

RENATA MARTINS DOMINGOS

**O DIREITO À SEGURANÇA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
MEDIDAS DE PROTEÇÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JOÃO
PESSOA ENTRE 2004 E 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

JOÃO PESSOA – PB

2015

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

D671d Domingos, Renata Martins.

O Direito à segurança de renda e o Programa Bolsa Família : medidas de proteção e desproteção social no município de João Pessoa entre 2004 e 2014 / Renata Martins Domingos. - João Pessoa, 2015.

175 f. : il.

Orientação: Fredys Orlando Sorto.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Cidadania - Programa Bolsa Família. 2. Transferência de renda. 3. Proteção social. 4. Segurança de renda. 5. Direito socioassistencial. I. Sorto, Fredys Orlando. II. Título.

UFPB/BC

CDU 342.71(043)

RENATA MARTINS DOMINGOS

**O DIREITO À SEGURANÇA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
MEDIDAS DE PROTEÇÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
JOÃO PESSOA ENTRE 2004 E 2014**

Dissertação apresentada à Universidade Federal da Paraíba como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Humanos, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 25 de setembro de 2015.

Prof.^a Dr.^a Aldaíza de Oliveira Sposati
Membro Externo à Instituição
(PUC/SP – PPGSS)

Prof.^a Dr.^a Marina de Sousa Conserva
Membro Externo ao Programa
(UFPB – PPGSS)

Prof.^a Dr.^a Renata Ribeiro Rolim
Membro Interno
(UFPB – CCJ)

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto
Orientador e Membro Interno
(UFPB – CCJ)

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto
Orientador

**JOÃO PESSOA/PB
2015**

DEDICATÓRIA

Ao João e ao Tomás,
à Júlia e à Helena,
à Malu e ao Pedro,
crianças que iluminam o presente e o horizonte do futuro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES) pelo financiamento da pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. FREDYS ORLANDO SORTO, pela paciência com essa madura mulher/imatura pesquisadora e pelos ensinamentos tão importantes para a elaboração da dissertação.

Agradeço aos meus pais, VIVALDO DOMINGOS e OLGA MARIA GERMANO MARTINS DOMINGOS (em memória), por terem me dado proteção, carinho e incentivo para o estudo. Sem tamanho amor e dedicação deles a mim e às minhas irmãs, não seria possível eu ter chegado até aqui.

Ao meu companheiro de vida, MARCO AURÉLIO PAZ TELLA, agradeço pelo incentivo concedido para que eu ingressasse na vida acadêmica e por ter concentrado a responsabilidade pelo cuidar dos nossos filhos, possibilitando-me segurança e tempo para finalizar a pesquisa. Sem sua paciência, cumplicidade, companheirismo e carinho, dificilmente teria tido condições para seguir em frente. A ele, meu amor, meu agradecimento pela imensa proteção recebida nesses anos.

Aos meus filhos, JOÃO e TOMÁS, agradeço por terem suportado ficar sem a mãe por muitos períodos, compromissos e em viagem. Quando expliquei a João que a razão da minha ausência era decorrente da realização de minha “tarefa de casa” (dissertação), que estava sendo feita há dois anos, ele respondeu: - Não acredito, mãe! Que tarefa difícil!

Às minhas irmãs, PATRÍCIA MARTINS DOMINGOS e LUCIANA MARTINS DOMINGOS, que são também minhas melhores amigas, agradeço por não me deixarem desanimar. Às minhas sobrinhas e sobrinho, JÚLIA, HELENA, MALU e PEDRO, agradeço por me trazerem alegria e leveza.

Aos meus avós, DORAH GONZAGA GERMANO MARTINS e ROQUE GERMANO MARTINS (em memória), agradeço por terem me mostrado que a proteção concedida pela família é o fundamento para o desenvolvimento humano.

Aos meus tios e tias, ORLANDO GERMANO MARTINS, APARECIDO GERMANO MARTINS, DIRCE ANTUNES VIEIRA MARTINS, ELEUSA GERMANO MARTINS, DORIANA DE FÁTIMA GERMANO MARTINS PEREZ, DANIEL PEREZ MARTINS, ANTÔNIO CÉSAR GERMANO MARTINS, MARIA AUGUSTA CONSTANT PUGET, agradeço pela proteção e carinho que sempre me deram. Aos meus primos da FAMÍLIA GERMANO MARTINS, agradeço por estarem sempre na torcida. Obrigada!

À minha sogra AVANI MARIA TELLA e à FAMÍLIA PAZ, agradeço pelo incentivo e carinho.

Aos meus amigos ANDRÉA PONTE, PAULO ROSSI, SILVANA NASCIMENTO, PEDRO D'ALLEVEDO, LIA HAIKAL, EDUARDO SIMON, SUMAIA BUENO BAPTISTA, LIZANDRA SERAFIM, BERNADETE OLIVEIRA, HELENA SERRANO E NELLY CAVALCANTI, agradeço pelas palavras de ânimo e pelos momentos de descontração, que me ajudaram a espairecer.

Aos amigos conspiradores que conheci no Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, PHILLIPE CUPERTINO, FELIPE MENDES, OONA CAJU, MARIANA NÓBREGA, DANIEL VALENÇA, LARISSA FONTES e MANOEL UCHOA, agradeço pelo compartilhamento das angústias e dúvidas da vida acadêmica e por reafirmarem a crença de que é possível lutar por um mundo mais justo e menos desigual.

À querida amiga das Arcadas (USP) e também do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, FERNANDA CRISTINA FRANCO, agradeço por ter me acolhido e auxiliado no início da pesquisa, tendo vindo à minha casa durante minha licença maternidade, quando estava muito perdida. Obrigada!

Aos membros do NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS SOCIAIS (NEPPS) da UFPB, na pessoa da Coordenadora, PROFESSORA DRA. MARINAVA CONSERVA, agradeço pelos estudos, aprendizado e por sempre indicarem como paradigma voos altos. Agradeço também pela acolhida ao pequeno TOMÁS durante as reuniões e eventos do NEPPS.

Às minhas amigas de São Paulo, CAROLINA VENTURA, THAÍS NOVAES CAVALCANTI e ADELINA BARONI RENUCCI, que mesmo distantes geograficamente sempre estiveram perto, acreditando na minha possibilidade de realizar a pesquisa, agradeço também. Obrigada pelo carinho!

À MARIA ALVES, responsável técnica da Administração de Benefícios e Serviço Social do Programa Bolsa Família da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa, pela atenção e disponibilização de dados sobre o objeto de estudo. Muito obrigada!

Aos PROFESSORES e FUNCIONÁRIOS do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, agradeço pelas contribuições de ordem acadêmica, prática e resolutiva durante o período do Mestrado, especialmente por assegurar-me os direitos de estudante durante a minha segunda gestação e licença-maternidade.

Estes agradecimentos demonstram o quanto minha vida foi e é cercada de proteção social, discussão contida nesta dissertação, a qual foi proporcionada especialmente pela família em que fui criada, a que constituí, pelas relações de amizade e trabalho construídos ao longo dos anos e pelo Estado.

RESUMO

O intuito desta dissertação é analisar, sob a ótica da inclusão social, da proteção e da defesa dos direitos humanos como o direito à segurança de renda, faceta do direito à proteção social, é resguardado por meio do Programa Bolsa Família (PBF), analisando-se as características de seu desenho de gestão e a percepção que as famílias beneficiárias têm dele. A presente dissertação trata-se de estudo de caso do Programa Bolsa Família, com enfoque no município de João Pessoa. Busca-se analisar também como o Programa, no contexto de supremacia do neoliberalismo, interfere na luta pela renda e, por conseguinte, na afirmação dos direitos sociais. Pesquisa-se o perfil de cidadania das famílias beneficiárias do PBF, baseado no binômio direito *versus* dever, embutido em seu desenho gerencial e nas condicionalidades por ele exigidas, nas áreas de saúde e educação e no caso da existência de trabalho infantil, também no âmbito da assistência social. Apesar de constarem da lei instituidora do Programa como formas de monitoramento das políticas públicas de educação e saúde, as condicionalidades são usadas, como forma de punição das famílias beneficiárias, já que resultam na suspensão do pagamento do benefício pecuniário, tendo, portanto, como fundamento a responsabilização das famílias pela situação de pobreza em que vivem. Tendo como antecedente histórico e herança a opção feita pelo Governo Federal, na década de 90, de aplicar as recomendações de organismos financeiros internacionais na condução das políticas sociais, o PBF insere-se no âmbito das políticas de ativação ou *workfare*. Nesse sentido, a gestão do PBF demonstra ambiguidades. Ao mesmo tempo em que a sua criação possibilita dar visibilidade às famílias pobres do país, passo importante para que haja o reconhecimento delas enquanto membros da sociedade em situação de vulnerabilidade (reconhecimento pelo direito), por outro lado, o ingresso no Programa exige a declaração de destituição de renda das famílias, afastando-as da condição de cidadã para de consumidor. Além disso, a regulamentação da penalização pelo descumprimento de condicionalidades indica que elas servem como justificativa política do Governo Federal à concessão da renda desvincilhada do trabalho, garantindo legitimidade na sociedade para permanência do Programa. Os limites neoliberais contidos nos fundamentos do Programa também delimitam os benefícios pecuniários por ele proporcionados, no âmbito do seu marco legal, ao alçarem-nos ao status de mera expectativa de direito. No entanto, na medida em que a renda se transforma em complemento monetário importante para as famílias, é usufruída por longo período de tempo, possibilitando-lhes melhoria das condições de vida e certezas, especialmente no incremento da alimentação, as famílias beneficiárias se apropriam dela como seu direito, corroborando a trajetória histórica de afirmação dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Bolsa Família. Transferência de Renda. Cidadania. Condicionalidades. Proteção Social. Segurança de Renda. Direito Socioassistencial.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze, from the perspective of social inclusion and human rights defense, how the right to income security, a facet of the right to social protection, is guarded by means of the Programa Bolsa Família (PBF - Family Allowance, a social welfare program of the Brazilian government). To achieve this, the characteristics of its management design are analyzed here, as well as the beneficiary families' perception of the Program. This thesis is a case study of the PBF that focuses on the municipality of João Pessoa (Northeastern Brazil). It also analyzes how the Program, in the context of the supremacy of neoliberalism, interferes in the struggle for income and, consequently, in the affirmation of social rights. The citizenship profile of the beneficiary families was researched in this thesis based on the binomial right versus duty, which is embedded in its management design and in the conditionalities it requires, in the areas of health and education and, in the case of existence of child labor, also in the scope of social assistance. Although they are included in the law that instituted the Program as forms of monitoring the public policies of education and health, the conditionalities are used to punish the beneficiary families, as the payment of the pecuniary benefit is suspended when they are not fulfilled. Therefore, one of the Program's principles is that the families are responsible for the situation of poverty in which they live. Having as historical background and heritage the option made by the Federal Government, in the 1990s, to apply the recommendations of international financial agencies to the conduction of social policies, the Program is included in the scope of activation policies or workfare. In this sense, the management of the Program shows ambiguities. Its creation gives visibility to Brazil's poor families - an important step towards their recognition as members of the society in a situation of vulnerability (recognition by right). However, on the other hand, admission to the Program requires that the families declare income destitution, which moves them away from the condition of citizens towards that of consumers. Furthermore, the regulation of penalization due to unfulfilled conditionalities indicates that they serve as a political justification of the Federal Government for granting income with no link to work, which guarantees legitimacy, in society, for the Program's permanence. The neoliberal limits contained in the Program's principles also delimit the pecuniary benefits provided by it, in the scope of its legal framework, when they provide it with the status of a contingent right. However, as the income becomes an important monetary complement to the families, is used for a long period and enables them to improve their life conditions and certainties, especially regarding food increment, the beneficiary families appropriate it as their right, corroborating the historical trajectory of affirmation of social rights.

KEYWORDS: Bolsa Família. Cash Transfer. Citizenship. Conditionalities. Social Protection. Income Security. Social Assistance Law.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1:	O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família na Paraíba entre 2004 e 2013	p. 62
GRÁFICO 2:	O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Brasil entre 2004 e 2013	p. 63
GRÁFICO 3:	O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em João Pessoa entre 2004 e 2014	p. 133

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família	p. 61
TABELA 2:	A perda inflacionária do valor diário de consumo da linha de extrema pobreza usada pelo Programa Bolsa Família	p. 66
TABELA 3:	A atualização monetária da linha de pobreza usada pelo Programa Bolsa Família	p. 67
TABELA 4:	A evolução dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família em João Pessoa	p.132
TABELA 5:	A idade e o gênero dos responsáveis pelo benefício do Programa Bolsa Família	p. 138
TABELA 6:	O nível de escolaridade dos responsáveis pelo benefício do Programa Bolsa Família	p. 139
TABELA 7:	A situação ocupacional relativa ao vínculo de trabalho dos responsáveis pelos benefícios do Programa Bolsa Família	p. 140
TABELA 8:	A ocupação dos responsáveis pelos benefícios do Programa Bolsa Família	p. 141
TABELA 9:	A importância do trabalho para a proteção das famílias beneficiárias	p. 143
TABELA 10:	A relação do valor do benefício com a renda da família	p. 144
TABELA 11:	Os motivos de não melhoria da vida	p. 144
TABELA 12:	A pretensão temporal do recebimento dos benefícios	p. 145
TABELA 13:	O tempo de recebimento do benefício	p. 146
TABELA 14:	A destinação da compra com o valor do benefício	p. 146
TABELA 15:	A certeza de gastos com o valor do benefício	p. 146
TABELA 16:	A importância do benefício para a proteção da família	p. 148
TABELA 17:	Os motivos de melhoria da vida nos últimos anos	p. 149
TABELA 18:	Os motivos de melhoria na vida após o ingresso no Programa Bolsa Família	p. 150
TABELA 19:	Os direitos reconhecidos	p. 150
TABELA 20:	Os direitos não reconhecidos	p. 151
TABELA 21:	A ocorrência de sujeição às penalidades pelo descumprimento das condicionalidades	p. 152
TABELA 22:	O sentimento sobre a sanção sofrida	p. 152
TABELA 23:	A evolução histórica dos descumprimentos de condicionalidades no Programa Bolsa Família em João Pessoa	p. 153
TABELA 24:	A relação entre famílias beneficiárias penalizadas e o total de penalidades entre 2004 e 2014	p. 154
TABELA 25:	A quantidade de recursos interpostos entre 2012 e 2014	p. 155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NEPPS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais
PBF	Programa Bolsa Família
PEPGS-SSO	Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTCR	Programas de Transferência Condicionada de Renda
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Sebrae	Serviço Brasileiro de apoio às micro e pequenas Empresas
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

O DIREITO À SEGURANÇA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: MEDIDAS DE PROTEÇÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA ENTRE 2004 A 2014

Introdução.....	13
1 O Estado como executor das políticas sociais.....	21
1.1 O Estado do Bem-Estar Social na Europa: o fortalecimento do âmbito público na provisão de serviços.....	22
1.2 O Brasil e sua regulação social tardia: o atropelo da gestão das políticas sociais pela adesão ao ideário neoliberal.....	29
1.3 A reavaliação das políticas sociais e a hegemonia dos Programas de Transferência Condicionada de Renda.....	34
1.4 O contexto histórico de criação do Programa Bolsa Família e seu desenho	39
1.5 Os marcos legais de afirmação da política de assistência social e o Programa Bolsa Família.....	42
2 O reconhecimento promovido pelo Programa Bolsa Família: os avanços e as mitigações	55
2.1 A presença e a ausência de reconhecimentos das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.....	56
2.1.1 O reconhecimento pelo direito: os avanços e as limitações.....	57
2.1.2 A linha de pobreza para o ingresso e a pobreza dos valores dos benefícios.....	62
2.1.3 A deficiência do reconhecimento pela solidariedade e da paridade de participação.....	69
2.2 O conceito de cidadania constante do desenho institucional de gestão do Programa Bolsa Família: direitos <i>versus</i> deveres.....	78
2.3 A cidadania mediada pela troca: o mercado como mediador da garantia do direito à segurança de renda.....	90
3 O papel das condicionalidades: castigo às famílias beneficiárias ou instrumento de monitoramento de políticas públicas?.....	94
3.1 As condicionalidades: responsabilidade perante a sociedade, justificação social do Programa ou penalização?	94
3.2 As punições como instrumento de responsabilização das famílias pela pobreza.....	100
3.3 As repercussões do cumprimento das condicionalidades nos índices socioeconômicos: indicativos sem exatidão.....	110
3.4 O olhar do Poder Judiciário sobre o Programa: o legalismo como forma de negação do direito à segurança de renda.....	117
4 O Programa Bolsa Família em João Pessoa: apropriações das medidas de proteção e desproteção das famílias beneficiárias.....	125
4.1 A metodologia da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, realizada pelo NEPPS/UFPB.....	125
4.1.1 A escolha do território de Mandacaru/Alto do Céu para análise	125
4.2 A contextualização do PBF no território brasileiro	127
4.3 Os resultados parciais da pesquisa de campo “Proteção social de família no estado da Paraíba” na cidade de João Pessoa, no território de Mandacaru/Alto do Céu, desenvolvida pelo NEPPS/UFPB.....	129
4.3.1 O Programa Bolsa Família em João Pessoa.....	130

4.3.2	A caracterização do território de Mandacaru/Alto do Céu.....	134
4.3.3	A caracterização das famílias beneficiárias.....	135
4.3.4	A voz das famílias beneficiárias do Programa no território de Mandacaru/Alto do Céu.....	141
4.3.5	A sensação de injustiça decorrente da aplicação das penalidades pelo descumprimento das condicionalidades.....	151
4.4	A certeza da renda e a assimilação do benefício pecuniário como direito: a renda como medida de proteção e as sanções como medidas de desproteções das famílias	156
	Considerações Finais	161
	Referências	165

INTRODUÇÃO

Discutir e problematizar a efetivação e a execução de programas públicos que garantem direitos sociais significa incursionar na trajetória conflituosa de construção histórica da cidadania. Muitos são os debates conceituais em torno da cidadania, que embora não conclusivos, apontam para alguns caminhos que são usados nesta dissertação, tais como processo histórico de construção contínua, que efetiva a possibilidade de participação na sociedade e o reconhecimento enquanto ser humano no contexto de alteridade.

Os debates conceituais, no entanto, muitas vezes desconsideram o fato de que é impossível desvencilhar o debate da cidadania do sistema socioeconômico hegemônico no mundo, que pressupõe a disputa cotidiana das forças que compõem a sociedade. A hegemonia capitalista indubitavelmente relaciona a conquista da cidadania à igualdade, que entende ser formal diante da divisão de classes vigente, para a obtenção de renda. Fazer parte dessa sociedade capitalista, portanto, significa menos ter tido acesso às boas escolas, ao sistema de saúde eficiente, à ampla gama de eventos culturais, ao transporte público de qualidade, a diversificados livros e atividades culturais. Ser cidadão nesse mundo capitalista é obter renda para ter qualidade de vida, para fazer a escolha dos caminhos a seguir na vida, para ter a segurança de um futuro tranquilo.

A renda é, pois, pré-condição para o exercício da cidadania no mundo capitalista, invertendo a lógica de que é a participação na sociedade pelo desenvolvimento humano que potencializa a inserção e o reconhecimento. Neste sentido, ter renda é ter a principal chave de entrada na sociedade. A disputa pela renda se transforma, portanto, no cerne da vida privada e pública contemporânea, eis que ela não é abundante suficientemente para a toda a demanda existente.

