entanto, ao se estabelecer o objetivo do PBF aflora uma abordagem reducionista sobre a pobreza e apresenta-se a equação pobreza=fome.

Nos estudos sobre o tema tem sido cada vez mais comum o uso de abordagens que tratam da pobreza como uma condição que gera incapacidades aos indivíduos nas esferas econômica, política e social. Desse modo, além da tradicional carência de bens materiais e de recursos à

² Disponível em http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e (Acessado em 07/01/2008).

sobrevivência, existem outras formas de carência. Nos últimos anos, especialistas da área de políticas sociais têm apontado a importância de que os programas governamentais adotem esta perspectiva multidimensional da pobreza. Isto implica em maiores esforços para redefinição dos critérios de mensuração da pobreza, ampliação dos objetivos visados pelos programas governamentais e revisão, ou muitas vezes, construção, de indicadores de avaliação. A CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe – tem defendido esta abordagem sobre a pobreza. Conforme Hildete Pereira de Melo (2005, p. 7), a instituição compreende que a fome “associa subconsumo, desnutrição, condições precárias de vida, baixa escolaridade, inserção instável no mercado de trabalho e pouca participação política e social”.

Tratar a questão da pobreza de modo a reduzi-la ao problema da fome responde a uma necessidade econômica e política de nossos dias. É um meio segundo o qual o Estado nacional, fragilizado, pode dar satisfação aos indivíduos com a mensagem de que faz alguma coisa. As políticas focalizadas, de qualquer modo, são alguma coisa. A racionalidade que alimenta a globalização é a mesma que alimenta a focalização. Com a adoção desse modelo de política social, a racionalidade toma o lugar da política. Assim, a eficácia da gestão, por exemplo, centraliza grande parte das preocupações no lugar de questões com a dignidade, o direito e a consolidação da cidadania. De acordo com Anete Brito Leal Ivo (2004, p. 61), “a focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social”.

As políticas focalizadas nos mais pobres deparam-se, ainda, com os problemas de legitimação pública e o resultado é que os programas assim formulados tendem a apresentar baixo investimento financeiro e, ainda assim, recebem críticas das classes sociais constituídas por não pobres (ESPING-ANDERSEN 1991 e 1995; KERSTENETZKY, 2009).

Do ponto de vista teórico e político, onde se localizam as políticas de transferência de renda, entendidas em termos de renda mínima? Partindo da síntese de Sonia Draibe (1993, p. 94):

Sem dúvida, tanto a ancoragem teórica quanto a lógica subjacente à proposição de uma *renda mínima garantida* têm origem *liberal*. Para os liberais, mas claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conversadores, a renda mínima (em geral e na sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão-somente aos desfavorecidos um certo grau de segurança social, a política social sendo então pensada de modo *residual*, apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar *via* mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. Mas expressa também, na argumentação conservadora contemporânea, uma dada estratégia de reorganização dos sistemas de proteção social, o Estado concentrando na renda mínima seu papel, e reservando ao setor privado os outros serviços, inclusive aqueles dos seguros sociais.

O PBF é herdeiro dessas concepções teóricas e políticas. Como resultado, a inclusão de um grupo doméstico como beneficiário do PBF processa-se por meio de alguns filtros do Programa, tais como os critérios de elegibilidade, as metas estabelecidas pelo MDS para cada município do país e a disponibilidade orçamentária (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007; BICHIR, 2010). A focalização se configura no estabelecimento de critérios de elegibilidade, neste caso, o limite de renda familiar *per capita*. Com a seletividade, ocorre que nem todas as pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade são de fato beneficiadas pelo PBF, havendo, assim, a seleção daquelas consideradas mais vulneráveis, o que nos remete também à noção de “*quase-direito social*” de Medeiros, Britto e Soares (2007).

A focalização e a seletividade são frequentemente analisadas na literatura em termos de preocupações em torno das exclusões ou iniquidades que produzem e do reducionismo que geram ao promover um deslocamento da questão da proteção social para a da assistência social. Isto foi tratado em diferentes termos, como, por exemplo, a “metamorfose na questão social” (CASTEL, 1998), a “privatização da questão social” (BAUMAN, 2000), a “revalorização da família na proteção social” (FONSECA, 2001) e a “reconversão do social” (IVO, 2004). Existem ainda as análises a respeito da eficiência da focalização e de seus possíveis efeitos, seja para oferecer cobertura aos mais pobres ou para produzir estigmas em torno da população beneficiária (BICHIR, 2010).

Considerando a existência de erros de inclusão e de exclusão³, tornam-se oportunas as investigações sobre as dinâmicas das relações cotidianas no nível da operacionalização local do PBF. Para tal, lançamos mão de nossos dados de campo, quando tivemos a oportunidade de acompanhar e vivenciar esse cotidiano.

Nossa conversa com Dora, Ana e Elisabete⁴, usuárias da assistência social no aguardo do atendimento, revela uma percepção comum dessas mulheres em relação aos mecanismos de funcionamento da política, que passa, necessariamente, pela representação que fazem sobre o

³ Análises de Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas e Rafael Guerreiro Osório (2007), baseadas em dados da PNAD de 2004, estimaram o erro de inclusão do PBF em aproximadamente 49%. Erros de inclusão referem-se ao atendimento a pessoas que estão fora dos critérios de elegibilidade. Quanto aos erros de exclusão, isto é, pessoas que atendem aos critérios de elegibilidade, porém não são contempladas com recursos do PBF, os mesmos autores calcularam a estimativa de 59%. Para Celia Lessa Kerstenetzky (2009, p. 65), “levando-se em consideração seu duplo objetivo – reduzir a pobreza e quebrar seu ciclo –, o programa é claramente insuficiente em virtude de seu expressivo erro de exclusão. A própria natureza de programa focalizado pode ter algo a ver com esse resultado decepcionante”.