Discutir a cidadania no do contexto de programas públicos de efetivação de direitos sociais, desta feita, não escapa desse mundo marcado pela valorização da renda. Não é à toa que ao discutir o direito à proteção social, como é o intuito dessa dissertação, depara-se com a evidência de que, no Brasil, o sistema de proteção social não contributivo, caracterizado neste caso pela política nacional de assistência social, está marcado pela supremacia dos programas de transferência de renda, dentre os quais se destacam, nos últimos anos, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), estudo de caso desta pesquisa.

A justificativa para a opção pela distribuição de renda em vez de investimento em políticas públicas universais está exatamente na suposta economia de recursos face à sua escassez. Em outras palavras, como a dívida social é extensa e os recursos financeiros

disponíveis têm que ser usados prioritariamente na rentabilidade econômica e no acúmulo de capital, divorcia-se a política pública da assistência social da possibilidade de atender a universalidade da demanda existente, focalizando os recursos escassos nas camadas mais pobres da população.

Mesmo afastando-se da universalidade, conceder renda pública a determinado grupo de pessoas, independentemente de contribuição prévia e de vínculo de trabalho pré-estabelecido, continua a exigir justificção política, jurídica e administrativa-social. A exigência do cumprimento de condicionalidades é decorrência da justificção administrativa-social à escolha desse método de distribuição de renda a público focalizado, constituído por famílias pobres. Dando costas à universalidade característica dos direitos sociais, a focalização diminui o grupo de pessoas que pode acessar os programas de transferência de renda condicionada. Por outro lado, embora o Governo Federal alegue que o papel das contrapartidas é o de estabelecer compromissos que são assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo poder público de ampliação dos direitos sociais básicos, esse discurso contém implícita a responsabilização das famílias pela situação de pobreza em que se encontra. A justificção jurídica para elas está contida na aplicação de sanções, que podem levar até ao cancelamento do benefício, no caso de inadimplência.

A concessão condicionada de renda atende a orientações de dois tipos. A primeira de priorização de gastos públicos feitas pelos organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que condicionam os empréstimos aos países a essa iniciativa. A priorização dos gastos se reveste em regulação social tardia, que embora não reduza os gastos sociais, altera o desenho das políticas sociais, restringindo a discussão da cidadania à definição do ser ou não pobre. A segunda é a adesão ao discurso hegemônico de que é o trabalho o maior produtor de renda, sendo necessário estabelecer contrapartidas em razão da concessão de renda de forma gratuita, para que o trabalho não seja desprestigiado.

O PBF, estudo de caso feito nessa pesquisa, insere-se nesse ambiente de disputa social pelo acesso à renda, principalmente na disputa pelos recursos financeiros públicos disponibilizados no mercado para a sociedade e seus cidadãos. A renda é a forma do Estado prover proteção social para as famílias pobres brasileiras e em muitos casos, o benefício pecuniário do PBF é a única forma delas terem algum contato com a atuação estatal.

Parte da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Programa já levou quase metade dos brasileiros a ser atendida alguma vez em uma unidade de assistência social e perto de cem milhões de pessoas foram registradas no Cadastro Único do Governo Federal, por mais

de duzentos e sessenta mil trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país.

A escolha do PBF para esta pesquisa decorre da importância contida na sua repercussão no país, no Nordeste, no Estado e no Município de João Pessoa, tanto no que se refere ao número de pessoas beneficiadas por ele, como ao montante de recursos financeiros investidos.

Tido como o maior Programa de transferência de renda do mundo por sua dimensão, em fevereiro de 2015, conforme informações da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Programa atendia a 14.014.252 famílias, cuja média é de 3,3 habitantes por cada residência de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), correspondendo a cerca de aproximadamente 50 milhões de pessoas, ou seja, um quarto da população nacional (segundo Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população brasileira é de 190.732.694 pessoas). O valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcança R\$2.349.028.965,00 no mesmo mês.

Do total de famílias beneficiárias no Brasil em fevereiro de 2015, 7.104.343 famílias estão localizadas na região Nordeste, caracterizando 50,69% do total de beneficiárias. Do total desembolsado pelo Governo Federal no PBF em fevereiro de 2015, 52,18% é distribuído na região Nordeste, o que corresponde ao montante de R\$1.225.945.283,00. Esses dados demonstram a magnitude e importância que o PBF tem no Nordeste, que é a principal região do país beneficiária do Programa, tanto em quantidade de famílias quanto em montante de recursos financeiros disponibilizados, o que o configura também numa importante fonte de investimento público na região.

Na Paraíba, em fevereiro de 2015, foram beneficiadas 525.481 famílias, ou seja, aproximadamente 1.892.000 pessoas, correspondente a 47% da população do Estado, resultando em investimentos da ordem de R\$93.610.413,00.

Em João Pessoa, foram 60.824 famílias beneficiadas em fevereiro de 2015, ou seja, aproximadamente 219.000 pessoas, quase um terço da população do município, com recursos no montante de R\$9.566.460,00.

Note-se que enquanto 1 de cada 4 brasileiros recebe o benefício do Programa, essa situação na Paraíba é quase de 1 de cada 2 paraibanos e em João Pessoa, quase 1 em cada 3.

Se considerarmos ainda que a cada R\$1,00 recebido pelo PBF, adiciona-se R\$1,78 ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, segundo estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em função do recurso monetário recebido pelas famílias ser gasto sempre, em

virtude da pobreza e geralmente em alimentação e vestuário, pode-se dizer que ocorre expressiva alteração da realidade local do estado da Paraíba e de sua capital por meio do PBF, o que justifica a necessidade de se analisar suas características sob a ótica de política de inclusão social e defesa dos direitos humanos.

Nesse sentido, o intuito desta dissertação é analisar como está configurado o direito à proteção social, no âmbito da segurança de renda, a partir do desenho de gestão do Programa, que delimita determinado perfil de cidadania às famílias, especialmente no que se refere às suas condicionalidades. Estuda-se o direito à proteção social, neste caso específico sob a forma de segurança de renda, que é reconhecido pelo Programa como direito da família.

O PBF, criado inicialmente por meio da Medida Provisória n.º 132/2003, que é posteriormente convertida na Lei Federal n.º 10.836/2004 consiste na transferência de renda (recursos financeiros) a unidades familiares que estejam na linha da pobreza e da extrema pobreza, consideradas nessa situação as famílias cuja renda mensal familiar *per capita* esteja entre R\$77,00 e R\$154,00 e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos. A definição de sujeito de direito ao benefício pecuniário é baseada no corte financeiro da renda familiar *per capita*.

Embora seja política social de grande envergadura, carro chefe do Governo Federal no combate à pobreza, integrando o Programa Brasil sem Miséria, questiona-se a sua constituição enquanto política pública assecuratória de direitos humanos, já que a justificativa para ser beneficiária decorre do conceito de ausência de consumo embutido na linha da pobreza e do cumprimento de obrigações.

A demanda existente de famílias pobres e extremamente pobres possíveis beneficiárias do PBF é maior do que a efetivamente beneficiada por ele, o que compromete a universalidade que deveria amparar o acesso ao direito à proteção social, neste caso afixado por meio do direito à segurança de renda.

A restrição no atendimento da demanda existente se acentua ainda mais se considerarmos que as famílias só permanecem no Programa se cumprirem contrapartidas, verdadeiros pressupostos para a continuidade do recebimento da transferência de renda, as quais são, conforme artigo 3º da lei 10.836/2004: a) realização do exame pré-natal; b) realização de acompanhamento nutricional; c) realização do acompanhamento de saúde (para gestante e nutriz, fazer consultas do pré-natal e participar de atividades sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável; para as crianças menores de 7 anos, manter em dia o calendário de imunização e realizar acompanhamento do estado nutricional e

desenvolvimento); d) e frequência escolar de oitenta e cinco por cento em estabelecimento de ensino regular para as crianças e adolescentes até 15 anos e de setenta e cinco por cento para adolescentes com idade entre 16 e 17 anos. Há ainda a condicionalidade de ter frequência de oitenta e cinco por cento da carga horária mensal em atividades socioeducativas e de convivência proporcionadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no caso da existência de criança ou adolescente em trabalho infantil, que foi posteriormente criada pela Portaria n. 666, de 27/12/2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O descumprimento das condicionalidades pelas famílias pode levar à aplicação de sanções, que conforme o artigo 4º da Portaria GM/MDS nº 251, de 12/12/2012, são: advertência, no primeiro registro de descumprimento; bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; suspensão do benefício, por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento; e cancelamento do benefício.

Ao exigir das famílias beneficiárias o cumprimento de obrigações, o PBF configura-se como política pública denominada de *workfare*, criada nos anos 90 como contraponto à “cidadania passiva” proporcionada pelo Estado de Bem-Estar Social, modelo que pressupunha, dentre outras questões, o gozo dos direitos sociais como forma de conferir a igualdade de participação às pessoas em condições econômicas diferentes. Diante da crise desse modelo, ou da reconfiguração do papel das políticas sociais, os liberais reagiram criando políticas públicas que disponibilizam formas restritivas de acesso aos direitos sociais e estabelecem como contraponto obrigações, buscando que o sentimento de pertencimento a uma comunidade, conceituador da noção de cidadania, inclua não só o gozo de direitos, mas também o cumprimento de deveres sociais (“cidadania ativa”), com vistas a evitar a passividade e a dependência das famílias beneficiárias do Programa.

Considerando que o principal intuito do PBF é contribuir com a erradicação da pobreza, situação que além de atingir a dignidade das famílias também macula sua interação na vida pública, considerando ainda que a renda a elas conferida é uma forma de inseri-las na sociedade, efetivando direito social, a que se contrapõem os deveres de acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, questiona-se, como problema: servem as contrapartidas como forma de incentivo às famílias ao seu desenvolvimento humano por meio do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, ou se tratam de meio de garantir legitimidade

social ao Programa, já que importam na cessação do pagamento do benefício como punição pelo seu descumprimento?

O método de abordagem utilizado é o hipotético-dedutivo. A hipótese que se busca comprovar é a de que a gestão do PBF, ao assegurar a segurança de renda, uma das facetas do direito à proteção social, cria situações de desproteção e estigmatização por meio da exigência do cumprimento das condicionalidades, comprometendo a inclusão social e o almejado incremento da cidadania das famílias beneficiárias.

Importante ressaltar que, embora se oriente pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, os estudos realizados nesta pesquisa pautam-se pelo pluralismo metodológico, ou seja, transita-se por várias formas de abordagem para elucidar os problemas discutidos, eis que suas características diversas exigem métodos diferentes de análise.

Os métodos de procedimento utilizados são o histórico, o estatístico, o hermenêutico e o analítico. Conhecer a história de criação do PBF é importante para entender as implicações desta no seu desenho de gestão, razão pela qual se opta pelo uso do método histórico. Pelo método hermenêutico, analisa-se o Programa partindo da legislação existente e da jurisprudência, que contém os elementos de sua configuração atual, em confronto com outras legislações, como a da política de assistência social. Por meio de dados estatísticos, verificam-se quais são as repercussões das condicionalidades na vida das famílias beneficiárias, bem como das sanções pelo descumprimento dessas. A análise de respostas decorrentes de pesquisa de campo utilizada na dissertação é realizada pelo método analítico.

As técnicas de pesquisa utilizadas são a pesquisa documental indireta, por meio do levantamento de bibliografia, a pesquisa documental, a fim de compreender os dados primários e secundários, colhidos e produzidos nos órgãos públicos que executam a política de assistência social (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de João Pessoa, Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ministério de Desenvolvimento Social), bem como os dados decorrentes de pesquisa acadêmica.

Cabe ressaltar que esta dissertação é fruto dos estudos e trabalhos que estão sendo realizados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), decorrentes do Projeto de Cooperação Acadêmica Casadinho/PROCAD 2011/2015 entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PGSS) da UFPB e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGS-SSO) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP),

intitulado “Assistência Social e transferência de renda: interpelações no território da proteção social”, sob a coordenação da Professora Marinalva Conserva.

Além disso, esta dissertação está intimamente relacionada com a linha de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos a que se vincula, na medida em que o público objeto da pesquisa é de famílias pobres, que devido à ausência de renda possuem déficit de participação na sociedade, tendo sua cidadania mitigada. O PBF, por outro lado, é uma forma do Estado efetivar a proteção social de famílias em situação de vulnerabilidade. Sua abrangência e importância são evidentes não só no contexto federal, como no Nordeste, na Paraíba e João Pessoa, tanto pelo número de famílias beneficiadas quanto pelos recursos financeiros disponibilizados. A grande repercussão do Programa no país e no mundo e principalmente no âmbito da vida das famílias beneficiadas são análises que contribuem para o aprofundamento da temática da inclusão social, proteção e defesa de direitos humanos do Programa de Pós-graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

A dissertação é dividida em quatro partes. O primeiro capítulo (*O Estado como executor das políticas sociais*) discute o papel do Estado como promotor de políticas públicas, modelo que surge na Europa, com prevalência pós Segunda-Guerra Mundial, com o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social. Com o advento da crise econômica dos anos 70 e 80 do século passado, a agenda neoliberal dá origem a políticas públicas focalizadas, intituladas de *welfare* ou de ativação, que correlacionam o recebimento da proteção do Estado a contrapartidas e condicionam a continuidade do acesso ao cumprimento dessas. Discute-se a aplicação dessas políticas no Brasil, as quais geram o PBF, bem como a relação do Programa com os marcos legais da política de assistência social, principalmente a Constituição Federal de 1988. Neste capítulo, utiliza-se prioritariamente o método de procedimento histórico, além do analítico e o hermenêutico.

O segundo capítulo (*O reconhecimento promovido pelo Programa Bolsa Família: avanços e mitigações*) analisa a principal conquista promovida pelo PBF, que é o reconhecimento da existência da população pobre brasileira, antes invisível. O PBF possibilitou que essa população fosse procurada, quantificada, mensurada e que se tornasse prioridade de gestão do Governo Federal, de forma que sua execução abrange a totalidade do território nacional e não apenas os municípios mais pobres, como outrora ocorreu com outros programas. Analisa-se também a ausência do reconhecimento por solidariedade e da paridade de participação dessas famílias, utilizando-se a Teoria do Reconhecimento, desenvolvida por Axel

Honneth e Nancy Fraser. Além dos avanços, discute-se nesse capítulo as mitigações do PBF, que estão relacionadas com o uso da linha de pobreza, cujo corte é muito baixo, o também baixo valor dos benefícios pagos, a falta de atualização periódica da linha da pobreza e do valor dos benefícios, bem como a necessidade de demonstrar destituição de recursos financeiros para ingressar no Programa. Também é objeto de estudo o conceito de cidadania constante do desenho institucional da gestão do Programa (cidadania ativa e passiva), além da sua mediação, que é feita pelo mercado. O método utilizado é o analítico.

No terceiro capítulo (*O papel das condicionalidades: castigo às famílias beneficiárias ou instrumento de monitoramento de políticas públicas?*) examina-se o motivo de sua instituição e como elas vem sendo aplicadas, problematizando se elas são formas de monitoramento das políticas públicas ou meios de castigar as famílias, quando as sanções pelo seu descumprimento são aplicadas. Analisa-se como se desenvolve a legislação regulamentar do Programa que cria as punições pelo descumprimento. Verifica-se também as repercussões das condicionalidades nas melhorias dos índices socioeconômicos, além de problematizar jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que afasta a possibilidade de configuração do benefício como direito. O método utilizado é o analítico e o hermenêutico.

No último e quarto capítulo (*O Programa Bolsa Família em João Pessoa: apropriações das medidas de proteção e desproteção das famílias beneficiárias*) analisam-se os dados primários e secundários colhidos na Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa, além dos disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mostrando panorama de ascensão de famílias beneficiárias e recursos orçamentários nos 10 anos de execução do Programa. A partir de amostra da pesquisa de campo denominada de “Proteção Social de Famílias no estado da Paraíba”, realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), analisa-se qual é o perfil das famílias beneficiárias, a repercussão do recebimento do benefício em suas vidas, bem como seu posicionamento sobre o teor do benefício e as sanções que recebem em caso de descumprimento das contrapartidas.

CAPÍTULO 1 O ESTADO COMO EXECUTOR DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O objeto dessa dissertação é o Programa Bolsa Família, programa público que integra, ao menos formalmente, a política de assistência social do Governo Federal, por meio do qual é conferida renda monetária às famílias pobres e extremamente pobres brasileiras. O PBF possui três eixos principais: 1) o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda, 2) o reforço do acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social por meio das condicionalidades e 3) as ações e programas complementares, cujo objetivo é o desenvolvimento das famílias com vistas a superação da situação de vulnerabilidade em que se encontram (MDS, 2015).

Esses eixos que o orientam dão guarida aos valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito Brasileiro, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III da CF) e realizam os objetivos da República Federativa Brasileira, mormente o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da CF).

O objetivo central do Programa é “aliviar” a pobreza imediatamente e, mediatamente, estabelecer formas de superação da situação de vulnerabilidade em que as famílias se encontram, promovendo a cidadania destas. A pobreza, segundo Arendt (1983, p. 74) faz com que a pessoa haja como escravo, pois o confina em seu âmbito privado e o impede de exercer atividades públicas, nas quais se dá sua atuação política e o reconhecimento social. É somente com a participação na vida pública que a pessoa renasce. O reconhecimento social é condição para que a pessoa faça seu autorreconhecimento, pois é na relação com o outro e no reconhecimento mútuo entre eles que ela se afirma enquanto indivíduo (HONNETH, 2003). Esses dois aspectos do Programa, o combate à pobreza e a possibilidade de reconhecimento da existência das famílias pobres, são essenciais para a sua configuração como política assecuratória de direitos humanos.

A escolha desse objeto de estudo está diretamente relacionada com a análise do modelo de Estado Brasileiro delimitado na Constituição Federal. Esse modelo confere ao Estado o papel de protagonista na consecução das políticas sociais, dentre as quais se encontra a assistência social, do qual o PBF é parte integrante, tendo como antecedentes históricos o Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência europeus.

Busca-se neste capítulo fazer o resgate histórico das características do Estado de Bem-Estar Social desenvolvido na Europa, que norteiam o atual modelo de Estado Brasileiro. Pretende-se ainda analisar os marcos legais que levam à construção da política de assistência social, bem como o papel que essa política tem no Sistema de Proteção Social brasileiro.

Pretende-se ainda demonstrar porque o Brasil adere às propostas dos organismos financiadores internacionais e submete parte de seu Sistema de Proteção Social em políticas de ativação ou *workfare*, negando vigência ao princípio da universalidade dos direitos sociais e enfatizando os programas de transferência de renda condicionada, que culminam com a criação do PBF.

Para contextualizar o debate sobre o PBF, faz-se breve resgate histórico do fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social na Europa pós Segunda Guerra Mundial, conforme segue.

1.1 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA EUROPA: O FORTALECIMENTO DO ÂMBITO PÚBLICO NA PROVISÃO DE SERVIÇOS

O papel do Estado como executor de políticas sociais reforça-se no pós Segunda Guerra Mundial. Os períodos de crise e guerra são, segundo Carnelossi (2013), terreno fértil para o desenvolvimento das políticas sociais no sistema capitalista, pois são nestes que o contrato entre o Estado e os indivíduos são refeitos. Neles há multiplicação de riscos, sobrevivendo o papel do Estado de intervir para garantir a proteção social dos seus cidadãos.