⁴ Os nomes são fictícios.

juízo da assistente social, profissional com autoridade para gerir o funcionamento local do PBF. Permitimo-nos repetir o diálogo delas:

– O cupom (de alimentos)⁵, tem gente que não precisa e recebe e tem gente que está precisando e não consegue receber. Com o (Programa) Bolsa Família também acontece isto. Elas (as assistentes sociais e estagiárias/os) vão fazer as visitas e se você tem piso em casa elas dizem que você não precisa (do benefício). – Falaram para a minha avó que como a casa tinha piso e estava limpinha, ela não precisava de benefício. Vê se pode? Quem é que come piso?! Eu não como piso! – Quando elas chegam na casa e encontram piso batido (piso de terra sem cimento ou qualquer forma de revestimento), roupa suja pela casa, sujeira pra todo lado, as crianças sujas com “ranhos” (secreção nasal), aí elas dão. Se você cuida da casa e deixa as crianças limpinhas, aí você não consegue. – Tem gente que não coloca piso na casa, não dá banho nas crianças e não limpa as coisas para continuar com o benefício (Fragmentos do diário de campo).

Essas três mulheres disseram estar habituadas com o funcionamento do serviço assistencial e vão, de certo modo, “pegando o jeito de como as coisas funcionam”, segundo definição delas. Algumas usuárias mais antigas da assistência social chegam a definir-se como “crônicas”. Esta é uma expressão que foi utilizada por muito tempo pelas assistentes sociais e, mais recentemente, está sendo abolida do vocabulário técnico, em virtude da maior circulação da ideia de que a assistência social é um direito. Ser “crônica” significa ser uma pessoa com dependência aos benefícios assistenciais, durante longo período, sem perspectiva de adquirir independência em relação ao benefício.

A percepção desenvolvida pelas usuárias contém uma leitura sobre como se apresentar diante da assistente social – por exemplo, demonstrar sua condição de miséria com base na higiene e nos cuidados com a casa. Essa percepção não corresponde fielmente aos parâmetros de juízo adotados pelas assistentes sociais em Londrina. No entanto, a manutenção desse comportamento por parte de usuárias mais antigas da assistência social ocorre porque ele é eficiente no acesso aos benefícios. Desse modo, essa não chega a ser uma falsa percepção, mas sim uma percepção parcial que as usuárias desenvolvem. Considerada a situação desse ponto de vista, vemo-nos diante de exemplos da reprodução da pobreza no plano da subjetividade.

Ilustrativo da mesma situação é o comportamento que muitas das usuárias apresentam nas atividades com as assistentes sociais. Geralmente as reuniões, como as de acolhida⁶, as do grupo de apoio socioeducativo⁷ e as de entrega do cupom de alimentos⁸, com mais destaque para as

⁵ Cupom de Alimentos: trata-se de um benefício municipal que à época da pesquisa, em 2006, era distribuído nos valores de R\$35,00 (trinta e cinco reais) e R\$50,00 (cinquenta reais).

⁶ As reuniões de acolhida, em Londrina, eram realizadas com as novas usuárias da política e antecede o preenchimento do Cadastro Único.

⁷ O grupo de apoio socioeducativo tinha como objetivo atingir todas as famílias beneficiárias. Na prática entende-se

primeiras, são situações nas quais visualizamos extremo desânimo. Segundo as assistentes sociais, a demonstração de desânimo faz parte do “ritual” das pessoas quando procuram a assistência social e tem como objetivo exibir-se como “coitadas”. De acordo com elas, as mesmas pessoas, em situações diferentes, por exemplo, ao encontrá-las em um ônibus urbano, exibem um comportamento totalmente diferente, quando então exprimem ânimo e disposição.

As estratégias de acesso aos benefícios, adotadas pelas usuárias, além da linguagem e da postura, também envolvem a busca de mecanismos que possibilitem um melhor enquadramento nos critérios estabelecidos pelos programas de transferência de renda ou agilizem sua inclusão. A prática no interior dos serviços de assistência social, em Londrina, nestes contextos, gera um ambiente de desconfiança mútua e é muito comum encontrarmos usuárias que se queixam do fato de que as assistentes sociais “sempre duvidam do que elas falam”.

Diante da dúvida, as assistentes sociais lançam mão de instrumentos que lhes permitem averiguar a veracidade das informações prestada a respeito da “necessidade da família”. Um desses instrumentos é a visita domiciliar, e a seu respeito existe uma ambiguidade no julgamento das usuárias. Algumas a consideram como forma de fiscalização e como prova da dúvida sempre alimentada pela assistente social. Outras usuárias consideram a visita domiciliar necessária para o melhor controle da distribuição dos benefícios, a fim de reduzir os casos de destinação indevida dos recursos e, portanto, de injustiça. Ambas as posições, no entanto, estão de acordo quanto ao fato de que a visita domiciliar é um ato de fiscalização. A divergência é quanto à interpretação de seus efeitos para o direito. A fiscalização garante ou constrange o direito à assistência social? A divergência que se manifesta a esse respeito relaciona-se diretamente com a fluidez da noção de direito entre as usuárias da assistência social.