A Segunda Guerra submete muitas famílias a situações de tristeza profunda, tortura, falta de comida e água, o que leva ao rompimento do vínculo social necessário para a vida em comunidade, que precisa ser recomposto pelo Estado. Com a morte de aproximadamente 60 milhões de pessoas e a destruição de várias cidades (SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, 2015), há “o reconhecimento de direitos à provisão pública das necessidades sociais da população, base do modelo do *welfare state*” (SPOSATI, 2009b), fonte fundamental para os cidadãos reconstruírem suas vidas.

Nesse sentido, o processo de produção nacional dos países envolvidos na Segunda Guerra é retomado, com vistas ao desenvolvimento da atividade econômica e a produção de bens e serviços. Concomitantemente à espera que essa retomada crie novos postos de trabalho e empregos, melhoria da condição de vida e paz social, o Estado investe na formulação de Sistema de Proteção Social que busca a recomposição das famílias no que tange às doenças, sofrimentos emocionais e perdas decorrentes da Segunda Guerra Mundial. Fortalece-se, portanto, a ideia do Estado como condutor da economia com vistas a redistribuir ganhos para realizar a justiça social e possibilitar a costura do pano social, muito esgarçada pelo período de guerras.

A construção do modelo do Estado de Bem-Estar Social não é só necessária em face dos estragos perpetrados pela Segunda Guerra Mundial, mas também pela crise do sistema

capitalista, baseado na acumulação. Nesse padrão de acumulação, segundo Silva e Lima (2014), predominam as pequenas unidades de produção e padrão de competição tipicamente concorrencial. Na virada do século XIX para o século XX, o sistema capitalista inicia novo ciclo, liderado pelos Estados Unidos, com padrão oligopolista de competição, fundado nas concepções tayloristas e fordistas de organização do trabalho e da produção. O Estado passa a ter intervenção maior na economia, tanto como investidor como regulador do funcionamento dos mercados, visando aumentar o nível de emprego para assegurar a unidade entre produção e consumo de massa. Boschetti (2010) explica que a crise do início do século une o abandono do liberalismo ortodoxo e a adoção de medidas econômicas e sociais que abrandam as relações predominantemente liberais dentro do sistema capitalista, caracterizada pelo novo papel do Estado como distribuidor.

O papel distribuidor do Estado desenvolve-se mediante o fornecimento de bens e serviços públicos necessários à reprodução da força de trabalho, de garantias legais da relação trabalhista, como também na institucionalização de um sistema público de proteção social (SILVA; LIMA, op. cit.). A proteção social abrange a efetivação de provisões públicas, de serviços que efetivam direitos sociais, como a previdência social e a assistência social, dando proteção ao cidadão em momentos de vulnerabilidade social e fragilidades da vida.

Percebe-se, portanto, que existe relação intrínseca entre Estado de Bem-Estar Social e direitos sociais. Os direitos sociais surgem como um dos pilares da social-democracia, que pretende ampliar os direitos dos trabalhadores, mas também como luta dessa classe, em confronto com o padrão mínimo de bem-estar conferido pelo Estado. Eles são a forma de tentar reequilibrar a balança desigual da distribuição de renda, que impinge à grande parcela da população más condições de vida. A necessidade de recomposição da distribuição da riqueza coletiva, por meio da realização da justiça social é o que dá fundamento aos direitos sociais e justifica a intervenção do Estado, grande negociador das demandas sociais entre as classes e executor de políticas que tragam a realização desses direitos.

Pereira e Stein (2010) alertam que o aumento do âmbito de atuação do Estado pós Segunda Guerra Mundial, que passa a englobar ações coletivas com vistas a dar retorno às demandas e necessidades sociais, estabelece estreita relação entre as políticas públicas e os direitos de cidadania, conquistados por movimentos democráticos no curso do século XX. A atuação estatal nesse período une a regulação da economia, por meio de atuação mais enfática no mercado e na sociedade e da implantação de sistema de Seguridade Social, que encampa os seguros e a assistência social.

Cabe notar que a execução de políticas sociais, ao conferir bem-estar pessoal aos seus sujeitos, constitui-se em plataforma para que o exercício dos direitos civis e políticos efetive-se. O bem-estar funciona como alimento do direito ao desenvolvimento (FEITOSA, 2013), uma vez que sentindo-se parte da sociedade, com acesso à educação, à saúde, à cultura, a pessoa se fortalece e ganha condições de procurar trabalho, de participar da vida política, de buscar atender aos seus anseios (PEREIRA, 2013).

Portanto o bem-estar social está intrinsecamente ligado com a efetivação de direitos sociais, de políticas públicas que tentam compensar a dívida social contida na história de um determinado território, sendo fruto da atuação estatal potencializada e expandida pela resistência e luta dos movimentos sociais.

A noção de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, não é precisa e dificilmente pode ser resumida num único modelo. São vários os modelos de *Welfare State* desenvolvidos pelo mundo no decorrer da história, o que impossibilita a sua delimitação exata. Pode-se, contudo, estabelecer quais são as características básicas deste, diante dos diversos modelos.

Entende-se que o Estado de Bem-Estar Social é aquele que imputa ao Estado responsabilidade por garantir o bem-estar básico dos seus cidadãos. Ele tem dentre suas principais atividades rotineiras a garantia do bem-estar das famílias, por meio da efetivação da cidadania, ou seja, da garantia dos direitos sociais com qualidade, acessível a qualquer pessoa, independentemente da classe social em que está, além de estabelecer relações com o mercado e com a família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991). Para Rosanvallon (1997), o Estado-Providência ou Estado de Bem-Estar corresponde à função tripartite de intervenção na economia, a redistribuição social e a regulamentação das relações sociais. Para Lessa (2013, p.175), a definição é simples: é o “Estado que, por inspiração keynesiana, ampliou-se para abrigar em seu interior as necessidades dos trabalhadores.”

O Estado de Bem-Estar Social, portanto, divide com a sociedade a proteção social do seu cidadão. Afasta-se da ideia de que a boa qualidade de vida depende exclusivamente da relação do cidadão com o mercado e a sociedade. O Estado é o grande provedor dessa qualidade de vida, por meio da oferta do acesso à educação, saúde, previdência social, assistência social, ou seja, por meio do estabelecimento de seu sistema de proteção social.

O período entre os anos 40 e 60 é chamado de “era dourada do capitalismo”, “por ser um momento de desenvolvimento econômico, com garantias sociais e oferecimento, praticamente, de emprego pleno para a maioria da população nos países mais desenvolvidos” (VICENTE, 2009, p. 124). É este o período de auge do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, alguns autores, como Lessa (2013), problematizam tanto a classificação de Estados como de Bem-Estar Social, quanto os propagandeados “30 anos dourados”. Para ele, o entendimento predominante de que só podem ser considerados como de Bem-Estar Social os Estados que desenvolvem seu Sistema de Proteção Social após a Segunda Guerra Mundial e que são Estados democráticos, regidos por economia de livre mercado, geram inquietudes do ponto de vista acadêmico. As inquietudes decorrem da análise das políticas “democráticas” dos Estados considerados como de bem-estar, tal como a França e a Inglaterra, que embora sejam qualificados como democráticos, estabelecem violações aos direitos de imigrantes (a França com os argelinos, por exemplo), ou intervenções sangrentas em países vizinhos (Inglaterra na Irlanda). Lessa ainda explica que muitas das políticas públicas ampliadas pós Segunda Guerra Mundial pelos Estados de Bem-Estar Social, como Inglaterra, França, já vinham sendo desenvolvidas anteriormente, demonstrando a intervenção cada vez mais intensa do Estado na economia.

Ainda quanto aos anos dourados do Estado de Bem-Estar Social, Lessa lembra que

[...] uma das várias funções sociais das ideologias no sentido restrito é precisamente esta: a de produzir um ‘falso socialmente necessário’ para justificar um *status quo*. O ‘falso socialmente necessário’ comprova a sua pretensa veracidade teórica pela sua utilidade prática, imediata, na justificação da ordem. (op. cit, p.183)

Para o autor, a criação do conceito de Estado de Bem-estar Social não passa de uma falsa categoria para explicar uma suposta fase dourada que efetivamente não ocorre. Isso porque ele julga inverídico falar em bem-estar quando o principal investimento nesse período ocorre no complexo industrial-militar, principal aquecedor da economia, impulsionador do desenvolvimento tecnológico, científico, educacional. Arremata afirmando que os dados não comprovam a propagada divisão do poder e da renda nos ditos anos dourados, razão pela qual intitula tanto a criação do conceito como de seu auge como “forma de loucura”, usando de expressão chomskyana.

Sendo ou não “forma de loucura” o Estado de Bem-Estar Social, o fato é que as provisões de políticas públicas entram em declínio após as três décadas (40, 50 e 60) do século passado na Europa, trazendo com isso consequências para os Sistemas de Proteção Social. A crise da década de 80 do século passado é atribuída às mudanças no paradigma tecnológico e tem como consequências a inflação crônica aliada ao baixo crescimento econômico (SOARES, 2009).

Se pós Segunda Guerra Mundial, a proteção social foi vista como forma de compensar a população pelos riscos sociais a que foi submetida, reparando-se alguns danos, com a crise, essa proteção passa a ser vista como desnecessária, supérflua e, portanto, passível de restrição. A crise pressupõe diminuição do uso e da circulação da renda. Em momentos de crise, as conquistas sociais voltam a ser submetidas aos ditames da política econômica, ficam a ela subordinadas, como se fossem produto necessário do sucesso da economia, decorrência do “livre” jogo das forças da oferta e da procura, segundo o ideário neoliberal.

Configura-se uma crise global de um modelo social de acumulação, que resulta em determinado modelo diferente chamado de neoliberalismo, que se caracteriza pela informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, os *badjobs*, a desproteção trabalhista e, com isso, a constituição de uma “nova” pobreza. O ajuste neoliberal que é apresentado como solução para a crise faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, baseado agora em parâmetros distintos daqueles dos Estados de Bem-Estar Social europeu (Ibid.).

O bem-estar deixa de ser o valor fundante para integração à sociedade e o ônus pela proteção social passa a ser deslocado para a própria pessoa, por meio do seu sucesso pessoal na busca de trabalho. A responsabilização por sua condição econômica e social passa a ser da própria pessoa, que recebendo auxílio público, tem que demonstrar capacidade de se inserir na sociedade. A predominância do trabalho como principal elemento de integração social reforça-se, em detrimento de outras formas de inclusão, mas agora de forma desprotegida já que, durante a crise, tenha diminuição em sua oferta.

O principal foco de intervenção do ajuste neoliberal são os direitos sociais, os quais perdem a sua identidade, contribuindo para a restrição da noção de cidadania, o mercado passa a ser fomentado por meio da concessão de atribuições públicas a ele, além da diminuição dos seus riscos de lucro, por meio da mercantilização da legislação trabalhista e a desproteção do trabalho. Soares (op.cit.) ressalta que há resistência da burocracia de Estado e da população-alvo ao ajuste neoliberal, mas isso não evita a realização de cortes nos gastos sociais e deteriorações dos padrões de serviço público

No que tange às *políticas sociais*, onde já havia um Estado de Bem-Estar Social estruturado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto por parte da burocracia de Estado quanto por parte das populações-alvo. Isto não deve ser confundido, no entanto, com o fato de que o caráter recessivo das políticas de ajuste econômico provocou, em quase todos os casos, *cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões do serviço público*. (grifos do texto original, Ibid., p. 20)

Não há como dissociar, portanto, esse momento mundial nas décadas de 70/80 da crise do sistema capitalista, na sua permanente busca pelo lucro e pela concentração de renda. O panorama estabelecido pelo Estado de Bem-Estar Social no mundo, decorrente das conquistas da classe trabalhadora com os direitos sociais, traz redução de lucros no âmbito do capital e isso faz com que os neoliberais imputem a estes direitos a responsabilidade exclusiva pela crise (BOSCHETTI, 2010).

Vicente (2009, p. 14) assevera que as crises do petróleo de 1973 e de 1979 contribuem para o desencadeamento do processo de crise do Estado de Bem-Estar Social. Soma-se a essas o aumento candente das despesas públicas ligadas às políticas sociais, maior do que o crescimento da produção nacional e a alta carga de impostos, que atingem a lucratividade e o desempenho do setor privado (Ibid., p. 123, 124 e 125).

Na América Latina, o clima é de dependência econômica dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Batista (1994, p. 13) diz que, antes mesmo da crise do petróleo, é a abrupta mudança da política econômica norte-americana, que desvincula o dólar do ouro e deixa o câmbio flutuante, que causa o endividamento dos países da América Latina, eis que esses possuem empréstimos bancários internacionais com taxas de juros flutuantes.

Com a súbita elevação das taxas de juros, que mais do que duplicam em valores reais, os países latino-americanos, como o Brasil, viram-se impossibilitados de honrar os empréstimos internacionais firmados. Instaura-se, pois, ameaça à solvência dos bancos privados internacionais, em especial os norte-americanos, que pressionados pelas autoridades de supervisão bancária dos Estados Unidos, passam a cobrar inflexivelmente o pagamento dos juros dos empréstimos realizados (BATISTA, op. cit., p. 14). Essa cobrança gera ônus severo à situação econômica brasileira, causando recessão, aumento da inflação, desemprego e aumento da pobreza.

Diante do quadro de crise econômica, reforça-se a ideia de que a ineficiência do Estado de Bem-Estar Social em melhorar os índices econômicos tem estrita relação com os excessivos gastos deste com as políticas sociais. Segundo Draibe e Henrique (1988, p. 2)

A performance de baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados parece ter gerado um conflito entre política econômica e política social destruindo aquele "círculo virtuoso do pós-guerra". Mais ainda, parece ter sido definitivamente abalado o consenso quanto à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico conjugado com a tentativa de contra-restar a tendência à desigualdade e injustiça sociais através de transferências de renda e gastos de governos. Do mesmo modo, pareceria ter diminuído a crença na capacidade de gerenciamento, pelo Estado,

dos vários desequilíbrios, dado o declínio mesmo da capacidade de governar, seja por envelhecimento dos mecanismos de política, seja pela profunda crise de confiança que afeta a relação governantes-governados (Dror, 1981). A projeção de uma *Sociedade* do Bem-Estar, baseada nas análises que identificavam o *Welfare State* com uma mudança estrutural da sociedade capitalista, revelaria, hoje, a face excessivamente otimista que se manifestara ao longo dos anos cinquenta e sessenta.

Com menos recursos orçamentários para sua efetivação, as políticas sociais passam a ser dependentes da política econômica, sofrendo mitigações e rearranjos. Dentre eles, a mercadorização ou mercantilização das políticas. No caso do PBF a mercantilização é demonstrada por meio da alternância da provisão de serviços públicos pela renda, essa concedida por uma instituição bancária, e não por um serviço socioassistencial. Seu símbolo é o cartão “Bolsa Família”, o mediador do direito à proteção social. Para ingressar no Programa, não basta demonstrar fragilidade. É necessário provar não possuir renda, estar dentro do corte da linha da pobreza. A mercantilização se apresenta no modelo contratualista dos programas de transferência condicionada de renda.

A política social entra, então, em processo de mercantilização, como decorrência da crise, efetivando o que Wallerstein (2001, p. 79/80) indica como aproximação do estado natural

O primeiro e talvez mais fundamental aspecto dessa crise é que estamos perto de mercantilizar tudo. O capitalismo histórico está em crise porque, perseguindo a acumulação incessante de capital, começa a se aproximar daquele estado que Adam Smith afirmou ser ‘natural’ para o homem, mas que *nunca* existiu historicamente. A ‘propensão [da humanidade] a negociar, barganhar e trocar uma coisa por outra’ penetrou em domínios e zonas antes intocados, e a pressão para expandir a mercantilização tornou-se praticamente irrestrita. [...]

O Estado protege com uma mão, mas com a outra cobra pela ajuda, potencializando ainda a intervenção do mercado na provisão do benefício. É com base nesse dueto direito *versus* dever que se desenha o perfil de cidadania contido no desenho de gestão do PBF, discussão que é feita no capítulo 3 desta dissertação.

Na parte a seguir, pretende-se contextualizar as implicações da crise das décadas de 70 e 80 (para alguns entendida como crise do Estado de Bem-Estar Social, para outros como mais uma crise do capitalismo), no âmbito brasileiro a fim de dimensionar as origens e preponderância das políticas de transferência condicionada de renda no seu Sistema de Proteção Social.

1.2 O BRASIL E SUA REGULAÇÃO SOCIAL TARDIA: O ATROPELO DA GESTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELA ADESÃO AO IDEÁRIO NEOLIBERAL

A crise da supremacia do Estado no provimento de políticas públicas, chamadas por alguns de crise do Estado de Bem-Estar Social e por outros de crise do capitalismo, repercutiu nos países da América Latina, dentre eles o Brasil.

Nas décadas de 80/90, o Brasil está em período histórico de redemocratização, momento no qual o contrato social¹ está em reformulação. A reformulação tem como protagonista, dentre outros, os movimentos sociais, os quais almejam a alteração de suas condições de vida, exigindo o acesso aos direitos sociais, tal como a saúde, a educação, a previdência social, bem como a democracia e o direito ao voto, especialmente.

A redemocratização é vivida em meio à crise econômica. A ditadura militar desenvolve política econômica que abre o mercado para empresas estrangeiras, enfraquecendo a indústria nacional. Inflação galopante, desemprego, má prestação de serviços públicos são problemas que agravam a pobreza do país. Findo o regime militar, a sociedade brasileira está submersa em dificuldades econômicas em decorrência do modelo econômico adotado, que interrompe os fluxos externos de financiamento das atividades nacionais e diminui o ritmo de crescimento a partir de 1974, comprometido ainda mais com a recessão de 1980. O quadro é de endividamento externo e interno, altos índices inflacionários e o empobrecimento da população (MESTRINER, 2001). O fim do regime militar ditatorial no país traz, portanto, a questão social à tona.

Mesmo que durante o Estado Novo e a Ditadura Militar a positivação dos direitos sociais tenha avançado como forma de dar sustentação política aos regimes, é forçoso reconhecer que a inexistência da universalização dos direitos sociais e a precária provisão dos serviços públicos ainda é a realidade. Na verdade, o Brasil nunca chega perto de se tornar um Estado de Bem-Estar Social, porque desde a sua descoberta por Portugal, da exploração do país como colônia, uma parcela cada vez maior da população almeja ver-lhe restituída a dívida social da qual é

¹ Contrato social ou pacto social é o conceito criado por Jean-Jacques Rousseau, que busca transcender a vontade individual das pessoas, por meio da construção de consensos, com vistas à construção da vontade geral. A vontade geral é representada por um conjunto de regras, um regime político ou um governante, que ganham legitimidade para se sobrepor às vontades individuais de cada um. A política é a forma defendida por ele de se estabelecer essa vontade geral (ROUSSEAU, 2010). Trazendo esse conceito pros tempos atuais, é possível entender que a sociedade, na sua dinâmica conflituosa e decorrente de interesses antagônicos decorrentes dos valores pouco coletivistas do sistema econômico capitalista, estabelece pactos sociais, que são consolidados em leis e instituições. É verdade que esses pactos muitas vezes são pouco negociados e costumam defender mais interesses privados do que coletivos. Mas a conformação atual do Estado Democrático de Direito brasileiro, que se afirmou pós regime ditatorial brasileiro, em 1988, induz o respeito à supremacia da lei e dos valores afirmados na Constituição Federal Brasileira.

credora. A acumulação de renda e a desigualdade social se evidenciam. Como consequência, a pobreza recrudesce.

Portanto, enquanto na Europa se vive a crise de um sistema que promove, mesmo que haja controvérsias a esse respeito, o gozo dos direitos sociais, no Brasil, a crise evidenciada é da construção de ambiente em que esse gozo é almejado como paradigma.

O Brasil passa pelo processo de regulação social tardia, que nas palavras de Sposati se configura em países

[...] nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública. Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais. (SPOSATI, 2002, p. 2)

Essa regulação social tardia contextualizada pela hegemonia do neoliberalismo resulta na mediação do mercado com o Estado e a sociedade na provisão de políticas públicas, o que implica no reducionismo da discussão da proteção social às políticas de combate à pobreza. Essa lógica de inclusão do mercado como mediador das políticas públicas transfere os riscos sociais decorrentes da opção social pelo sistema econômico em riscos pessoais, onerando ainda mais a pessoa em sua afirmação como cidadã, uma vez que a faz crer que o sucesso na vida decorre de seu mérito pessoal, descontextualizado da realidade histórico-econômica condicionante. Forçoso reconhecer ainda a despolitização que essa transferência de riscos traz, encobrendo as verdadeiras raízes da pobreza, centradas na concentração de renda e desigualdade social decorrentes do sistema capitalista de produção.

Portanto, enquanto a Europa já vivenciara momento de supremacia do papel do Estado como executor das políticas públicas e o desenvolvimento do seu Sistema de Proteção Social, baseado na relação formal de trabalho e no pleno emprego, no idos dos anos 70/80 o Brasil ainda está em fase de regulação tardia de seus direitos sociais, que embora sejam positivados no papel, nunca são efetivados totalmente.

Nos anos de 1930 a 1945, os direitos sociais são fortalecidos por meio da Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), que aprovada pelo presidente Vargas fortalece os direitos derivados da relação de trabalho formal. Os direitos sociais tomam fôlego, portanto, no país a partir da “cidadania regulada” (SANTOS, W., 1979). Da ditadura militar de 1964 em diante, novamente os direitos sociais são fortalecidos por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência

Social e alterações na legislação da previdência social, com vistas à universalização de sua cobertura para outras categorias de trabalhadores, como os rurais, empregadas domésticas (CARVALHO, 2006). Apesar da presença do Estado na economia e na implementação de políticas sociais seja sempre forte, principalmente nas épocas ditatoriais, em nenhum momento da história brasileira há a consolidação de um Sistema de Proteção Social, que possa conferir qualidade de vida e bem-estar a todos os seus cidadãos, com ou sem vínculo formal de trabalho, distribuindo de fato as riquezas e buscando disseminar as desigualdades.

Na América Latina, o clima é de dependência econômica dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Batista (1994, p. 13) entende que, antes mesmo da crise do petróleo, é a abrupta mudança da política econômica norte-americana, que desvincula o dólar do ouro e deixa o câmbio flutuante, que causa o endividamento dos países da América Latina, eis que esses possuem empréstimos bancários internacionais com taxas de juros flutuantes.

Com a súbita elevação das taxas de juros, que mais do que duplicam em valores reais, os países latino-americanos, como o Brasil, viram-se impossibilitados de honrar os empréstimos internacionais firmados. Instaura-se, pois, ameaça à solvência dos bancos privados internacionais, em especial os norte-americanos, que pressionados pelas autoridades de supervisão bancária dos Estados Unidos, passam a cobrar inflexivelmente o pagamento dos juros dos empréstimos realizados (BATISTA, 1994, p. 14). Essa cobrança gera ônus severo à situação econômica brasileira, causando recessão, aumento da inflação, desemprego e aumento da pobreza.

É nesse cenário de reconstrução social, crise econômica e regulação tardia que o Brasil e os demais países da América Latina se vêem como náufragos em meio à crise internacional dos anos 80. A solução de aderir ao ajuste neoliberal feita pelo Brasil resulta em processo de reversão das conquistas sociais asseguradas na recém promulgada Constituição Cidadã, consubstanciando o momento em atropelo do movimento pela universalização dos direitos sociais e de sua efetivação.

Portanto, quando ainda estão em gestação políticas públicas que podem configurar no futuro bem-estar social à população brasileira, a conjuntura internacional e o grande endividamento monetário brasileiro revertem esse processo por influência de ideias neoliberais, que fazem o caminho da universalidade migrar para o das políticas sociais focalizadas. Essa postura do Estado Brasileiro repercute em todas as gestões do Governo Federal, independentemente da aliança partidária que esteja no poder.

Boschetti (2010) relata que

Na América Latina, sobretudo no Brasil, a crise chega exatamente quando o país vive um processo de restituição do Estado democrático com ampliação dos direitos na Constituição de 1988, após um longo período de regime militar que implementou políticas sociais com características tecnocráticas, centralizadoras e autoritárias. Os direitos sociais legalmente reconhecidos no período ditatorial adquiriram o sentido de compensação à supressão dos direitos políticos e civis, daí a ampliação de alguns poucos benefícios da previdência social (Boschetti, 2006 e 2008)

Desde o início da década de 1990, o Brasil vive um tensionamento permanente entre a restituição do Estado democrático, com ampliação dos direitos e políticas sociais e sua materialização em contexto mundial de crise e de reestruturação do capital em uma perspectiva neoliberal. O que resultou desse tensionamento e qual foi a direção das medidas implementadas nesse contexto? O Brasil não ficou imune ao neoliberalismo, e logo após a aprovação da Carta Magna, apesar dos vários movimentos pela redemocratização do Estado e da sociedade, os governos passaram a implementar uma política macroeconômica de caráter neoliberal, primeiro com o governo Collor, em seguida com Fernando Henrique Cardoso, e atualmente com o governo Luiz Inácio Lula da Silva. (p. 69/70)

O Brasil, endividado e filiado ao ideário neoliberal, adere às receitas uniformes do Consenso de Washington². Dentre as receitas está a priorização dos gastos públicos, que reflete no corte dos investimentos nas políticas sociais, vistas como supérfluas e a disseminação das políticas de *workfare*, ou os programas focalizados, nos quais se inclui o PBF.

Sposati (2002, p. 6) defende que na verdade não há corte dos gastos com políticas sociais, mas que a cultura política privatista reforçada pelo neoliberalismo estabelece uma forma de regulação que distancia a relação entre política social e direito social (2002, p. 6), embora os recursos orçamentários dispendidos no âmbito das políticas sociais esteja cada dia mais alto.

Soares (2009) explica que se configura uma “nova” pobreza no Brasil pós Plano Real, já que a adesão ao ajuste e à estabilidade econômica gera novas formas de exclusão social, na

² Consenso de Washington é o nome conferido à reunião realizada em novembro de 1989 entre os funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros sediados na cidade de Washington (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), especializados em assuntos latino-americanos, cuja convocação foi feita pelo *Institute for International Economics*, sob o título "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*" (Ajustes latino-americanos: quanto aconteceu? tradução minha). O objetivo da reunião foi o de proceder à avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países latino-americanos. O valor dessa reunião foi ter agrupado vários elementos oriundos de fontes diversas, que reafirmaram a proposta neoliberal no âmbito econômico, que vinha sendo recomendada pelos organismos financeiros internacionais como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. As propostas do Consenso de Washington são baseadas em dois postulados básicos: a redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação e o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Os postulados atendem ao princípio da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas, tanto internas quanto externas. (BATISTA, 1994)

medida em que agrava as condições de emprego e trabalho, aumentando a informalização, diminuição dos salários e corte dos já reduzidos direitos sociais, além de aumentar os índices de desemprego. Para a autora, desenha-se um “Estado de Mal-Estar Social”, que como concepção hegemônica define a sociedade como mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais, deslegitimando ações públicas do Estado que possam interferir nessa individualidade, tais como as políticas sociais

Assim a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário perdem sua condição de *direitos* — constitutivos de sujeitos coletivos — e passam a ser *recursos* (ou mercadorias) regulados unicamente pelo mercado. O não acesso a eles deixa de ser um problema do Estado, tornando-se um problema a ser resolvido no âmbito do privado. (Ibid., p. 73)

A marca da política macroeconômica de caráter neoliberal indicada por Boschetti está contida na adoção dos programas de transferência de renda como principal meio de implementação da proteção social. Nota-se que a predominância dos programas de transferência de renda no país opera por várias gestões do Governo Federal. Independentemente da coloração partidária, da direita (Collor), passando pelo centro (Fernando Henrique) e à centro-esquerda (Lula), é usada como instrumento de gestão a política de transferência de renda condicionada. Isso demonstra que mesmo havendo críticas de que essa política não atinge a universalidade da demanda existente, nenhuma das gestões do Governo Federal opta por outra alternativa administrativa. Esta constatação merece destaque, pois demonstra a dificuldade dos governos brasileiros de se contrapor ao ideário hegemônico³ neoliberal de enfrentamento da questão social. Sobre essa preponderância far-se-á análise mais detida no tópico 1.3. deste capítulo.

É na seara da crise deste Estado de Mal-Estar brasileiro, contaminada pela crise internacional do *Welfare State*, que surgem os programas de transferência de renda como o PBF, que com o intuito de mudar a forma de prestação dos serviços públicos, focalizam o público-alvo de políticas sociais, abandonando o princípio da universalidade.

³ O conceito de hegemonia usado nessa dissertação é o de supremacia do ideário de um grupo social dominante sobre outros, que repercute não só no domínio, como também na direção intelectual e moral da sociedade. O grupo social que está subordinado ao grupo dominante acaba adotando a concepção de mundo deste, mesmo que ela esteja em contradição com a sua atividade prática (GRAMSCI, 1978; PORTELLI, 1977; ALVES, 2010).

1.3. A REAVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A HEGEMONIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

A crise do Estado de Bem-Estar Social resulta na reavaliação das políticas sociais em desenvolvimento.

Na América Latina, embora as políticas sociais não tenham sido implantadas por completo, a submissão do Estado Brasileiro às regras dos organismos internacionais leva ao refreamento desta implantação e na opção por políticas ativas, ou denominadas de *workfare*.

Segundo Moser (2011, p. 69)

A partir dos anos 1990, na União Europeia em particular, ocorreram e vêm ocorrendo variadas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais que afetam os diferentes sistemas de proteção social (nacionais e supranacionais), iniciando – pragmática e programaticamente – a configuração de uma “nova geração” de políticas sociais, denominadas de “ativas”, “de ativação”. Tais políticas fazem parte do processo de desestruturação de um modelo de provisão – o *welfare* – para a construção de um novo modelo de regulação estatal – o *workfare* – partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho.

Neste contexto contaminado pelas diretrizes do Consenso de Washington, surgem, no âmbito das políticas sociais, as políticas de *workfare*, ou políticas de ativação. Essa nova sistemática de aplicação e leitura das políticas sociais é marcada pela subordinação aos imperativos da rentabilidade econômica, demonstrando descompasso com um dos princípios norteadores da política de assistência social delimitado na LOAS.

As políticas de *workfare* constituem-se em programas de transferência condicionada de renda, ou seja, o Estado confere ao cidadão recursos financeiros para que não tenha sua dignidade aniquilada e consiga voltar a se inserir na sociedade. Como contraprestação a este recebimento, estabelece condições ou contrapartidas, que geralmente relacionam-se com a obrigação de participar de cursos de formação profissional, desempenhar determinado trabalho, ou mesmo se submeter a controles de verificação de saúde, frequência escolar, acesso aos bens culturais, dentre outros.

A palavra *workfare* é a redução da expressão *welfare-to-work*, ou seja, bem-estar para trabalhar. Já políticas ativas ou de ativação reportam ao entendimento de que não é possível uma pessoa ser incluída na sociedade se ela não passar por instâncias fulcrais de participação na vida social (PEDROSO, 2001, p.11 apud MOSER, 2011, p. 71), sendo o emprego o eleito como primordial para tanto.

Laville (2000, p. 141, apud MOSER, 2011) aponta que as políticas de ativação não se resumem à reinserção ao trabalho, mas podem se referir a “[...] conjunto de processos de socialização que permitem ao indivíduo manter um vínculo à sociedade [...]”, tais como o acesso à educação, saúde, cultura, habitação. Este é exatamente o caso do PBF, o qual estabelece como condições para a permanência do recebimento do benefício pecuniário obrigações das famílias no que se refere à prevenção da saúde, a regularidade na frequência às aulas pelas crianças e adolescentes e em caso de crianças submetidas ao trabalho infantil, a regularidade de frequência em atividades socioeducativas e de convivência. O trabalho não está diretamente relacionado ao recebimento do benefício, embora haja intenção de coordenar ações neste sentido, como já ocorre com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), cujos cursos são destinados prioritariamente aos beneficiários dos programas de transferência de renda⁴, como o PBF.

Laville (2000, p. 142 apud MOSER 2011, p. 72) indica diferenciação entre políticas de *workfare* e políticas de ativação, embora reconheça que, na Europa, nenhuma delas foi aplicada de forma pura, sempre mesclando características recíprocas, sendo a diferenciação importante para entender cada qual

As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social. Estas medidas visam, em primeiro lugar, ir ao encontro da luta contra a ‘cultura de assistência’ em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos. [...] O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nessa perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais [...], os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade. Na perspectiva oposta, as medidas de activação têm um aspecto mais positivo, na medida em que visam, em primeiro lugar, propor oportunidades de inserção profissional e social aos beneficiários dos mínimos sociais, sendo estes livres de optar por participar ou não nos programas de activação. Neste caso, os mais desfavorecidos são apresentados, sobretudo, como as vítimas de um mercado de trabalho cada vez mais selectivo e mais precário, e de um enfraquecimento das solidariedades familiares e comunitárias [...]. Em certa medida, as políticas de activação são uma tentativa de resposta à exigência de dar um conteúdo concreto ao direito ao trabalho para todos (LAVILLE, 2000, p. 142).

De acordo com a categorização de Laville, o PBF pode ser considerado como misto entre as políticas de *workfare* e as de ativação. Isto porque, embora não tenha como intuito primordial a reinserção no mercado de trabalho, já que suas condicionalidades estão

⁴ Conforme o artigo 2º, III da Lei Federal n. 12.513/2011.

relacionadas muito mais com o bem-estar (saúde) e a formação (educação), o que muito o assemelha aos programas de ativação, ele estabelece punições caso elas não sejam cumpridas, o que o aproxima das *workfares*.

Embora a categorização referida seja importante para entender o intuito das políticas, nesta dissertação ela não é usada no decorrer do texto, já que, como já dito, a maior parte dos programas de transferência de renda condicionada mesclam características de ambas as categorias. Assim, *workfare* e políticas de ativação são usadas como sinônimos, para fins desta pesquisa.

As políticas de *workfare* contrastam com a universalidade dos direitos sociais à saúde, à educação e à assistência social no Brasil. Todas as políticas que visam a assegurar estes direitos são destinadas a qualquer pessoa, ou seja, seu acesso é universal, embora no país ainda não se possa falar em efetivação do direito à universalidade. O direito à universalidade está garantido no Sistema Único de Saúde (SUS), mas a prestação de seu serviço ainda possui padrões de não qualidade. No âmbito da educação, ainda faltam vagas na educação infantil, principalmente em creches, além do ensino superior público não ser de acesso universal.

O PBF não tem acesso universal, por se tratar de um programa caracterizado como política de *workfare*. Seus beneficiários são escolhidos dentro do universo de famílias pobres e extremamente pobres, conforme linha de pobreza utilizada.

Dar auxílio financeiro a família como forma de protegê-la de perecimento ou degradação e exigir em troca contrapartidas demonstra o estabelecimento de suposto contrato entre as partes. Este contrato já nasce com vício na sua formação, já que a pessoa que vai se submeter às contrapartidas não possui autonomia para negar estas exigências.

O regime de troca entre o Poder Público e o cidadão está intrinsecamente relacionado com o sistema capitalista e com o modelo de Estado mínimo a que este sistema pretende instalar. Trata-se da mercantilização da ajuda estatal, já indicada por Wallerstein (2001, p. 15) como decorrência do sistema capitalista, ao qual ele denomina de capitalismo histórico

[...] Por isso o capitalismo histórico incluiu a ampla mercantilização de processos – não só os de troca, mas também os de produção e de investimento – antes conduzidos por vias não mercantis. No anseio de acumular cada vez mais capital, os capitalistas buscaram mercantilizar cada vez mais esses processos sociais presentes em todas as esferas da vida econômica. Como o capitalismo é centrado em si mesmo, nenhuma relação social permaneceu intrinsecamente isenta de uma possível inclusão. O desenvolvimento histórico do capitalismo envolveu o impulso de mercantilizar tudo.

A mercantilização da proteção social está intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento do capitalismo, em vista da necessidade de acumulação permear todas as

relações, como também com o conceito de cidadania que embasa o PBF. O ideário da mercantilização reverberado nas políticas de ativação decorre da “[...] hegemonia do novo sistema de valores, diferente e, em boa medida, hostil aos princípios de solidariedade e justiça social [...]” (DRAIBE, 2003, p. 63).

Por outro lado, essa dualidade entre direito ao benefício e dever de cumprir as contrapartidas está diretamente relacionada com o tipo de cidadania inserto no desenho de gestão do PBF. O perfil relaciona-se com o entendimento de Marshall (2007) de que a cidadania requer a garantia e o gozo de direitos sociais, uma vez que as pessoas só podem ser membros plenos de determinada sociedade se suas necessidades básicas são satisfeitas. Dentro das necessidades encontram-se os direitos civis, os políticos e os direitos sociais.

Marshall (2007) também introduz na discussão sobre cidadania, embora sem muito aprofundamento, a relação entre a participação na sociedade e a assumpção de obrigações, o que significa dizer que a pessoa, ao participar da vida política, tem deveres com a sociedade em que está inserida, que redundam no seu comprometimento com o coletivo. Para Marshall (2007 – tradução da autora)

[...] a cidadania é aquele status que se concede aos membros de pleno direito de uma comunidade. Seus beneficiários são iguais em relação aos direitos e obrigações que a cidadania implica [...] (p.37)

Se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, não podemos ignorar as obrigações correspondentes. Não é preciso que uma pessoa sacrifique sua liberdade individual ou se submeta sem condições a qualquer demanda do governo, mas que assuma que suas ações são inspiradas por uma nítida sensação de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade. [...] (p.70)

O fato é que na América Latina e no Brasil os programas de transferência condicionada de renda tornaram-se hegemônicos nas agendas sociais dos sistemas de proteção social. E essa hegemonia se deve menos ao grau de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros (SPOSATI, 2009b, p. 22) e mais pelas limitações colocadas pela adoção da agenda neoliberal.