As usuárias desconfiam dos critérios que efetivamente orientam as decisões das assistentes sociais e acreditam que elas, muitas vezes, comentem injustiças em suas avaliações sobre as famílias. As assistentes sociais, por outro lado, muitas vezes desconfiam que as usuárias estejam aumentando a dimensão de suas carências e/ou reduzindo o valor declarado como renda familiar. Nem sempre, porém, as assistentes sociais admitem sua desconfiança. Além disso,

por família as mulheres titulares do benefício. Apesar da meta de responsabilizar todas as mulheres titulares do PBF para as reuniões mensais realizadas sob esta designação de “grupo de apoio socioeducativo”, durante a nossa pesquisa de campo a adesão era de aproximadamente 50% das mulheres convocadas. A respeito da crítica sobre esta operação que toma as mulheres como sinônimo de família, ver: MARIANO, 2009 e CARLOTO e MARIANO, 2010.

⁸ O cupom de alimentos é um benefício municipal, cuja distribuição é com frequência destinada às mesmas famílias atendidas pelo PBF, o que demonstra as limitações do PBF para atender ao objetivo de “assegurar o direito humano à alimentação adequada”.

segundo as declarações das assistentes sociais, as demonstrações de miséria forjadas pelas usuárias não mais influenciam suas avaliações. Muitas assistentes sociais destacam o uso dos critérios técnicos e veem na técnica um meio de obtenção da neutralidade. Neutralidade, neste caso, seria a defesa contra as estratégias de dramatização das mulheres.

De acordo com as assistentes sociais, o modo como as mulheres se preparam para se dirigir a uma unidade básica de saúde e o modo como o fazem quando vão ao CRAS são visivelmente diferentes. Em nosso entendimento, esta conduta diferenciada se constrói sobre as percepções e as vivências do direito que as usuárias têm acerca dos serviços de saúde e dos programas assistenciais. Na assistência social, elas vão à procura de caridade e se apresentam como um sujeito que merece piedade. Nos serviços de saúde, elas consideram que procuram por seu direito e, conseqüentemente, não precisam demonstrar a legitimidade a partir de suas condições econômicas. Fundamentalmente o que explica a diferença de conduta nos dois casos é a forma como se configura o direito, uma vez que este é universalizado na saúde e focalizado e seletivo na assistência social. O que podemos deduzir dessas comparações é que à universalização corresponde a demonstração de dignidade. À focalização corresponde a demonstração do merecimento de piedade, isto é, a comprovação da legitimidade.

Enquanto lidamos com políticas focalizadas e seletivas, a piedade e a compaixão se apresentam para nós como desafiadoras das possibilidades de construção de relações igualitárias, conforme nos mostra Richard Sennett (2004). Segundo o autor, “a caridade em si tem o poder de ferir; a piedade pode gerar desprezo; a compaixão pode ser intimamente relacionada com a desigualdade” (SENNETT, 2004, p. 35). Em razão desta percepção, Richard Sennett (2004, p. 165) identifica o que seria o “princípio básico para qualquer *welfare state* secular: a prestação de auxílio sem compaixão”. Esta é a posição adotada pelas pessoas favoráveis à política de renda básica como política universal.

Algumas assistentes sociais destacam o ponto-chave da questão: a focalização e os critérios de seletividade cumprem o papel de controlar o tamanho da demanda. Afinal, quanto mais abertos ou mais flexíveis forem os critérios, maior será a demanda. Contudo, o aumento da demanda não seria seu único efeito. Do nosso ponto de vista, critérios abertos e flexíveis deixariam um grande vácuo a ser preenchido na execução do Programa, o que resultaria em dificuldades muito mais severas para sua administração gerencial e justificação política.

Parte dos obstáculos envolvendo o PBF diz respeito ao seu arranjo legal. Esse é um benefício condicionado à disponibilidade de recursos e à alocação orçamentária. Isso faz do PBF um tipo de *sub-direito social* ou um “*quase-direito social*”, na linguagem de Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares (2007, p. 9), considerando-se que o benefício não é assegurado, em bases legais, mesmo às famílias pobres que cumpram os critérios de focalização. Disso resulta um caráter transitório e de alta fragilidade do programa, uma vez que fica muito vinculado à imagem e aos compromissos de um dado governo. Pode-se dizer que “a proteção atual do PBF não tem origem predominantemente legal, e sim política. Uma flutuação no ambiente político pode, portanto, afetar sua estabilidade ou futuras expansões” (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007, p. 10).

Outra parte desse obstáculo toma forma na diretriz de “centralidade na família”, ou “matricialidade familiar”, adotada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e presente também no PBF. Segundo o *Novo Dicionário Aurélio*, “matri” é um elemento de composição que significa “mãe”. O fato de o documento oficial da PNAS adotar “centralidade na família” e “matricialidade familiar” como sinônimos já demonstra como a noção de família desliza-se para a função socialmente atribuída às mulheres-mães de cuidado para com o grupo familiar. Essa diretriz, diferentemente do entendimento corrente, não representa tão simplesmente uma opção metodológica de trabalho, mas, antes de tudo, porta uma escolha política, uma concepção de indivíduo e, conseqüentemente, uma concepção de direito e de cidadania (MARIANO, 2010).