Conforme já dito anteriormente, a opção pelos PTCRs começa com o governo Itamar Franco, passa e se fortalece com o governo Fernando Henrique Cardoso e se coroa no governo Luís Inácio Lula da Silva. Isso significa que a opção pela forma, diante de projetos políticos diversos que orientam o país, é mais forte do que ideologias partidárias. A razão para essa predominância decorre da opção histórica pelo enquadramento neoliberal imposto pelo FMI aos países latino-americanos. Essa opção subordina a discussão da agenda social ao mercado, que se antagoniza com o Estado e os movimentos sociais (SPOSATI, 2011). Por meio da valorização do mercado, as políticas sociais passam a ser contaminadas e ser operacionalizadas

pelas instituições que o fomentam. O Estado perde espaço de poder quando opta pela agenda neoliberal, pois aos poucos as políticas sociais vão sendo restritas por princípios avessos à justificativa de sua criação e formatadas como fomentadoras do mercado. Nesse sentido, o PBF é exemplo. Em lugar

Em lugar de ser benefício vinculado a um serviço socioassistencial e por ele mediado, a sua mediação é feita pela Caixa Econômica Federal, instituição bancária detentora da relação e endereço das famílias beneficiárias dessa política social.

Os movimentos sociais, maiores interessados em confrontar essa opção do Estado pelo mercado, não conseguem demonstrar força suficiente para frear esse posicionamento econômico. Parte de sua pauta de participação popular é atendida pelo Estado, ao instituir conselhos de controle das políticas públicas, nas quais a participação dos usuários e da sociedade civil é garantida (SPOSATI, 2011). Todavia, nessa tradição histórica de ínfima participação política, os conselhos ainda não alçaram voos maiores no confronto à agenda acolhida. Enfraquecidos, passam a ser defensores das políticas de transferência de renda, já que elas são a única forma de apropriação, ainda que pequena, da renda nacional disputada nacionalmente.

Ademais, a descentralização das políticas sociais para que a sua execução seja feita pelos Municípios acarreta no enfraquecimento do Governo Federal, o que soa “ao ideário neoliberal como uma redução da responsabilidade estatal” (SPOSATI, 2011, p.107).

A história de criação e sucessão de programas de transferência de renda condicionada de renda prolifera-se no país. Inspiradas na iniciativa datada de 1991, por meio da apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 80/91 pelo senador Eduardo Suplicy, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil, surgem em 1995 várias propostas de programas de transferência de renda em várias cidades, como em Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo e em Brasília, no Distrito Federal (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012, p 101). Ressalta-se, nesse período, a criação do Programa Bolsa-Escola em Brasília, que se transforma em modelo para outras iniciativas municipais. Essas iniciativas ganham fôlego e proliferam-se pelo país, transformando o tipo de política pública baseada na transferência de renda condicionada como modelo a ser seguido e reproduzido nacionalmente.

A discussão sobre os programas de transferência de renda também se estabelece no âmbito federal. Em 1997 é aprovada proposta de projeto de lei de autoria do deputado Nelson Marchezan, do PSDB-RS, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), Lei Federal n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997, consubstanciada em imposto negativo. A lei

estabelece que o Governo Federal concederá apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por Municípios. Neste caso, a transferência é indireta às Prefeituras e nem todas são atingidas, mas só aquelas com índices baixos de receita tributária e renda familiar. As famílias atendidas pelos recursos federais têm que ter renda per capita inferior a meio salário-mínimo, crianças e adolescentes menores de 14 anos, as quais, se estão na faixa etária entre 7 e 14 anos, têm que estar matriculadas e com frequência em escola pública. A aprovação deste projeto de lei, ratifica a linha de pobreza no valor de meio salário-mínimo e a condicionalidade da frequência no âmbito da educação.

A partir de 2001, há a proliferação de programas de transferência de renda de iniciativa do Governo Federal com a implementação descentralizada nos municípios. O PGRM é transformado em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, há a criação do Programa Bolsa-Alimentação, dentre outros, além da ampliação do PETI e do BPC (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012, p.103).

Percebe-se, portanto, que começa a ser institucionalizado o uso dos PTCRs no Brasil, de forma que não só a União, mas principalmente as Prefeituras executam-nos, o que impulsionam o uso deste modelo de gestão de política social e o torna hegemônico no Sistema de Proteção Social brasileiro, fazendo com que a criação do PBF se transforme em herança desse movimento.

Desta forma, inversamente ao que preconiza a LOAS em seus princípios (art. 4º, I e II), a execução da política de assistência social por meio de programas de transferência de renda condicionada demonstra a supremacia da rentabilidade econômica, o que impede a universalização do próprio direito à proteção social.

É como decorrência deste caminho histórico e no contexto de hegemonia e liderança do ideário capitalista neoliberal sobre a política de assistência social, que nasce o PBF, estudo de caso feito por esta dissertação, cuja história é analisada na seção a seguir.

1.4 O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU DESENHO

Como explicado na seção antecedente, há proliferação dos PTCRs no Brasil a partir da década de 90 do século passado, o que os torna a principal forma de implementação da política de assistência social no país. Dentro desse cenário de proliferação, principalmente no âmbito da nova administração do Governo Federal em 2002, é constituída comissão de transição de governos, que atua no terceiro trimestre de 2002.

Referida comissão realiza análise avaliadora dos programas sociais e elabora relatório-diagnóstico, que indica a necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda. A proposta da unificação tenta corrigir um dos problemas verificados, que é a existência de programas de transferência de renda concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo, gerando tratamento diferenciado sobretudo no valor do benefício e competição entre as instituições, ausência de coordenação geral em vista da coordenação específica existente para cada programa orçamento alocado insuficiente, dentre outros (Ibid., p. 138/139).

Soares e Sátyro (2009, p. 10) definem a situação dos programas federais de transferência de renda em 2003 como caótica

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional.

A fim de resolver os problemas diagnosticados, a comissão propõe a unificação dos programas e a redução dos custos meios, bem como a necessidade de articulação efetiva dos programas de transferência de renda com outros programas e políticas sociais, além da instituição de um único fundo para centralizar os recursos destinados a eles e da necessidade de definição de áreas prioritárias de incidência de maior exclusão social, para conferir maior focalização ao programa. Decide-se que cabe ao Ministério da Assistência Social fazer a articulação entre os programas de transferência de renda e a transversalidade destes com outros programas e políticas, além da criação de Secretaria capaz de gerir a gestão das políticas sociais, com a unificação da gestão e do orçamento. Estão criadas, pois, as condições para a criação de um programa que unifique os programas de transferência de renda de iniciativa do Governo Federal.

Em 2003, por meio da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro, nasce o PBF, unificação dos seguintes programas de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação.

O PBF constitui um programa de transferência de dinheiro a famílias, que são o seu foco, de forma condicionada. De acordo com o disposto no artigo 2º, parágrafo 1º, inciso I da lei que o instituiu, família é “[...] a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.”

As famílias alvo do programa são selecionadas por meio de corte de renda, de linha de pobreza previamente definida. Essa linha de pobreza foi alterada várias vezes, como será explicado no capítulo seguinte. Atualmente são passíveis de inclusão no PBF as famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar per capita é de até R\$77,00 e em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$154,00.

Para aferir a renda familiar, são somados os rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas de transferência de renda.

São objetivos⁵ do PBF: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público

Interessante notar que as obrigações imputadas às famílias beneficiárias do PBF são justificadas no discurso oficial como forma de reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. A premissa é de que há uso insatisfatório, ou abaixo do esperado, dos serviços de educação, saúde e assistência social por essas famílias. Reforçar o acesso significa que essas famílias não acessam o quanto deveriam os serviços em questão. Mas será que a falta de acesso se justifica pelo fato de serem pobres, ou há outras razões para isso?

Há restrições para o pagamento de alguns benefícios, que impedem que mesmo existindo situações semelhantes na mesma família, ele não possa ser pago a todos os membros. É o caso do benefício variável vinculado às crianças e adolescentes até 15 anos, gestantes e

⁵ Conforme o artigo 4º do Decreto Federal n. 5.209/2004.

nutrizes, o qual só pode ser pago até o limite de cinco benefícios por família. No que tange ao benefício variável para adolescentes entre 16 e 17 anos, o limite é de dois por família.

A focalização do PBF, entendida como “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA; LIMA, 2014, p. 77) é interna e externa. A focalização externa é aquela que limita os possíveis beneficiários do programa por meio da linha de pobreza utilizada. Se a renda *per capita* da família for de R\$180,00, por exemplo, ela não pode ser beneficiária do PBF. Já a focalização interna é aquela que não universaliza o acesso aos benefícios às pessoas que estão nas mesmas condições para recebê-los dentro da mesma família beneficiária do PBF. Ou seja, em situações em que há pessoas com as mesmas características – como o caso de irmãos trigêmeos com 16 anos – os benefícios variáveis pagos à família partem da ficção de que nela só há dois adolescentes nessa condição, não três.

Importante registrar ainda a preferência que o PBF dá às mulheres, eleitas, a teor do disposto no art. 2º, §14 da lei que o instituiu, como administradoras preferenciais da renda recebida. Essa preferência de gênero é interessante, já que no caso de rompimento de vínculos matrimoniais, culturalmente há a predisposição de que caiba à mulher o cuidado das crianças e adolescentes.

Dentro desse contexto de especificidades, o PBF desponta como benefício socioassistencial que garante o direito à segurança de renda, inserindo-se na política de assistência social, cujos marcos legais são analisados a seguir.

1.5 OS MARCOS LEGAIS DE AFIRMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A análise do PBF não pode ser feita isoladamente. Apesar de sua gestação e parto terem ocorrido fora do âmbito da assistência social, já que primeiramente sua execução é subordinada à Presidência da República (COHN, 2010), no decorrer dos seus 11 anos de existência, o Programa foi se adequando e sendo absorvido pela política de assistência social. A absorção ainda não está completa, o que é problematizado ao final, quando se discute o entendimento das famílias beneficiárias sobre o benefício do Programa (cf. 4.3.4)

A política de assistência social é a prova da regulação social tardia, categoria criada por Sposati (2002). Consistente em direito social e asseguradora de tantos outros, a assistência social é, dentre as três irmãs, a que ainda engatinha em seus caminhos de afirmação.

Junto com a saúde e a seguridade social, a assistência social ganha força de política pública ao ser alçada como um dos tripés da seguridade social pelo artigo 194, *caput* da Constituição Federal.

A Constituição Cidadã, paradigma inovador do ordenamento jurídico, é também o grande marco regulatório da política de assistência social. Antes do advento da Constituição Federal, a assistência social trata-se de conjunto de práticas dispersas e descoordenadas, em grande parte decorrente de ações da sociedade civil, por meio de associações de benemerência, que buscam apenas fazer caridade com os segmentos sociais pobres, doentes e carentes. Em conjunto à atuação das associações de benemerência, há a influência da Igreja Católica, por meio de suas paróquias e pastorais, reproduzindo, em certa medida, as práticas de benemerência contidas nas antigas Leis dos Pobres inglesa⁶. O papel do Estado, nesse caso, é de intermediador dessas relações, muitas vezes até de provedor de parte dos recursos financeiros usados por essas associações para realizar suas ações, mas de pouco protagonismo.

Com a promulgação da Constituição Federal, a assistência social muda de status, deixando de ser mero conjunto de atos individuais ou coletivos subsidiado pelo Estado, para migrar para o campo dos direitos sociais, de política pública. Mas o quê essa mudança significa para a assistência social?

Em primeiro, o status de política pública lhe confere elementos para sua implementação, como a criação de um ministério especial, com o atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com todos seus departamentos, secretarias, pessoal e equipamentos específicos. Em segundo, a reserva de dotações orçamentárias específicas, que devem ser correspondentes aos seus serviços, programas e projetos. Em terceiro, o desenvolvimento de suas diretrizes de operacionalização, instituição de conselhos de consulta, enfim, de arcabouço

⁶ As Leis dos Pobres (*Poor laws*) são vistas como antecedentes históricos da origem da assistência social como direito social no mundo. A primeira lei, datada de 1601, possibilita aos juizes de comarcas cobrar imposto de caridade dos donos de terras, o qual era distribuído por inspetores nomeados em cada paróquia, que auxiliava e era responsável pelos pobres de sua circunscrição. Embora Marshall (2007, p 30/34) entenda que a Lei dos Pobres editada pela Rainha Elizabeth tenha complementado as fontes originais dos direitos sociais de cidadania, uma vez que os fins que justificam a sua elaboração apontam para a necessidade de garantir o bem-estar social da população pobre e ela faz parte de um extenso programa de planificação econômica, ele adverte que em 1834, com a edição da nova Lei dos Pobres, há mudanças significativas em seus objetivos. Ela deixou de ser um substituto do sistema salarial no território das forças do mercado livre e passou a oferecer ajuda somente aos enfermos, aos incapacitados por algum problema psiquiátrico, deixando de tratar os direitos dos pobres não como parte integrante dos direitos do cidadão, mas sim como uma alternativa a eles. Acessar os benefícios da nova Lei dos Pobres significa renunciar ao direito de ser cidadão em seu sentido autêntico, já que os indigentes perdiam o direito à liberdade quando se internavam nos asilos e os direitos políticos. Portanto, a Lei dos Pobres isabelina é radicalmente contrária à Lei dos Pobres de 1834, que se perpetua até 1918, criando estigma contra os pobres, enfermos e incapazes, transformando-se num exemplo do divórcio entre os direitos sociais e o status de cidadania.

burocrático e democrático capaz de dar sustentação à sua implementação nos âmbitos federal, estadual e municipal. Em quarto, a canalização das lutas específicas da área ao ministério criado, tornando-o em canal de interlocução com a sociedade civil e os usuários.

A elevação ao status de política social, no âmago das conquistas dos movimentos populares positivadas na Constituição de 1988, é um salto alto no reconhecimento jurídico conferido à assistência social, pois tem como fundamento a sua participação no novo contrato social estabelecido na sociedade pós regime ditatorial.

Sposati (2007), contudo, entende que essa mudança do status da assistência social decorre mais de “heranças institucionais” do que de “um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro”

Essa resistência pode ser explicada como decorrência do fato de a inclusão, em 1988, da assistência social como campo próprio na seguridade social ter ocorrido mais pela decisão política do grupo de “transição democrática” da denominada Nova República, período que marcou a passagem do final da ditadura militar ao processo constituinte e reconstrução institucional do Estado de Direito. Esse grupo técnico-político analisou e propôs a gestão da Previdência Social expurgada do que não era, *stricto sensu*, seguro social. A constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é, passou a ser campo de assistência social, o que não era da Previdência Social por não ser benefício decorrente de contribuições prévias.

A introdução da função assistência social como política de seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro, à partida, que essa decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população para além das “heranças” do que não era seguro social. Ou ainda que a assistência social como proteção social não contributiva se estenderia para além da relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social aos brasileiros, configurada como proteção à vida e à cidadania, para além do seguro social. Esta noção não foi devidamente incorporada. [...] (SPOSATI, 2007, p. 444/446)

De fato, é possível verificar-se que, grande parte das críticas que são feitas ao benefício pecuniário concedido pelo PBF, guardam estrita relação com essa assertiva. Posicionamentos de que as mulheres têm mais filhos para receber o benefício em valores maiores, ou que as famílias deixam de trabalhar por receberem o dinheiro, por exemplo, comprovados academicamente como inverídicos, muitas vezes são disseminados como críticas ao Programa, quando na verdade trata-se de preconceitos e estereótipos decorrentes dessa falta de pacto social preexistente.

Dessa forma, embora seu status institucional tenha progredido, é importante ressaltar que a ausência de um novo pacto social brasileiro que a abarque como direito social e como

forma de preservação da dignidade da pessoa humana contribui para que a efetivação desse novo desenho da assistência social seja gradual e tardia.

Mestriner (2001) enfatiza que o fato da transição do regime militar para o democrático não ter advindo de ruptura, mas de acordo entre os grupos políticos do cenário nacional, repercute na ausência de superação imediata da herança legislativa autoritária, o que fez com que a Constituição com forte viés social, embora promulgada, ainda exija intensa regulamentação ordinária nas mais diversas áreas

Nesse sentido, embora estivesse no aspecto jurídico no mesmo patamar que a previdência social e a saúde, a assistência social é a última das políticas do tripé da Seguridade Social a ser regulamentada.

Não é à toa que somente cinco anos depois, em dezembro de 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742, que organiza a assistência social. Em seu artigo 1º, a LOAS enfatiza a assistência social como política geradora de direitos e deveres e no artigo 5º, II, a primazia do Estado como responsável pela condução dessa política em cada esfera de governo⁷.

No que se refere ao objeto desta dissertação, a LOAS estabelece mudanças importantes. A primeira delas é reconhecer expressamente a assistência social como direito do cidadão, reforçando o papel do Estado como executor desta política, cujo intuito é prover mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A LOAS, ao estabelecer a necessidade de provisão dos mínimos sociais, indica o elemento de contato e contextualização do benefício do PBF na história de construção da política da assistência social. O benefício pecuniário do PBF pode ser entendido como forma de prover o mínimo social, na medida em que ele se trata de complementação de renda para as famílias superarem a situação de pobreza.

Dentre os objetivos da política de assistência social, o de proteção social que visa à garantia da vida, especialmente protegendo a família, a maternidade, a infância, a adolescência e o amparo às crianças e adolescentes carentes (art. 2, I, alíneas “a” e “b”) relacionam-se com o objeto desta pesquisa. No PBF é a família o centro da proteção, existindo especial enfoque àqueles membros que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, que são as

⁷ Conforme Lei Federal nº 8.742/93: “Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que 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.”

crianças e os adolescentes, seres em desenvolvimento e as gestantes e nutrizes durante o período da gestação e da amamentação.

Importante ressaltar que o sujeito do direito à proteção do benefício do PBF não é individual, como acontece na maior parte das políticas públicas. A saúde e a previdência social, por exemplo, são políticas que asseguram direitos coletivos que são gozados por pessoas individualmente. É a criança que é submetida ao atendimento do pediatra, o adulto ao cardiologista, o trabalhador que se acidenta e que tem assegurado o auxílio-doença. Mesmo no Programa Saúde da Família, no âmbito da saúde, embora o acompanhamento tenha como intuito o olhar coletivo sobre a família, os cuidados concedidos, os atendimentos feitos são individuais.

O PBF inova ao indicar como foco a família, que na maior parte das vezes é coletiva, constituída por pais, filhos, netos, genros, noras, avós. Esse novo olhar está intrinsecamente ligado com o papel que a família assume na Constituição Federal. De acordo com o artigo 226, a família é a base da sociedade e como tal, tem que ter especial proteção do Estado. O sujeito de direito não é individualizado no PBF. A família remete ao coletivo, o que parece se desvencilhar da lógica individualista que atinge a maior parte das políticas públicas.

Há no PBF atenção especial a alguns integrantes da família, como as crianças, adolescentes, grávidas e gestantes. Essa atenção especial está contida não só no benefício variável⁸ que compõe o benefício geral, mas também na necessidade do cumprimento das condicionalidades.

Uma primeira incompatibilidade do Programa com o próprio objetivo pelo que foi criado está contida nas limitações que ele impõe para recebimento dos benefícios variáveis relativos à presença de crianças e adolescentes até quinze anos, gestantes e nutrizes. Conforme seu decreto regulamentador, esses benefícios são limitados a cinco por família, como também o é o benefício pela presença de adolescente entre dezesseis e dezessete anos, limitado a dois. Se o intuito do Programa é proteger a família, concedendo para isso renda, é incongruente criar desigualdades no tratamento dentro da própria família atendida, concedendo rendas para alguns

⁸ Os benefícios variáveis são pagos às famílias nas seguintes situações: presença de crianças e adolescentes até quinze anos: valor de R\$35,00 para cada membro nessa faixa etária; presença de gestante: valor de R\$35,00 para a gestante em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício e desde que o parto ainda não tenha sido realizado (caso o bebê tenha nascido, a sua presença gerará o pagamento do benefício variável à criança e se a mãe estiver amamentando, ela pode receber o benefício variável para nutriz); presença de criança de até seis meses de idade: valor de R\$35,00 para a mulher que estiver amamentando em seis parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida; presença de adolescente entre dezesseis e dezessete anos de idade: valor de R\$42,00.

de seus componentes e não para outros com a mesma faixa etária. Trata-se de uma medida de desproteção, incongruente com Programa que visa garantir a segurança de renda, faceta do direito à proteção social.