Como bem apontou Zygmunt Bauman, a racionalidade é empregada para legitimar a escolha por políticas que protegem “as forças de mercado”. Desse modo, tentam fazer-nos crer que esta “não é uma opção política dentre outras mas um ditame da razão e uma necessidade” (BAUMAN, 2000, 35). Colocar em evidência que a racionalização, mediante implantação de políticas focalizadas – que têm como contraface a preservação das “forças de mercado” –, desempenha a função de negação da política, o que não significa negar-lhe um espaço na execução das políticas sociais estatais. Espera-se que o Estado adote mecanismos racionais de atuação e isso nem sempre ocorreu com a assistência social, de modo que a racionalização existente hoje representa um avanço se comparada às tradições brasileiras da benevolência e da filantropia. A questão que deve ser observada constantemente é quanto ao risco da racionalidade suplantar a política.

A focalização representa não a garantia, e sim o desmonte da proteção social, mas esta precisa, necessariamente, continuar a existir. As políticas de focalização desempenham o papel de dar resposta ao dilema atual que, segundo Jürgen Habermas (1987, 109), se expressa nos seguintes termos: “o capitalismo desenvolvido nem pode viver sem o Estado social nem coexistir com sua expansão contínua”. Com isto, segundo a sentença do autor, “o desenvolvimento do Estado social acabou num beco sem saída. Com ele esgotaram-se as energias da utopia de uma sociedade do trabalho” (HABERMAS, 1987, 112).

Mas essa utopia não se esvaiu por completo e sobrevive, por exemplo, nas falas das mulheres titulares do benefício do PBF. Eles têm no trabalho suas principais aspirações. Também sobrevive entre aqueles setores que, por mais empecilhos que existam, defendem o resgate de poder do Estado nacional combalido pelo poder global. É nesta direção que seguem aqueles que defendem políticas universais.

Como se pode ver nos estudos do IPEA,

Em termos gerais, para o enfrentamento dos desafios sociais brasileiros reconhece-se que a universalização das políticas sociais é a estratégia mais indicada, uma vez que, num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a estratégia condizente com os chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, uma idéia que está muito além do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza (IPEA, 2007, p.23-4).

Os efeitos estigmatizadores da focalização são o primeiro ponto de preocupação entre aqueles que almejam políticas estatais capazes de contribuir para a cidadania. As possibilidades de implantação de propostas com visão universalista deparam-se, ao menos, com duas grandes dificuldades políticas. Primeiro, as disputas acirradas pelo fundo público, do qual sobra uma parte insignificante para a assistência social⁹. A segunda dificuldade que se apresenta de modo patente é o fato de que a transferência de renda não é encarada, de fato, como direito pelos agentes públicos e pela população beneficiária. O que as beneficiárias sempre repetem é que a transferência de renda deve ser destinada “a quem precisa”. O registro desta concepção localiza-se na necessidade. O registro das políticas universais localiza-se no direito.

⁹ De acordo com o IPEA, no ano de 2005 o Brasil destinou 12,7% do PIB para a seguridade social e 0,09% do PIB para a assistência social geral, incluindo-se o PBF (IPEA, 2007).

A ambivalência entre “direito” e “necessidade” é, portanto, uma das problemáticas para a reflexão sobre direitos sociais e ela não está presente apenas entre o público assistido pela transferência condicionada de renda, mas é encontrada inclusive no próprio desenho da política de assistência social. Essa ambivalência é derivada dos impasses para a implantação de políticas universalistas.

Segundo definição da LOAS, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado e, enquanto tal, é parte constitutiva da Política de Seguridade Social. De acordo com a redação de seu artigo primeiro, a assistência social “provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. O problema de início presente nesta concepção é a grande dificuldade, senão impossibilidade, de definir quais são as “necessidades básicas”. E sem essa definição o exercício do direito ficará comprometido.

Poderíamos considerar, do modo mais restritivo possível, que “necessidades básicas” referem-se à alimentação. No relatório do MDS de setembro de 2006 diz-se que “em média as famílias beneficiárias do programa (Bolsa Família) gastam R\$ 144,60 (cento e quarenta e quatro reais e sessenta centavos) com alimentos e produtos para a casa” (MDS, 2006c, p. 28). Considerando-se que, em junho de 2006, o PBF transferia em média aproximadamente 62,00 (sessenta e dois reais) por família, constata-se então que esse benefício representa aproximadamente 43% da média familiar de gastos com alimentação e produtos para a casa. Portanto, esta necessidade básica, por exemplo, não é garantida com os valores transferidos pelo PBF.

De acordo com o MDS (MDS, 2006a, p. 5), com a ancoragem legal estabelecida pela Constituição Federal de 1998 e com a LOAS, “a assistência social foi ordenada política pública garantidora de direitos da cidadania”. Nesta perspectiva, “o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), implantado a partir de 2005 em todo o território nacional, efetiva, na prática, a assistência social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasião”.

Como tal ruptura não pode ser efetivada tão somente pela vontade do governo federal com a formulação de procedimentos burocráticos, sua efetivação deve ser tomada como objeto de investigação a partir da prática na execução dos serviços e programas.

Para além das contradições no uso de expressões que configuram o universo discursivo da assistência social, por exemplo, quando as assistentes sociais conciliam a noção de “pedir”

com a noção de “direito”, é perceptível que a defesa da assistência social como direito vem-se sedimentando no modo como se expressam as profissionais da área, assistentes sociais e outras/os trabalhadoras/es.

Esse deslizamento do direito para a necessidade encontra ressonância entre alguns estudiosos da área. Sara Gordon R. (2003), em trabalho publicado pela Cepal, promove uma instigante discussão sobre a importância que a noção de direitos sociais tem adquirido na implantação das políticas sociais no âmbito das instituições governamentais e dos organismos internacionais. A autora propõe-se a problematizar conceitualmente o uso dessa noção como critério distributivo.