Essa limitação na concessão de benefícios não se coaduna também com o princípio constitucional definidor do público da política de assistência social, consubstanciado na expressão “a quem dela precisar”. Se o Programa protege a família, com ênfase nas crianças, adolescentes e gestantes, o tratamento diferenciado dirigido a pessoas com mesma faixa etária na mesma família redundaria em desproteção. Por mais que o benefício seja concedido a um ente coletivo, a família, sua proteção é composta por viés individual caracterizado pela sua formação, que deveria tratar os desprotegidos com a mesma forma de proteção, já que a família é dimensão mais diminuta do relacionamento social.

A questão da limitação de benefícios, o corte de renda como forma de acesso das famílias e as cotas que cada município recebe para angariar beneficiários são elementos do Programa que contrariam princípios da assistência social estabelecidos pela LOAS, tratando-se de outras medidas de desproteção⁹. É o cotejamento entre esses elementos e os princípios da política de assistência social que demonstram incompatibilidades entre o Programa e a política ao qual pertence.

Antes de discutir essa incompatibilidade, necessário se faz explicar como se dá o acesso pela linha da pobreza e o que são as chamadas cotas.

As famílias alvo do programa são selecionadas por meio de corte de renda, de linha de pobreza previamente definida. Essa linha de pobreza foi reajustada várias vezes, como é explicado no capítulo seguinte (cf. 2.1.2) Atualmente são passíveis de inclusão no PBF as famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar *per capita* é de até R\$77,00 e em situação de pobreza, com renda familiar *per capita* entre R\$77,00 e R\$154,00.

Para aferir a renda familiar, são somados os rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por outros programas de transferência de renda, dividindo a soma pelo número de componentes da família.

⁹ Conforme Lei Federal nº 8.742/93: “Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.”

Com esse resultado, verifica-se se a família se encaixa dentro da faixa de renda per capita de até R\$154,00.

Barros et al. (2008, p. 7, notas explicativas) expõem que, a partir da estimativa de pobreza do município, que é feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Censo Populacional e as informações contidas no Cadastro Único, são estabelecidas cotas para definir o número máximo de beneficiários em cada município, pelo MDS.

A eleição da linha de pobreza para o acesso ao Programa e o sistema de cotas demonstram incompatibilidade com três princípios. Em primeiro, com o da supremacia do atendimento às necessidades sociais em contraponto com a rentabilidade econômica, em segundo, com a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e em terceiro, com o respeito à dignidade do cidadão vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Importante ressaltar que o Programa é uma política de *workfare* ou de ativação. Essas políticas são criadas devido à crise do Estado de Bem-Estar Social e partem do pressuposto de que no contexto de ausência de recursos orçamentários suficientes para atender toda a demanda da sociedade, ou melhor dizendo, considerando que as prioridades de investimento devem atender ao campo da atividade econômica, é preciso focar, no âmbito das políticas públicas, naquele segmento mais necessitado. Está na gênese do PBF, portanto, não dar supremacia à demanda social existente, já que o gasto em políticas sociais é visto como forma de deixar de investir em áreas cuja rentabilidade econômica é maior.

A falta de igualdade de direitos no acesso ao PBF também é outro princípio que está relacionado com a gênese das *workfares*, na medida em que a justificativa monetária para a sua criação restringe o acesso aos programas nela baseados. Referido debate é desenvolvido com maior detalhamento no capítulo 2, quando se aborda o uso da linha de pobreza na eleição das famílias beneficiárias.

Também o princípio de respeito à dignidade do cidadão e vedação da comprovação vexatória de necessidade não têm relação intrínseca com a política das *workfares*. O PBF, ao mesmo passo em que procura garantir a dignidade humana ao conferir renda para que a pessoa possa ter o mínimo necessário para viver, por outro lado atua por meio da institucionalização da comprovação vexatória de necessidade, configurada na exigência de comprovação da ausência de renda. O acesso ao Programa ocorre usualmente pela por meio das unidades que realizam o seu cadastramento, mais conhecidas popularmente como “Casas do Bolsa

Família¹⁰”. No momento desse cadastramento, as famílias têm que comprovar que não possuem renda, para compor o Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal, por meio do qual se avalia se possuem perfil socioeconômico para ingressar no PBF. Fala-se em institucionalização da condição vexatória porque as famílias têm que provar que não possuem recursos financeiros, situação que não traz aumento de reputação social a ninguém, mas sua estigmatização.

A necessária comprovação de que é pobre ou desprovido de renda, de estar numa faixa de linha de pobreza, é forma de afirmar que o direito ao acesso ao Programa se dá pela falta, pela ausência, pela insuficiência. A comprovação da renda baixa ou insuficiente exigida pelo Programa para garantir seu acesso afasta-o do novo status conferido pela Constituição Federal de 1988 à política da assistência social do qual ele faz parte, de política de direitos, para política de compensação, ainda sob o legado da herança ditatorial e principalmente da política neoliberal de contenção dos gastos com a questão social. Essa forma de acesso ao PBF afasta-o da configuração de política assecuratória de direitos humanos, na medida em que pressupõe a necessidade de afirmação e comprovação de situação vexatória de restrição monetária, ao invés de reafirmar a intenção real dele de incluir essas famílias na participação social em comunidade, com atuação paritária.

Nas palavras de Sposati (2009), os testes de meios necessários na demonstração de quanto ganha de renda aquele que pretende ser atendido por um benefício ou serviço de proteção social transforma os cidadãos em “necessitados sociais”, em “não cidadãos” (p.23) ou na “condição de poder ser ou não um consumidor e não na de um cidadão com dada necessidade” (p.24). Usando da problematização de Honneth (2003, p. 185), a questão está calcada na necessidade de reconhecer um ser humano como pessoa sem necessitar estimá-lo por suas realizações ou seu caráter, ao que se acrescenta no caso do acesso ao PBF, da desnecessidade da comprovação de ser pobre ou extremamente pobre para que ele possa se configurar como política assecuratória de direitos humanos.

O acesso ao Programa deve se dar de outras formas que não sejam vexatórias, mas que reforcem a importância da proteção da pessoa enquanto parte de uma sociedade. Nesse sentido, a procura de famílias em situação de vulnerabilidade social pelos profissionais da assistência social, com o auxílio de dados econômicos e sociais e levantamentos geográficos sobre dificuldades no território que podem potencializar situações de desproteção é uma forma de

¹⁰ No município de João Pessoa, a “Casa do Bolsa Família” está localizada na Avenida Dom Pedro I, número 849, no Centro.

inverter a dinâmica de acesso ao Programa¹¹, que pode ainda ser complementada com a construção de inventário de capacidades que podem ser desenvolvidas pelas famílias a partir de suas especificidades. O enfoque que pode ser dado é o de proteção às famílias em vulnerabilidade social e incentivo de suas capacidades, com mapeamento das áreas e situações em que a desproteção ocorre e a procura dessas pessoas pelo Estado como forma da sociedade de garantir os mínimos sociais a todos os seus integrantes.

Ainda no que se refere aos princípios norteadores da política de assistência social, há a afirmação desta como política transversal, que potencializa a intersectorialidade, fazendo com que as políticas sociais se relacionem entre si na execução de seus objetos. A assistência social deve primar pela universalização dos direitos sociais, a fim de alcançar o destinatário das demais políticas públicas (inciso II). A exigência de que as crianças frequentem regularmente as escolas, que elas sejam devidamente vacinadas, ou que as gestantes realizem o pré-natal pode ser considerada como forma de garantir a efetivação deste princípio, na medida em que dentro da mesma família, que é detentora do direito à renda, há também o sujeito do direito à educação e à saúde. A exigência do cumprimento de obrigações pode ser vista, pois, como forma de dar execução à intersectorialidade característica da assistência social, que potencializa o acesso a outros direitos sociais. No entanto, com a instituição e uso das sanções pelo descumprimento das contrapartidas, percebe-se que muitas vezes a assistência social se transforma em delegado do uso das outras políticas sociais.

Discorre-se, no capítulo 3, a respeito do papel das condicionalidades dentro do PBF, com maior detalhamento.

É importante notar como as políticas de *workfare* como o PBF, conquanto marquem proximidade forte do Estado na vida das pessoas por meio da concessão da renda, contribuem também para o esvaziamento das funções estatais. Isso porque ocorre certa substituição do serviço público pela concessão da renda.

¹¹ A forma que se propõe como alternativa à comprovação da falta de renda não se confunde com o procedimento de “busca ativa” desenvolvido pelo MDS. Embora seja colocado pouco em prática e tenha inculido em seu nome uma redundância (existe busca que seja passiva?), este procedimento consiste na busca do Estado pelas pessoas mais pobres, sem esperar que elas cheguem ao Poder Público. A proposta que se faz é que o Estado procure as pessoas em situação de vulnerabilidade sem ater-se a um perfil socioeconômico afunilador de acesso aos programas sociais, mas a partir de um planejamento prévio, que identifique locais, regiões e grupos que precisam de proteção pela política de assistência social, para que tenham os mínimos sociais garantidos e possam desenvolver suas potencialidades. Embora exista a busca, ela se realiza não por um perfil econômico pré-concebido, mas por um levantamento anterior que considere as várias situações que desprotegem a pessoa, enfatizando a importância do resguardo de sua dignidade enquanto parte de uma sociedade que defende seus integrantes.

Além da LOAS, outro marco legal da afirmação da assistência social como política pública está consubstanciado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em 15 de outubro de 2004, 11 anos depois da edição da LOAS, ela é aprovada¹² pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Referida resolução estabelece um conjunto de procedimentos, divisões, distribuição de responsabilidades entre os entes da Federação, disposições sobre os serviços e programas socioassistenciais, ou seja, apresenta um desenho de gestão articulado da política de assistência social. E como fio condutor desse desenho, a PNAS estabelece as diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a grande inovação, que vem a se efetivar posteriormente, quando ele é instituído¹³.

As funções da assistência social são, de acordo com a PNAS, a proteção social (hierarquizada entre proteção básica e proteção especial); a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. O PBF insere-se como forma de efetivação da função da proteção social da assistência social, que consiste

[...] no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (MDS, 2005, p. 90)

A função de proteção social de assistência social tem como um de seus princípios a matricialidade sociofamiliar, muito afeita ao PBF, como seu próprio nome demonstra, o que significa que “[...] a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social [...]” (MDS, 2005, p. 90). Isso significa que ter uma família protegida, forte potencializa as possibilidades de desenvolvimento pessoal de seus integrantes, de lhe dar segurança e confiança pessoal.

Ao explicar em que consiste o princípio da matricialidade familiar, a Política Nacional de Assistência Social enfatiza que a família é o primeiro local em que ocorre a proteção social, sendo um dos seus papéis prioritários o de socializar primariamente seus membros. Ela deve ser considerada, portanto, como sujeito de direitos, sendo ainda sua atribuição o de ser mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, o que lhe deve conferir proteção do Estado

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das

¹² Por meio da Resolução nº 145.

¹³ Por meio da Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (MDS, 2005, p. 41/42)

Assim como a matricialidade sociofamiliar, os demais princípios da proteção social de assistência social orientam a análise do PBF. Nesse diapasão, o princípio da territorialização indica “[...] o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. [...]” (MDS, 2005, p. 91). Ele possibilita realizar o planejamento da localização da rede de serviços, com vistas a atingir a população dos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos, buscando alcançar a universalidade da cobertura entre famílias nas mesmas condições de risco e vulnerabilidades. Ele se relaciona com outro princípio, o da prevenção e proteção proativa, que exige da proteção social papel preventivo e anterior à ocorrência de riscos e danos sociais, papel que é conferido à renda, um remédio aliviador imediato da pobreza.

Há ainda a subsunção do PBF ao princípio da integração à Seguridade Social dentro da política de assistência, situação mais facilmente detectada quando se trata da área da saúde, em virtude das obrigações relativas ao necessário acompanhamento do desenvolvimento em relação ao peso e à estatura de crianças, vacinação em dia, acompanhamento pré-natal de gestantes e nutrízes. No que se refere à Previdência Social, seguro relacionado à relação de trabalho, não existe atividade dentro do desenho do Programa que o integre diretamente a ela. Esse princípio também está correlacionado ao da integração às políticas sociais e econômicas, que pressupõe a incapacidade da assistência social de extirpar as vulnerabilidades e os riscos, reconhecendo-se a necessidade das ações intersetoriais e de integração territorial. Mais uma vez neste ponto, a condicionalidade do PBF relacionada à área da educação, de frequência regular nas séries do ensino fundamental e médio e a relacionada à área da assistência social, atinente à cessação do trabalho infantil por meio da necessidade de participação mensal em atividades socioeducativas e de convivência proporcionadas pelo PETI demonstram a formatação do PBF como programa que proporciona benefício continuado no âmbito da proteção social básica.

Importante reforçar o perfil do PBF como benefício que promove a proteção social básica dentro da política de assistência social, já que essa tem como objetivo

[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (MDS, 2005, p. 92)

O PBF, inserido na área da proteção social de assistência social, que visa o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, promove uma das três seguranças¹⁴ que a compõem, consistente na segurança de sobrevivência, que compreende a segurança de rendimento/renda e a segurança de autonomia. A segurança de rendimentos/renda, segundo a PNAS

[...] não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. (MDS, 2005, p. 31)

E como último marco regulatório da política de assistência social, que reforça o papel do Estado como executor das políticas sociais, há a constituição do SUAS, que se trata de sistema descentralizado e participativo. Ele é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social, sendo sua instância de execução e coordenação o MDS.

Embora o PBF não seja expressamente nominado na Lei Federal nº. 13.435/2011, há posituação do seu desenho de gestão quando esta lei trata especificamente da pobreza, no parágrafo único do seu artigo 2º¹⁵.

Portanto, é possível detectar que o Programa em tela guarda relação com a política de assistência social. Todavia, a sua implementação e gestão possibilitam afirmar que ele não se trata de um benefício “genuinamente socioassistencial”, já que o comando relativo a ele parte

¹⁴ Além da segurança de sobrevivência, a proteção social assegurada pela PNAS deve garantir também a segurança de acolhida e a de convívio ou vivência familiar.

¹⁵ Art. 2.º - [...] Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

das decisões do Poder Executivo, e não da política de assistência social, à qual cabe o comando único (CARNELOSSI, 2013, p.72).

Para avançar nessa discussão, no próximo capítulo discutir-se-á a principal qualidade do PBF enquanto política assecuratória de direitos humanos: possibilitar a visibilidade e o reconhecimento de famílias que antes eram invisíveis, utilizando-se das categorias da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth e de Nancy Fraser.

CAPÍTULO 2 O RECONHECIMENTO PROMOVIDO PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: OS AVANÇOS E AS MITIGAÇÕES

O principal atributo do PBF como política assecuratória de direitos humanos é o reconhecimento que ele promove das famílias. Embora haja programas anteriores com objetivo de erradicar a pobreza, tal como o Plano de Combate à Fome e à Miséria e o Programa Comunidade Solidária (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2012), nenhum deles alcança a totalidade do território nacional, nem tampouco se transforma na principal política pública social do Governo Federal, como acontece com o PBF. O PBF dá visibilidade à pobreza, com vistas a combatê-la, conforme consta de seus objetivos.

Nesse sentido, é intuito deste capítulo analisar o reconhecimento das famílias beneficiárias promovido pelo PBF, tanto no seu ponto positivo, que é o de dar visibilidade, quantificar e identificar onde se encontram essas famílias, como também no seu ponto negativo, de reforçar a necessidade de autoafirmação como pobre ou extremamente pobre, decorrente da linha de pobreza usada como corte focalizador do programa.

Busca-se analisar ainda neste capítulo como o PBF está configurado como política que pretende também garantir a cidadania das famílias beneficiárias, por meio preferencial do acesso à renda e participação no mercado, tendo como mediação o cartão bancário da Caixa Econômica Federal (CEF), instituição bancária que faz o pagamento às famílias. Essa escolha pelo cartão bancário como mediador ao invés de serviços socioassistenciais demonstra a contaminação do perfil neoliberal na configuração do programa, a qual repercute claramente nas suas limitações de repercussões.

O perfil neoliberal reforça-se novamente na exigência do cumprimento das contrapartidas pelas famílias beneficiárias, reforçando a troca como forma de execução da política social, outro elemento analisado neste capítulo. São elas formas do Estado se autofiscalizar quanto à disponibilização dos serviços públicos? Ou as condicionalidades configuram forma de castigar a família que não as cumpre? Podem ser consideradas como forma de culpabilização dos pobres pela situação em que se encontram?

E por fim, com base na análise da legislação e da jurisprudência, analisa-se como o Poder Judiciário reconhece a transferência de renda e os beneficiários do PBF, buscando perquirir se o reconhecimento pelo direito proporcionado do Programa repercute na atuação jurisdicional.

Pelo PBF, as famílias pobres são reconhecidas. Mas em que termos se dá esse reconhecimento? É o que se discute no ponto a seguir.

2.1 A PRESENÇA E A AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Para analisar o PBF sob a ótica da inclusão social e dos direitos humanos, é necessário partir de um dos seus principais atributos: o reconhecimento da existência das famílias pobres e extremamente pobres neste país ou a retirada delas da invisibilidade.

A visibilidade conferida pelo Programa à pobreza é sinal de preocupação com este problema, cuja origem decorre da sujeição ao capitalismo como sistema econômico.

Obviamente este elogio é também a indicação de um problema grave: a da existência de desigualdade social e de distribuição de renda. Reconhecer a existência da pobreza é um avanço, porque significa voltar o olhar, a gestão administrativa e recursos orçamentários para esse problema. Mas ao mesmo tempo significa também reconhecer que os caminhos de desenvolvimento eleitos para o país não estão sendo eficazes, na medida em que criam grandes distorções na qualidade de vida da população, apartando grande parte dela da vida em sociedade, ou relegando a ela condições precárias de vida e de participação social.

Dessa forma, a análise do reconhecimento feito pelo PBF vai demonstrar a existência de ambiguidade, característica muito presente no Programa, conforme é demonstrado a seguir.

Para analisar este atributo, é usada a Teoria do Reconhecimento, de Axel Honneth e Nancy Fraser, que tem como embasamento teórico as discussões promovidas por Georg Wilhelm Friedrich Hegel em seus “escritos de Jena” (do período em que Hegel residia e lecionava na cidade de Jena, na Alemanha, entre 1801 e 1806), nos quais ele desenvolve a ideia de que a vida do ser humano é conduzida por ampla luta por reconhecimento.

Nas palavras de Honneth (2003, p. 155)

[...] a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma auto-relação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais [...].