Ao remontar à tradição do conceito de cidadania formulado por T. H. Marshal (1967), a autora questiona a pertinência de conciliar os direitos civis, políticos e sociais em uma mesma categoria – cidadania. Para ela, os princípios da democracia liberal remetem aos direitos civis e políticos, enquanto as preocupações com bem-estar material remetem aos direitos sociais. Seus questionamentos a essa tentativa de conciliação fundam-se na premissa de que esses três tipos de direitos têm estruturas distintas. A diferença de fundo dessas estruturas é que os direitos civis e políticos têm como princípio a universalização, enquanto os direitos sociais não seriam passíveis de universalização, mas seriam “particulares e seletivos”. Ainda na perspectiva da autora, o aparato público não dispõe de meios efetivos para garantir recursos necessários para custear os gastos sociais, “a menos que intervenga em las reglas del mercado”, de onde provém tais recursos (GORDON R., 2003, p. 10).

Diferentemente de Sara Gordon R., autores brasileiros como Lena Lavinias (2004), por exemplo, têm desenvolvido estudos no campo da economia política com o objetivo de demonstrar possibilidades de universalização de direitos sociais, tais como a transferência direta de renda. Inúmeros outros trabalhos, a exemplo de Ana Maria Goldani (2005) defendem a necessidade e a possibilidade de que as políticas públicas de proteção social sejam articuladas a políticas de emprego.

O questionamento que Sara Gordon R. faz em relação à inclusão dos direitos sociais no arcabouço teórico da cidadania e sua premissa de que os direitos sociais não encontram condições econômicas e políticas para se supor uma universalização, resultam em uma proposta que coloca em risco o princípio de direito como critério distributivo. Para ela “la alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por

necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por derechos sociales” (GORDON R., 2003, p. 21). A expressão “conveniência” já denuncia sua escolha. Em contraposição à autora, pensamos que os direitos sociais não se articulam com conveniências. Esta é antes a precarização dos direitos sociais.

Este debate coloca em evidência a existência na agenda pública de uma concepção política que pretende remover as políticas sociais do campo do direito social, o que culmina em inevitáveis obstáculos para a efetivação de qualquer projeto de justiça social. A experiência de execução do PBF está permeada com essas tensões e contradições.

Vulnerabilidade e autonomia na situação de pobreza: um olhar sobre as condicionalidades

Existem certas expectativas por parte das assistentes sociais em relação aos desdobramentos desencadeados pela assistência social nesse modelo de prioridade à transferência condicionada de renda para o combate à pobreza. Enquanto a cesta básica produziria uma relação de pendência permanente que se transferiria de uma geração para outra, o PBF tem como objetivo a autonomia das pessoas beneficiárias, entendida como aquisição de independência em relação ao benefício. O modo como a noção de autonomia é operacionalizada no interior do PBF liga-a diretamente ao tema das condicionalidades.

As condicionalidades são adotadas sob a justificativa de que contribuiriam para a autonomia das famílias beneficiárias e para a ruptura com a reprodução intergeracional da pobreza. Por condicionalidades entendem-se as exigências que condicionam a permanência da família no programa. De acordo com o MDS¹⁰,

As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

As condicionalidades são estabelecidas nas áreas dos serviços de saúde, de educação e de assistência social¹¹.

¹⁰ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 30/09/2012.

¹¹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 30/09/2012.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal¹².

Os possíveis efeitos das condicionalidades podem ser tratados nas análises e nos debates a partir de indicadores socioeconômicos, o que envolve as chamadas “portas de saída”, o ponto frágil dessas experiências, conforme atesta estudo do Centro Internacional da Pobreza (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2007).

Tão desafiante quanto a promoção da autonomia econômica, são as problemáticas relacionadas à autonomia política dos sujeitos atendidos pelo PBF, o que podemos refletir a partir das interpelações a respeito do sentido da cidadania no campo da assistência social e do PBF. Para as profissionais da assistência social, cidadania significa ter direitos e deveres. Esse é um princípio que embasa a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e está presente também no PBF. Esse princípio abre o espaço necessário para que se cobre das famílias participantes do PBF, especialmente das mulheres, alguns “compromissos” e “responsabilidades” (MDS, 2004).

Direitos e deveres são ideias que se intercambiam na execução dos programas federais e municipais de assistência social, como na fala de uma assistente social ao dizer que “você tem o direito de entrar, de ser acolhido, de ser atendido, de ser recebido... mas você tem o direito também de aguardar, porque existem [muitas pessoas] ... você tem que aguardar um tempo pra você poder exercer esse direito”. Então, por vezes faz-se uso da expressão direito para encobrir a ideia de dever e de restrições de acesso ao direito. Essa é a mesma lógica que impera com a condicionalidade, e com ela vislumbra-se uma concepção de indivíduo que lhe atribui responsabilidades. A incorporação do conceito de vulnerabilidade ajuda-nos a melhor compreender as questões subjacentes nesta discussão.

Vulnerabilidade tem-se apresentado como um conceito de largo uso na política de assistência social, conforme se constata em leituras dos diferentes documentos elaborados pelo

¹² Quando da realização de nossa pesquisa de campo, em Londrina havia o entendimento, por parte do órgão gestor, de que os grupos socioeducativos, reunidos mensalmente, integravam as condicionalidades na área de assistência social.

MDS. Por exemplo, de acordo com as *Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social* (MDS, 2006a) e as *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social* (MDS, 2006c), a proteção social básica, modalidade prioritária de atendimento da assistência social, define-se com o objetivo de oferecer serviços e benefícios às populações em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com vistas à superação dessa situação.

Os documentos exemplificam como a noção de vulnerabilidade permeia as orientações da política de assistência social, porém sua definição fica apenas implícita. Este é um conceito que vem sendo empregado com o objetivo de substituir o conceito de exclusão e dar maior complexidade ao conceito de pobreza, entendendo-o como estático e limitado à medição da renda. De acordo com Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002, p. 145), “parte-se do conceito corrente de debilidades, ou fragilidades, para elaborações que fogem do sentido passivo que sugere tal uso”. A preocupação em refutar teorias sociais que defendem a determinação das estruturas e das condições objetivas de vida sobre o futuro dos indivíduos está implícita neste conceito. Retoma-se com o conceito de vulnerabilidade a clássica questão posta pela Sociologia sobre a relação entre estrutura e ação para explicar as condições de vida vigentes e as possibilidades de mudanças sociais.

De certo modo, o conceito de vulnerabilidade, ao lançar mão de fatores relacionados à subjetividade e ao indivíduo, por exemplo, coloca maior acento sobre a ação, isto é, orienta-se pela compreensão do indivíduo como agente social. De acordo com a discussão tecida por Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002), podemos inferir que o conceito de vulnerabilidade ancora-se em teorias sociais que defendem não uma oposição, mas uma articulação entre estrutura e ação, de modo a remover a passividade dos indivíduos presente nas teorias estruturalistas e igualmente o voluntarismo por vezes presente nas teorias da ação.

Ainda em conformidade com essas autoras (CASTRO e ABRAMOVAY, 2002, p. 146), o conceito de vulnerabilidade é empregado por vários autores para colocar ênfase na possibilidade de que os atores e atrizes possam acionar recursos e potencialidades para “enfrentar situações socialmente negativas”. Esta seria uma “vulnerabilidade positiva” que abre a possibilidade de criar formas de resistências às “vulnerabilidades negativas”, aquelas que apresentam riscos e obstáculos. As autoras tentam uma articulação do conceito de vulnerabilidade positiva com conceitos de Pierre Bourdieu, especialmente o de *habitus* (BOURDIEU, 2007). Contudo, em

nossa avaliação, a inter-relação entre indivíduo e sociedade, ou entre estrutura e ação, é difícil de ser operacionalizada nos serviços e programas assistenciais, bem como na transferência de renda. O pensamento dicotômico encontra uma adaptação mais facilitada nesse terreno, de acordo com as nossas observações.

As profissionais da assistência social incorporaram as noções de “vulnerabilidade negativa” e “vulnerabilidade positiva”, por isso a ênfase aparece algumas vezes sobre a “conscientização” da população atendida. No entanto, ao focar a “vulnerabilidade positiva”, ou seja, a possibilidade de superar as condições que geram debilidades, apesar dos limites e dos constrangimentos impostos pelas condições sociais, desemboca-se na atribuição de responsabilidades ao indivíduo. Nesse momento, a sutileza teórica que articula estrutura e ação perde-se e é substituída tão somente pela noção de ação individual. Para evitar a acusação de adotar uma perspectiva centrada no indivíduo, responsabilizando-o e culpando-o, amplia-se a dimensão do indivíduo para a família e a comunidade. Família e comunidade desempenham, no discurso da assistência social, a função de ocultar a privatização da questão social.

Com o intuito de promover a superação de condições desfavoráveis, em suas palestras dirigidas às mulheres titulares do benefício as assistentes sociais falam sobre a importância de a família buscar meios de adquirir autonomia econômica e desligar-se dos benefícios assistenciais, pois estes são, por definição, provisórios. As mulheres participantes dos programas põem-se de acordo com o princípio segundo o qual a “família tem que fazer a sua parte”, o que inclui o cumprimento das condicionalidades e a busca por trabalho.

A ênfase dada às vulnerabilidades positivas conduz à defesa de uma determinada concepção de cidadania. Coerentes com essa perspectiva, as profissionais da assistência social, notadamente as assistentes sociais, sempre tratam da cidadania como a combinação de direitos e deveres, pois “todo direito implica num dever”, segundo elas. Esse modo de pensar a cidadania e o modo de conceber o direito, sempre com a contrapartida do dever, sacrifica ainda mais a população beneficiária da assistência social levando-nos a considerar que seus deveres lhes são sempre cobrados, enquanto o direito é, na melhor das hipóteses, uma virtualidade, ou seja, algo que existe tão somente enquanto potencialidade. Entretanto, a política de assistência social vale-se dessa abordagem para cobrar o compromisso dessas pessoas que devem “fazer a sua parte”, quase que alimentando uma teoria voluntarista da ação. É essa mesma abordagem, portanto, que subsidia o estabelecimento das condicionalidades e a cobrança de seu cumprimento.

O termo “obrigação” vem sendo aos poucos varrido da linguagem da assistência social no decorrer dos últimos anos, em Londrina, especialmente nos trabalhos realizados em grupos. Assim, nessas ocasiões, as assistentes sociais dizem para as usuárias que “é importante”, “é um compromisso” a participação delas nas reuniões para as quais são convocadas. Na sequência advertem que, não havendo este compromisso, elas estarão sujeitas ao bloqueio do benefício. Efetivamente, a advertência da assistente social soa como ameaça para a maioria das mulheres titulares do benefício e expressa uma alienação do direito aos benefícios assistenciais, sob o manto das condicionalidades.