Para Honneth, o reconhecimento decorre da identificação do outro como pessoa, o qual também tem que identificar no transmissor a condição de interlocutor. Ou seja, o reconhecimento pessoal decorre do reconhecimento do outro, de sua essência humana, embora com singularidades, que caracterizam a alteridade. A busca por reconhecimento pode ser categorizada em três padrões de reconhecimento intersubjetivo, para o autor: o amor, o direito e a solidariedade.

Embora Honneth baseie sua teoria na busca do sujeito por reconhecimento, nessa pesquisa suas categorias são utilizadas para as situações em que o reconhecimento decorre do próprio Estado.

2.1.1 O RECONHECIMENTO PELO DIREITO: OS AVANÇO E AS LIMITAÇÕES

No primeiro caso explicado por Honneth, o reconhecimento pelo direito decorre da relação entre a pessoa e outras pessoas, ou seja, o respeito por alguém decorre da propriedade universal que faz dele uma pessoa, sem ter de ser estimado por suas realizações ou por seu caráter (2003). Por meio do reconhecimento jurídico define-se a capacidade pela qual os sujeitos se respeitam mutuamente, quando se reconhecem como pessoas de direito. Usando dos estudos de Rudolph von Ihering, Honneth afirma que uma das diversas formas de integração ética da sociedade decorre da noção de respeito, o qual ele categoriza em tipos de respeito social. O reconhecimento jurídico seria uma forma de respeito social, e, portanto, forma de integração, que pressupõe que todo ser humano deve ser considerado, sem distinção, um “fim em si” (Ibid., p. 184). Complementando suas ideias com os ensinamentos de Darwal e Kant, o autor explica que “ter de reconhecer todo outro ser humano como urna pessoa significa, então, agir em relação a ele do modo a que nos obrigam moralmente as propriedades de uma pessoa” (Ibid., p. 186). Trata-se, neste caso, do respeito moral.

O reconhecimento jurídico promovido pelo PBF pode ser demonstrado por meio da análise de seu marco legal, constituído pelos diplomas jurídicos que embasam a sua criação, já que, a teor do princípio da legalidade norteador da atuação da Administração Pública, é a lei que autoriza a atuação do Poder Executivo e o aporte de recursos financeiros para a consecução de programas públicos.

O marco legal do PBF tem dois momentos distintos.

Num primeiro momento, ele é constituído pela edição da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, que cria o Programa Bolsa Família, qualificado como um programa de transferência de renda com condicionalidades. A medida provisória tem força de lei, a teor do disposto no artigo 62 da Constituição Federal. Todavia, o fato de a ela ser atribuída força de lei significa que não se trata de uma lei propriamente dita, podendo perder sua eficácia se não for aprovada pelas Casas do Congresso Nacional num prazo máximo de 120 dias desde a sua edição. Ela funciona, portanto, como um diploma jurídico com prazo determinado, é provisória, como seu próprio nome a qualifica, podendo deixar de dar embasamento jurídico ao assunto que regula. Assim, num primeiro momento, o marco legal do Programa Bolsa Família foi um diploma legal que para o ordenamento jurídico tem eficácia passageira, que pode ou não se transformar em permanente (aprovada e convertida em lei).

Num segundo momento, com a aprovação da Medida Provisória n. 132/2003, foi promulgada a Lei Federal n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Com a edição da lei, a

transitoriedade deu lugar à eficácia plena e o programa, então, passou a ter marco legal permanente.

A edição da medida provisória e depois sua conversão em lei caracteriza a primeira faceta do reconhecimento jurídico promovido pela criação do PBF. Ela evidenciou um passo importante a ser analisado: a tentativa de conferir visibilidade à parcela da população que vive desenganada e excluída socialmente. Para Sposati (2010, p. 289), este é um dos efeitos mais importantes do Programa Bolsa Família: dar visibilidade ao número de famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza na sociedade brasileira. De acordo com a autora

Um dos efeitos positivos maiores do PBF foi o de dar visibilidade na sociedade brasileira do número de indigentes e de pobres e de sua distribuição pelo território brasileiro desde as cidades.

É impossível hoje, a qualquer gestor público, da menor e mais remota cidade, a um analista da sociedade, a um movimento da sociedade civil, a uma ONG, a um operador de política social ignorar a quantidade de brasileiros que vivem com menos de R\$ 140,00/mês, ou menos de R\$ 70,00/mês.

O Cadastro Único para Programas Sociais registra que 19 milhões de famílias brasileiras que vivem com menos de R\$ 140,00 per capita/mês, isto é, cerca de US\$ 78,00/mês ou 2 ½ dólares dia. Um contingente de cerca de 70 milhões de brasileiros. (Ibid., p.2)

A visibilidade não está relacionada com o ineditismo do Programa propriamente dito, uma vez que o PBF é a união de outros programas de transferência de renda existentes anteriormente: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás. Todavia, esses programas anteriores ao PBF tinham escala reduzida de atendimento, permitindo, portanto, lacunas e sobreposições de coberturas (COTTA; PAIVA, 2010; SILVA; YASBEK, DI GIOVANNI, 2012), além de nunca terem atingido a totalidade do território nacional, ou todos os 5.570 municípios brasileiros, como o PBF (CAMPELLO, 2013).

Portanto, o interesse do Estado nessa população fez com que ela saísse da “invisibilidade” e passasse a ser vista, fosse cadastrada e recebesse visitas de agentes públicos (assistentes sociais, equipes da área da saúde), para a implementação desta política pública. Segundo Souza (2009), que as denomina de “ralé”, as famílias beneficiárias do PBF nunca são percebidas enquanto classe, nascendo com “estigma inato” e com o futuro provável de abandono

Essa “classe social”, nunca percebida até então enquanto “classe”, ou seja, nunca percebida como possuindo uma gênese social e um destino comum, sempre foi (in)visível, entre nós, e percebida apenas como “conjuntos de indivíduos”, carentes ou perigosos. Este livro é sobre essa “classe de indivíduos” que nasceram sem o “bilhete premiado” de pertencerem às classes

alta e média. O privilégio positivo do “talento inato” das classes alta e média é transformado em privilégio negativo de toda uma classe social que se produz e se reproduz como classe de indivíduos com um “estigma inato”. Essas são as pessoas que estão sempre a um passo — ou com os dois pés dentro — da delinquência e do abandono. [...] (SOUZA, 2009, p. 22, 25)

A visibilidade dada pelo reconhecimento possibilita, portanto, quantificar as famílias beneficiadas pelo Programa, o qual, devido à ampliação de orçamento e alterações em seu desenho de gestão, resulta no aumento gradativo das famílias beneficiadas, anualmente, como demonstra o quadro abaixo:

TABELA 1
NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE 2004-2014¹⁶

Ano	Brasil	Paraíba	João Pessoa
2004	6.571.839	273.135	33.095
2005	8.700.445	337.001	26.175
2006	10.965.810	406.904	33.080
2007	11.043.076	416.863	36.249
2008	10.557.996	410.707	35.889
2009	12.370.915	444.729	57.225
2010	12.778.220	450.525	55.398
2011	13.352.306	487.779	58.675
2012	13.902.155	506.234	60.792
2013	13.841.665	502.980	57.505
2014	14.003.441	524.967	60.990

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em dados da Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa.

O aumento do número de famílias beneficiárias do PBF é geral. Acontece tanto no Brasil, como na Paraíba e em João Pessoa, indicando decisão política-administrativa de sua expansão.

Na Paraíba, o número de famílias quase duplica, saindo de 273.135 famílias em 2004 e chegando a 502.980 dez anos depois, em 2013. Pode-se perceber que anualmente o número de famílias beneficiadas aumenta, à exceção da passagem de 2007 para 2008 e de 2012 para 2013, nos quais há uma pequena diminuição. Multiplicando-se o número de famílias beneficiadas pela média de pessoas que constituem uma família¹⁷, o montante em 2004 era de 901.345 pessoas, pulando para 1.659.834 pessoas em 2013.

Considerando o território nacional inteiro, o aumento das famílias, nos dez anos iniciais da execução do PBF mais do que duplicou, aumentando anualmente, à exceção dos mesmos

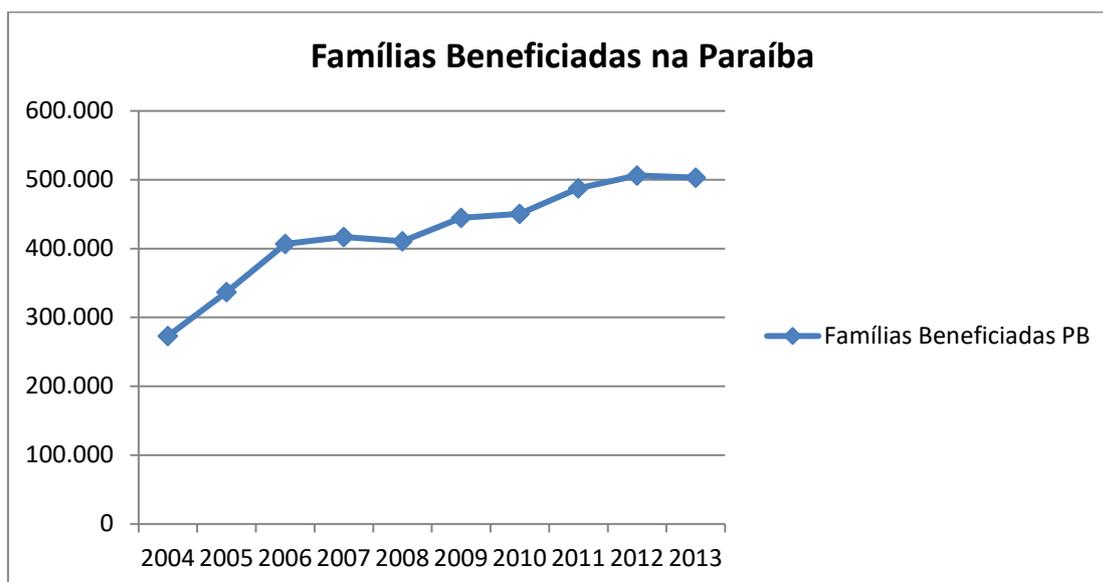
¹⁶ Dados colhidos da página <http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/bolsa-familia-em-numeros-confira-resultados-de-dez-anos-do-programa.html>, que estão embasados nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁷ “De acordo com o Censo Demográfico 2010, cada lar brasileiro tem 3,3 moradores, em média”. (MÉDIA, 2010)

intervalos indicados para a Paraíba, saindo de 6.571.839 de famílias em 2004 e chegando a 13.841.665 em 2013. Isso significa que se em 2004 21.687.068 de pessoas foram beneficiadas pela renda concedida do PBF, em 2013 esse número foi de 45.677.494, que corresponde a 23% por cento, aproximadamente, da estimativa da população brasileira para o mesmo ano¹⁸.

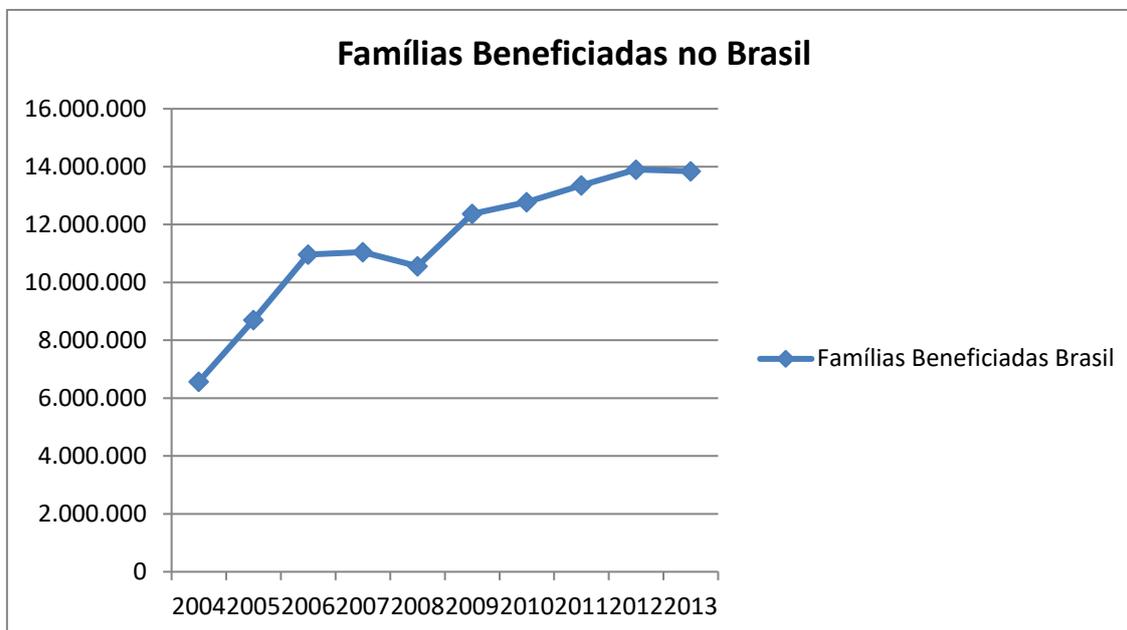
Esses majoritários aumentos do número de famílias beneficiadas na Paraíba e no Brasil, com apenas duas pequenas diminuições em dois períodos, demonstra que a gestão do PBF tem ocorrido de forma a buscar atender toda a demanda existente de famílias pobres no país, conforme pode ser visto nos gráficos abaixo:

GRÁFICO 1
O NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NA PARAÍBA ENTRE 2004 E 2013



¹⁸ Segundo estimativa feita pelo IBGE, em 01/07/2013 o Brasil tinha 201.032.714 habitantes.

GRÁFICO 2
O NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA NO BRASIL ENTRE 2004 E 2013.



A criação do PBF e a necessidade de geri-lo no país inteiro consequentemente exige que o Governo Federal desenvolvesse meios, softwares e instrumentos para saber quantas e onde estão as famílias pobres. Por conseguinte, os Municípios, que recebem recursos para administrar esses instrumentos, como o Cadastro Único, também necessitam se apropriar da realidade local, com vistas a aumentar o número de famílias beneficiadas pelo programa em seu território, potencializando os recursos orçamentários recebidos. Portanto, o conhecimento do montante das famílias possíveis beneficiárias do PBF pelos entes públicos governamentais foi inovação que conferiu visibilidade a elas, tirando-as do esquecimento.

Essa visibilidade concedida pelo Estado à problemática da extrema pobreza tem papel importante não só no planejamento das ações governamentais, como também para impregnar na sociedade brasileira o conhecimento da desigualdade social, com vistas a desmontar a trivialização e banalização da pobreza, transformada em “paisagem” com a qual se convive sem a interpelação de responsabilidades individuais e coletivas (TELLES, 2006, p. 11).

Considerando que o reconhecimento jurídico é reconhecimento social, e que o ser humano é considerado como um fim em si, fazer com que ninguém ganhe menos do que um patamar mínimo monetário, acrescendo à sua renda mensal valor pecuniário pago pelo Poder Público, torna-se uma forma de demonstrar a importância de cada pessoa dentro da sociedade

brasileira. Embora o mínimo não seja um bom parâmetro a ser usado quando se trata de ser humano, que precisa ser provido das mais variadas formas de bens e serviços para se desenvolver, diante da constatação da realidade, ou seja, da existência da desigualdade na distribuição de renda, que gera a pobreza, estabelecer o mínimo é, num primeiro momento, importante. Significa, ao menos, garantir que a vida não seja comprometida, que o ser humano como fim maior da sociedade seja protegido.

Contudo, a garantia desse mínimo existencial também deve ser problematizada, já que os valores dos benefícios repassados geralmente não são satisfatórios para retirar as famílias da vulnerabilidade em que vivem. As necessidades humanas são reduzidas “ao nível biológico de sobrevivência animal” (PEREIRA, 2013).

Mas se o reconhecimento jurídico das famílias beneficiárias do PBF ocorre em dois aspectos — na visibilidade concedida às famílias beneficiárias por meio da criação do Programa e na concessão de recursos financeiros para garantir um piso mínimo de vida a todo ser humano —, em outros dois aspectos, no entanto, o reconhecimento é mitigado: a baixa linha de pobreza convencionada para justificar a adesão ao Programa, bem como no valor dos benefícios concedidos, irrisórios para promover o combate à pobreza, sendo apenas formas de aliviá-la ou administrá-la, como é visto a seguir.

2.1.2 A LINHA DE POBREZA PARA O INGRESSO E A POBREZA DOS VALORES DOS BENEFÍCIOS

Como já dito na introdução deste capítulo, o PBF é marcado por ambiguidades, que se transformam em verdadeiros paradoxos.

Se por um lado o Programa reconhece a existência da pobreza e reúne esforços para identificá-la e caracterizá-la, por outro lado ele faz o reconhecimento de forma estigmatizante: pelo uso da chamada linha da pobreza, que se efetiva por meio da declaração da renda feita pelas famílias: a de R\$77,00 *per capita* caracterizada de extrema pobreza, e a de até R\$154,00 *per capita*, como pobreza.

Embora haja dois parâmetros, atentar-se-á à linha da extrema pobreza, pois é ela que indica se uma família receberá o benefício básico, que é o de maior valor unitário (R\$77,00 segundo artigo 19, inciso I do Decreto Federal n. 5.209, de 17 de setembro de 2014), e baseado apenas no quesito monetário (pago a unidades familiares em situação de extrema pobreza).

A divisão de R\$77,00 por 30 dias, média do número de dias de cada mês, resulta no valor de R\$2,56, que é insuficiente para cada pessoa da família viver dignamente. As pessoas que estão nessa faixa de renda são mais do que extremamente pobres, são praticamente

indigentes, já que as impede de fazer, pelo menos, duas refeições diárias. Isso significa que, se a família for constituída por dois adultos que não sejam gestantes nem nutrízes e que recebam R\$300,00 cada por mês, ela estará fora da linha de extrema pobreza, portanto, sem direito a pleitear o benefício básico.

O Banco Mundial fixa como linha de pobreza o recebimento de renda inferior a U\$1,25/dia. Até o fim de 2014, com a regularidade do valor do dólar no país, pode-se afirmar que a linha de pobreza era abaixo do valor estabelecido pelo Banco Mundial. Em março de 2014, mês anterior ao do último reajuste da linha de pobreza e dos benefícios do PBF, a cotação do dólar é de R\$2,82¹⁹. Comparando o valor de R\$2,82 com o parâmetro da extrema pobreza do Programa, temos uma diferença a menor em R\$0,25 (vinte e cinco centavos). Portanto, a linha de pobreza do PBF estava R\$0,25 (vinte e cinco centavos) aquém do que preconiza o Banco Mundial.

Em seu sítio eletrônico, o Ministério do Desenvolvimento Social informa que o valor de R\$2,56 é paritário ao do Banco Mundial devido ao poder de compra semelhante.

A definição da linha de pobreza do Banco Mundial é usada como base de análise, nessa dissertação, uma vez que é a utilizada pela Organização das Nações Unidas para aferir a pobreza no mundo. Embora seja caro universalizar conceitos no âmbito dos direitos humanos, deixando-se de se ponderar os elementos culturais e locais que alteram uma possível leitura uniforme da definição de pobreza, a definição do valor utilizado mundialmente é apenas ponto de referência que ajuda no debate.

Desta forma, uma primeira observação crítica a ser feita ao PBF diz respeito à definição da linha de pobreza. O valor diário de R\$2,56 que uma pessoa precisa receber pra ser considerada como possível beneficiária do Programa é muito insignificante, pois é empecilho para que ela faça 1 refeição num dia inteiro, sem considerar a qualidade da alimentação.