Considerações Finais

O efeito político mais imediato das interações que aqui desvelamos é que a pessoa beneficiária da política transferência condicionada de renda não é interpelada pelo Estado sob o registro da cidadania, mas tão somente sob a classificação de “pobre”. Essas pessoas, antes de serem consideradas como portadoras de direitos, são vistas como “necessitadas”, ou “carentes”. O recente lançamento do programa federal intitulado *Brasil Carinhoso*, na linha do combate à pobreza, é mais uma demonstração deste tipo de abordagem política que despolitiza a questão social. Este tipo de interação política no funcionamento das ações de combate à pobreza não apresenta boas possibilidades de contribuir para que se forjem sujeitos de direitos, logo atores/atrizes políticos/as. Antes, do ponto de vista político, parece ser a submissão o que se reproduz de forma predominante, pelo menos na experiência londrinense.

A focalização, a seletividade e as condicionalidades são normas que dificultam o avanço do PBF em termos de efetivação dos direitos sociais. A focalização e a seletividade produzem ambivalências entre a inclusão e a exclusão e entre o direito e a necessidade. As condicionalidades, por sua vez, nos colocam diante dos paradoxos entre direito e obrigação, frutos de uma fórmula conservadora mantida no formato de políticas como o PBF. Como revelam algumas falas das próprias profissionais da política, a assistência social é um direito, porém não é um direito para todas as pessoas e sim apenas para algumas delas.

O que queremos colocar em destaque é que políticas de “quase-direitos sociais”, como é o caso do PBF, produzem práticas que comprometem a própria qualidade da relação entre o cidadão – neste caso muito mais a cidadã, pois as mulheres são aproximadamente 93% das

titulares do benefício –, e o Estado. Os dados microssociológicos podem contribuir para a construção do entendimento em torno desta problemática.

Procuramos aqui problematizar o modo como os atores sociais (beneficiárias e assistentes sociais) envolvidos no Programa Bolsa Família se posicionam em relação às regras existentes para concessão dos benefícios, sua operacionalização e as intermitências que existem neste processo. O que pudemos identificar são processos dinâmicos no interior dos quais os atores sociais manejam as regras que regulam esse campo determinado. Da parte das beneficiárias do PBF, essas mulheres lançam mão de sua agência para ampliar suas possibilidades de acesso e de ampliação dos benefícios. Suas práticas estão orientadas pelo conhecimento cotidiano sobre a seletividade na política de assistência social.

Identificamos ainda que a seletividade produz o sentimento de injustiça, e não de justiça social, entre o público beneficiário. Isso ocorre em razão das ambiguidades presentes no modo de aplicação das regras, ambiguidades tais que tornam os procedimentos muitas vezes incompreensíveis para a população beneficiária.

De acordo com nossa interpretação, a percepção sobre a presença de injustiças no programa corrói possíveis bases de legitimação da política, mesmo entre o próprio público beneficiário. Entendemos que esse fator só pode ser revertido mediante remodelagem profunda dos programas de transferência de renda, a começar pela seletividade. A melhor resposta para esse problema, sem dúvidas, é a ampliação da cobertura do PBF. Ainda que se mantenha como uma política focalizada, apesar das críticas a respeito, caso o PBF venha a atender todas as pessoas que cumprem os critérios de elegibilidade, tal como ocorre com o Benefício de Prestação Continuada, os problemas aqui apontados seriam em grande parte solucionados. Para introduzir essa questão na agenda pública como demanda, contudo, é preciso que tenhamos um enquadramento político para tanto, o que joga luz sobre a representação e a qualidade da esfera pública, como também, sobre o que Célia Kerstenetzky (2009) chama de “economia política do Programa Bolsa Família”.

De nossa perspectiva, os desafios para maior equidade na sociedade brasileira passam, no caso da transferência de renda, pelo aperfeiçoamento do PBF, tanto no que diz respeito à ampliação de sua cobertura, com vistas à eliminação da seletividade, quanto à revisão das condicionalidades e à incorporação do recorte de gênero.

Consideramos que a focalização e as condicionalidades são fatores que influenciam direta e negativamente o grau de efetivação dos direitos sociais. Esses fatores se somam em programas de baixa institucionalização – e, portanto, de baixa garantia de direito – como os de transferência de renda nos moldes do PBF.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, Sonia E (1988). “Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia”. In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.315-380.
- ALVAREZ, Sonia E (2000). “A ‘globalização’ dos feminismos latino-americanos: tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio”. In: ALVAREZ, Sonia E; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p.383-426.
- BAUMAN, Zygmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- BAUMAN, Zygmunt (2000). *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- BECK, Ulrich (2003). *Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms*. São Paulo: Editora Unesp.
- BECK, Ulrich (2010). *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34.
- BICHR, Renata Mirandola (2010). “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, p. 114-129.
- BONACCI, G. e GROPPPI, A. (orgs) (1995). *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Ed. Unesp.
- BOURDIEU, Pierre (2007). *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre/RS, Zouk.
- CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida (2010). “No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social”. *Revista Estudos Feministas*, v.18, p.451- 471.
- CASTEL, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam (2002). “Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências”. *Cadernos de Pesquisa*, n.116, p.143-176.
- COHN, Amélia (2005). “Para além da justiça distributiva”. *Observatório da Cidadania*, 2005, Rio de Janeiro, p. 49-55. Disponível em: www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroc2005_bra.pdf. Acessado em fev/2006.
- DRAIBE, Sônia M (1993). “As Políticas Sociais e o Neoliberalismo”. *Revista da USP*. n. 17, p.86-101.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). “As três economias do Welfare State”. *Revista Lua Nova*, n.24, São Paulo, CEDEC, p.85-115.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). “O futuro do Welfare State na nova ordem mundial”. *Revista Lua Nova*, n 35, São Paulo, CEDEC, p.73-112.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (2004). “Gênero e Políticas Públicas”. *Revista Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71.

- FONSECA, Ana Maria Medeiros da (2001). *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo, Cortez.
- FRASER, Nancy (2001). “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas na justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 245-282.
- FRASER, Nancy (2002). “Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero”. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, p. 59-78.
- FRASER, Nancy (2007). “Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 15, n. 2, p. 291-308.
- GOLDANI, Ana Maria (2005). “Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la ‘realidad’ brasileira y la utopia”. In: ARRIAGADA, Irma (ed). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Naciones Unidas/CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias, n. 46, p.319-345.
- GORDON R., Sara (2003). “Ciudadanía y derechos ¿Criterios distributivos?” *Série Políticas Sociais*, n. 70. Santiago, Chile: Nações Unidas. 28p.
- GUZMÁN, Virginia (2000). “A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas”. In: FARIA, Nalu, SILVEIRA, Maria Lúcia e NOBRE, Miriam (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. São Paulo: SOF (Coleção Cadernos Sempreviva), p. 63-86.
- HABERMAS, Jurgen (1987). “A nova intransparência: a crise do Estado do Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 18, p. 103-14.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2006). *A queda recente da desigualdade no Brasil*. Nota Técnica. Brasília: IPEA. 5p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2007). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Edição Especial, n. 13, Brasília: IPEA. 377 p.
- IVO, Anete Brito Leal (2004). “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”. *São Paulo Perspectiva*, vol.18, n. 2, p.57-67.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa (2009). “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”. *Dados*, vol.52, n.1, p. 53-83.
- LAVINAS, Lena (1997). “Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas”. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS, O. A. Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.169-187.
- LAVINAS, Lena (2004). “Universalizando direitos”. *Observatório da Cidadania*. p. 67-74.
- MACEDO Ana Gabriela e AMARAL, Ana Luísa (2005). *Dicionário da Crítica Feminista*. Lisboa: Edições Afrontamento.
- MARIANO, Silvana Aparecida (2008). “Política feminista e mudanças institucionais no Estado brasileiro: canais participativos para implantação de políticas públicas na década de 1990”. *Caderno Espaço Feminino*, v.20, n.02, p.339-372.
- MARIANO, Silvana Aparecida. (2009) “Cidadania na perspectiva das mulheres pobres e papéis de gênero no acesso a políticas assistenciais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.2, pp.119-157.
- MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria (2009). “Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família”. *Revista Estudos Feministas*, vol.17, no.3, p.901-908.

- MARIANO, Silvana Aparecida (2010). “Cidadania sexuada feminina: a inclusão das mulheres na Política de Assistência Social”. In: SOUZA, M. F. (org.). *Desigualdades de gênero no Brasil: novas ideias e práticas antigas*. Belo Horizonte: ARGUMENTVM Editora Ltda., p. 41-70.
- MARIANO, Silvana Aparecida (2011). “Desigualdades de Gênero e Políticas Públicas”. In: LIMA, Ângela Maria de Sousa; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli; REZENDE, Maria José. *As persistentes desigualdades brasileiras como temas para o ensino médio*. Londrina: EDUEL, v.1, p. 171-211.
- MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria (2011). “Gênero e combate à pobreza no Programa Bolsa Família”. In: BONNETI, A. L.; ABREU, M. A. (org.). *Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil*. Brasília: Ipea.
- MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio (2007). “Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate”. *Ipea - Texto para Discussão*, n. 1283, 33 p.
- MELO, Hildete Pereira de (2005). *Gênero e Pobreza no Brasil*. Brasília: CEPAL / SPM.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília/DF. 59p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006a). *Bolsa Família: agenda de compromissos da família*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006b). *Avaliação das Políticas de Combate à Fome e à Pobreza*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006c). *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Versão preliminar. Brasília, 136p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2007). *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 77p.
- MOORE, Henrietta L (1996). *Antropología y feminismo*. (2ª edição). Madrid: Ediciones Cátedra/Universitat de Valencia/Instituto de la Mujer.
- PATEMAN, Carole (2000). “El Estado de bienestar patriarcal”. *Contextos*, Año 2, n 5. Programa de Estudios de Género Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- PINTO, Céli Regina Jardim (1994). “Mulher e Política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa”. *Revista Estudos Feministas*, número especial, 257-70.
- SAFFIOTI, Heleieth I.B (1994). “Posfácio: Conceituando o gênero”. In: SAFFIOTI, Heleieth I.B. e MUÑOZ-VARGAS, Monica (orgs). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos. p. 271-283.
- SCHWARTZMAN, Simon (2006). “Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda”. *IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*, Versão 3. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf. Acessado em nov/2006.
- SEN, Amartya (2008). *Desigualdade reexaminada*, Rio de Janeiro, Record.
- SENNETT, Richard (2004). *Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Record.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez e OSÓRIO, Rafael Guerreiro (2007). “Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de

outros países”. *Centro Internacional da Pobreza* / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, PNUD.

Agradecemos ao Observatório da Educação-OBEDUC/ CAPES- Ciências Sociais/UEL, pelo apoio.

Agradecemos ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo financiamento disponibilizado para esta pesquisa.