Mesmo que este valor seja somado ao de outros membros da família, ele ainda é muito baixo. Trata-se de situação praticamente de indigência, quase morte!

É de se anotar ainda a ausência da atualização monetária anual da linha de pobreza, o que diminui o universo de pessoas que podem usufruir dos benefícios do PBF.

O valor real da moeda perde-se no decorrer do ano, em vista da inflação. Os critérios monetários atuais fixados pelo PBF para a linha de pobreza datavam de 2009, quando foram majorados em 30 de abril de 2014²⁰, por meio do Decreto Federal 8.232.

¹⁹A cotação à época do dólar comercial de venda era de R\$2,2584, obtida em <http://economia.uol.com.br/cotacoes/>, acessado dia 30/03/2014, às 20h34.

²⁰Anteriormente a esta data, a linha de pobreza esteve em R\$100,00, e da extrema pobreza, em R\$50,00 em 2004

De 2009 a 2014, a linha de pobreza não teve atualização monetária, até que veio a edição do Decreto Federal n. 8.232, em 30 de abril de 2014, que a aumentou. No ano de 2009, é considerada extremamente pobre a pessoa que ganha até R\$2,33 por dia, ou seja, R\$70,00 divididos por 30 dias do mês.

Nestes 05 anos, quem ganhava R\$2,33 por dia não era mais extremamente pobre. É, se já não o era antes, indigente!

Durante os últimos 5 (cinco) anos, a inflação diminuiu ainda mais o poder aquisitivo daqueles considerados pobres em 2009 (as pessoas que recebiam R\$2,33 por dia), conforme pode ser visto na tabela abaixo, de acordo com o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) do IBGE (instituto Brasileiro de Geografia e Estatística):

TABELA 2
PERDA INFLACIONÁRIA DO VALOR DIÁRIO DE CONSUMO
DA LINHA DE EXTREMA POBREZA USADA PELO PBF

Ano	Inflação (INPC/IBGE)	Valor da linha de pobreza diária com o decréscimo inflacionário
2009 (de maio a dezembro)	3,09%	R\$2,25
2010	6,46%	R\$2,10
2011	6,07%	R\$1,97
2012	6,19%	R\$1,84
2013	5,56%	R\$1,73
2014 (meses janeiro a junho)	3,78%	R\$1,79

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

A tabela acima mostra o tanto que o valor inicial da linha pobreza decresce em virtude da inflação, e quão mais pobres ficam os pobres de 2009.

Ao elaborar a conta contrária, atualizando o valor da linha de pobreza vigente em 2009 (R\$70,00), somente usando de critérios financeiros, tem-se o seguinte quadro:

(conforme Decreto Federal n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004), depois passou para R\$120,00 e R\$60,00 em 2006 (conforme Decreto Federal n.º 5.749, de 11 de abril de 2006), e depois para R\$137,00 e R\$69,00 em 2009 (conforme Decreto Federal n.º 6.824, de 16 de abril de 2009), sendo que neste mesmo último ano, chegou ao valor atual de R\$70,00 e R\$140,00 (conforme Decreto Federal n.º 6.917, de 30 de julho de 2009). Atualmente a linha de pobreza está em R\$154,00, e a da extrema pobreza, em R\$77,00, conforme Decreto Federal n. 8.232, de 30 de abril de 2014.

TABELA 3
ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA LINHA DE POBREZA USADA
PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ano	Inflação	Valor da linha de pobreza mensal com o acréscimo inflacionário
2009	3,09%	R\$72,73
2010	6,46%	R\$77,42
2011	6,07%	R\$82,12
2012	6,19%	R\$87,21
2013	5,56%	R\$92,06
2014 (jan. a junho)	3,78%	R\$95,53

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Portanto, em existindo atualização monetária anual da linha de pobreza, ela fica em torno de R\$95,53, e este valor certamente abarcaria um maior número de famílias pobres, público-alvo do PBF.

Mesmo com o reajuste de 10% concedido em abril deste ano, a linha de pobreza ainda continua defasada no que se refere à perda monetária. Ela passou a ser de R\$77,00 (setenta e sete reais), menos do que R\$95,53 da recomposição monetária.

Se quiser ingressar no Programa, a família tem que provar que é pobre, que tem ausência, que é destituída de recursos. Essa situação de afirmação da pobreza, da falta é maculadora do reconhecimento das famílias. Afinal de contas, que reconhecimento é esse promovido pelo Programa? O de que se é pobre? Mas assumir essa condição de vida pode ser visto como reconhecimento?

O desenho do PBF não reforça a valorização da pessoa enquanto ser humano que precisa participar ou melhorar sua participação na sociedade, que necessita sair de situação de vulnerabilidade ou melhorar a qualidade de vida que tem. Ao contrário, faz com que os beneficiários declarem e assumam que são pobres, situação que tem embutida em si a responsabilidade por essa situação. Considerando que vivemos numa sociedade sob a hegemonia do capitalismo, na qual a aferição de lucro e concentração da renda são metas colocadas como justificadoras de sucesso pessoal, declarar que sua vida demonstra que dificilmente chegar-se-á a elas é forma de diminuir-se, de reconhecer-se como desigual em relação aos demais integrantes da sociedade.

Não é a sua condição de cidadão, de ser humano em situação de vulnerabilidade que é priorizada, mas ao contrário, percebe-se que as famílias precisam demonstrar a falta para poderem ser incluídas. Não é a condição de ser pobre que deve gerar direitos, mas sim a

condição de ser cidadão (SPOSATI, 2007), de querer participar da sociedade em igualdade de condições com as outras pessoas.

A necessidade de declaração da falta de recursos financeiros pela família, não da constatação da existência de vulnerabilidade pelo Estado envereda a discussão do Programa pro “campo das culpas, das vítimas e sofrendores, dos coitados e dos não cidadãos” (Ibid., p.441).

O corte da renda como condição para ingresso no Programa e a renda concedida para assegurar o direito de sobrevivência (benefícios) delimitam as características, o perfil da cidadania esperada das famílias beneficiárias: a de consumidores. As famílias não são pobres porque moram em regiões afastadas, sem acesso aos serviços públicos, ou porque estejam alijadas de equipamentos culturais ou de vagas de empregos. Elas são pobres porque não têm renda, porque não são consumidoras (SPOSATI, 2009).

O reconhecimento jurídico promovido pelo PBF, neste sentido, recria desigualdades sociais (TELLES, 2006), pois faz com que as famílias beneficiárias demonstrem que não possuem renda para serem beneficiadas. Para Sposati (1998, p. 58), trata-se do “mérito de necessidade”, que conforme Telles relata

Define a natureza perversa de uma relação com o Estado que cria a figura do necessitado, que faz da pobreza um estigma pela evidência do fracasso do indivíduo em lidar com os azares da vida e que transforma a ajuda numa espécie de celebração pública de sua inferioridade, já que o seu acesso depende do indivíduo provar que seus filhos estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal. (2006, p. 95)

A forma de ingresso das famílias beneficiárias do PBF macula a noção de cidadania que deve acompanhar a execução do Programa, por não reforçar a necessidade da proteção pela causa, a pobreza, criada pelo sistema capitalista hegemônico no país, mas sim culpabilizar as famílias por essa situação. Nesse sentido, o Estado, que deve proteger o cidadão em vulnerabilidade se propõe a fazê-lo, por meio da concessão da renda, mas de forma que descaracteriza a política social como forma de limitar o poder do capital, conformando-se à política neoliberal, que transfere para a responsabilidade individual uma consequência que decorre da eleição do capitalismo como sistema econômico vigente. A esse respeito, Pereira (2013, p.10) sintetiza o caminho institucional para o qual a política de assistência social, do qual o PBF é parte, vem se enveredando

[...] a desvinculação da pobreza da esfera protetora dos direitos sociais [...] represento o que de pior poderia ter acontecido aos cidadãos, em termos de salvaguardas institucionais contra toda sorte de opressões e abandono a que se veem, agora, submetidos a começar pelo fato de o Estado ter se tornado antissocial. Vale dizer: o Estado, que é a única instituição para quem a

sociedade delegou poderes de proteger os mais fracos contra os mais fortes, tornou-se punitivo: castiga, com severidade, os pobres, os diferentes, os desiguais, os estranhos, que não conseguiram se colocar à parte ou acima dos efeitos destrutivos produzidos por um capitalismo obcecado pela sua própria valorização. E o Estado procede dessa forma em concordância implícita com a ideologia neoliberal de que a insegurança social, que se tornou regra, é um delito cometido por quem a vivencia. [...] Daí a prevalência das políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, em detrimento da oferta universal de atenções respaldadas na cidadania; e da transmutação da assistência social, ora em um mecânico alívio da pobreza (porque é disso que agora se trata), ora em um mecanismo que vem se especializando em ativar os pobres, tidos como desfalcados de iniciativa própria e de “capital social”, para o mercado de trabalho. (PEREIRA, 2013, p.10).

Conforme analisado no Capítulo 1 (cf. 1.3), o valor da linha de pobreza usado anteriormente para a concessão da Bolsa-Escola, por exemplo, era infinitamente maior: até meio salário-mínimo mensalmente *per capita*. Essa diminuição drástica da linha de pobreza demonstra quanto o Programa está atrelado à política macroeconômica do mínimo comprometimento de recursos orçamentários, situação que é inclusive comemorada, já que o Programa é propagandeado por seu custo baixo, que atinge apenas 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (PAIVA et. al, 2014).

Dessa forma, pode-se perceber que a desatualização da linha de pobreza contribui também para diminuir o número de famílias pobres no país. Isso porque quanto mais baixo se considera o corte, menos pessoas encontram-se nesta situação. Ao contrário, quanto mais se aumenta a linha de corte, mais famílias são abarcadas pela definição de pobre, e aumentam o contingente de pessoas aptas a requerer a sua inclusão no Programa. Com uma canetada, portanto, é possível aumentar ou diminuir o número de famílias pobres no país, já que a pobreza utilizada é unidimensional.

Percebe-se, portanto, o quão nefasta é a convenção de linha de pobreza que dá embasamento ao reconhecimento dos pobres no país. Mais ainda, quão arbitrária ela é e desvincilhada da realidade brasileira, que requer um valor muito maior para considerar que uma família é extremamente pobre. Receber menos de R\$3,00/dia para sobreviver é praticamente viver sem comer, corte monetário extremamente baixo diante da realidade social do país.

O uso de linha de pobreza extremamente baixa mitiga o reconhecimento pelo direito promovido pelo PBF, não só pela necessidade da família declarar e assumir a ausência de recursos para sobreviver, mas também porque ela tem que demonstrar que é praticamente indigente para ser possível beneficiária do PBF.

No entender de Boschetti (2010, p. 116), programas como o PBF são “armadilhas da pobreza” e

[...] não são e nunca foram veículos de inclusão social, conforme se apresentam, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes da proteção do Estado para aliviar as despesas governamentais como áreas consideradas ‘improdutivas’. [...]

Esse mesmo viés responsabilizador das famílias pela condição de pobreza é repetido no ínfimo valor dos benefícios pagos.

Os benefícios pagos pelo PBF são de três tipos: o benefício básico, no valor de R\$77,00, os benefícios variáveis no valor de R\$35,00 cada e R\$42,00 o que se refere aos adolescentes, além do benefício para superação da extrema pobreza, correspondente à diferença correspondente ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$77,00 per capita.

Uma família pode receber mais de um benefício, a depender de sua constituição. Porém, mesmo que vários desses benefícios sejam somados, pela insignificância de seus valores, muito dificilmente o valor recebido será suficiente para garantir qualidade de vida.

A criação do benefício para a superação da extrema pobreza é a prova de que os valores dos benefícios do PBF não são suficientes para acabar com a situação de vulnerabilidade da família, sendo tão baixos que possibilitam que mesmo os recebendo, as famílias ainda continuem com risco de perecimento.

Importante ressaltar que a pobreza que acomete as famílias beneficiárias do PBF não é uniforme. Mesmo que haja uniformidade na (falta de) renda auferida mensalmente, a pobreza pode ser de maior ou menor intensidade a depender do território em que estejam instaladas, das bagagens culturais pessoais, do nível de escolaridade, do acesso a alimentação de boa qualidade, dentre outros aspectos.

Analisando a pobreza em função do território²¹, geralmente ela é menos cruel nos centros urbanos, em virtude da maior acessibilidade aos serviços públicos disponíveis, trabalho, meios de transporte, cultura, lazer. Ao contrário, no âmbito rural, a pobreza macula mais a vida das famílias, em virtude do isolamento de certas áreas e da dificuldade de acesso aos serviços públicos, emprego, etc. Há diferenciações do impacto da pobreza na vida das famílias em função do território em que vivem, as quais não foram mensuradas pelo Programa anteriormente

²¹ O termo território é usado nessa dissertação como “quadro de vida”, ou seja, o local onde as pessoas desenvolvem sua vida, suas redes de proteção, suas relações com a sociedade. Trata-se do “território usado”, o local onde a realidade da vida de cada pessoa acontece (SANTOS, M, 2005).

ao seu desenho, que a trata de forma uniforme e unidimensional, caracterizando, assim, seu próprio limite em pretender erradicá-la.

Silva e Lima (2014, p. 74) entendem que provável não integração dessas famílias ao mercado formal de trabalho transforma o processo de inserção delas de etapa provisória para um “estado” ou uma nova “modalidade de existência social”, o que indica que o PBF tem grandes possibilidades de deixar de ser um programa provisório, para se tornar uma política permanente.

Se a análise sobre este perfil indicado por Silva, de que as famílias beneficiárias do PBF não possuem, em sua maioria, qualificações para a inserção no mercado formal de trabalho, for aliada aos ínfimos valores dos benefícios concedidos, pode-se concluir que a pobreza que as acomete dificilmente diminui significativamente a ponto de retirá-las da situação de vulnerabilidade em que vive, perpetuando-as como pessoas que necessitam da segurança de renda promovida pelo Estado. Nesse sentido, o PBF se transforma em “armadilha da pobreza” (BOSCHETTI, 2010) e instrumento que reforça a existência de “subgentes” (SOUZA, 2009), enfim, num programa que administra a pobreza” ao invés de ser um propulsor de autonomias e de alteração substancial da realidade das famílias beneficiárias.

Portanto, o reconhecimento jurídico promovido pelo PBF, que faz com que o Direito inclua entre seus sujeitos a população pobre brasileira, apesar de ser avanço para configuração do Programa como política assecuratória de direitos humanos é também, paradoxalmente, retrocesso em decorrência do uso da linha de pobreza, “baseada no merecimento por destituição” (PEREIRA, 2013), para qualificar as famílias como possíveis beneficiárias. Referidas características do Programa demonstram que ele é subordinado à política econômica neoliberal, tendo inúmeras limitações como política assecuratória do direito social à segurança de renda, podendo ser considerado como “política de inclusão precária e marginal” (MARTINS, 1997), ou seja, a qual inclui pessoas “na produção e na circulação de bens e serviços estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital” (Ibid., p.20).

Constata-se que o reconhecimento jurídico propiciado pelo PBF é precário, repercutindo também no reconhecimento pela solidariedade, conforme é demonstrado a seguir.

2.1.3 A DEFICIÊNCIA DO RECONHECIMENTO PELA SOLIDARIEDADE E DA PARIDADE DE PARTICIPAÇÃO

O reconhecimento pela solidariedade defluiu da relação do indivíduo com a comunidade e se mede por meio das características que o distinguem das demais pessoas. Ou seja, mensura-

se a sua estima social, ou as propriedades que a pessoa tem em relação a um rol de características definidas de acordo com um referencial valorativo. Tal reconhecimento mede o prestígio social, a reputação das pessoas (HONNETH, 2003).

O reconhecimento social tem estrita relação com a status da inserção social das famílias beneficiárias do PBF na sociedade, que é uma de suas metas enquanto programa.

Castel (1998) combate o uso da palavra exclusão porque adverte que ela remete à estagnação, a “estados de privação” (Ibid., p. 26). Para ele, carimbar o ser humano com o adjetivo de “excluído” o faz aceitar o estado de privação, situação que não se coaduna com sua característica de mutabilidade e com sua capacidade de pensar e reagir. A pobreza repercute na “desfiliação” das pessoas do mercado formal e protegido de trabalho, o que no âmbito do PBF é entendido como exclusão. Para o autor (op. cit.), o trabalho é o suporte privilegiado de inscrição na estrutura social, pois proporciona correlação com a participação nas redes de sociabilidade local e nos sistemas de proteção. A ausência de trabalho que acomete essas famílias, no geral, causa o isolamento relacional, a interação com as pessoas da sociedade em situação de desvantagem, o que gera efeitos negativos e produz a desfiliação.

Já Paugam (2003) denomina a desfiliação de Castel de desqualificação social²², processo gradativo de diminuição do status social das famílias, o qual, a depender dos vínculos que possam ser reconstruídos, pode ou não ser revertido.

A opção pela noção de processo ao invés de estado traz melhor sentido à delimitação do que se espera das famílias beneficiárias do PBF. A intervenção promovida pelo Programa busca reverter o processo de falta de reconhecimento social experimentado pelas famílias. Nesse sentido, se estão excluídas ou desfiliações do mercado de trabalho, o que causa sua desqualificação social, elas podem ser incluídas ou filiadas a ele, alterando a sua qualificação social.

O processo de desqualificação social ou de desfiliação remete à análise do grau de

²² O conceito de desqualificação social está baseado na análise da realidade francesa do final do século XX, quando surgiu a “nova pobreza” decorrente da degradação do mercado de trabalho, com a multiplicação de empregos instáveis, períodos prolongados de desemprego, enfraquecimento dos vínculos sociais. Essa situação resulta no declínio da situação econômica de famílias francesas que nunca tinham vivido antes em condições miseráveis. Embora a desqualificação social sirva também para analisar o status social de famílias que sempre sofreram privações, desde a infância, é importante indicar que o fenômeno francês que causa inquietude maior do autor é o das famílias que vivem em fragilidade, em experiência de verdadeira deslocalização social (PAUGAM, 2003). O cenário das famílias brasileiras é diferente do francês, na medida em que as famílias beneficiárias do PBF não sofrem diminuição de seu status em função do declínio de sua situação econômica. Elas nascem fragilizadas e vivem a perpetuação dessa situação, sem pouco alterar a qualidade de vida de seus filhos, reproduzindo o círculo vicioso da pobreza. Contudo, a diferença do perfil das famílias analisadas não impede que o conceito seja usado no âmbito brasileiro.

reconhecimento social experimentado pelas famílias beneficiárias do PBF a partir do entendimento das demais classes sociais. Mas remete também a um elemento individual, na medida em que a filiação a alguma coisa ou a qualificação podem remeter à existência ou falta de iniciativa pessoal. Ambos os processos, portanto, parecem ser compostos por um olhar de fora para as pessoas que são vítimas desses, como também pela perspectiva individual.

Ao contrário, o processo de exclusão social dá foco ao elemento exógeno inserto na discussão da pobreza: a falta de reconhecimento social (por solidariedade para HONNETH, 2003), ou seja, de reconhecimento das demais pessoas, de outras classes sociais, do status de cidadão das pessoas que são pobres.

Pode-se perquirir: mas as famílias que são beneficiárias do Programa são excluídas da sociedade? Será que elas não possuem qualquer tipo de relação com a comunidade em que vivem, com o ambiente em que circulam, com o uso dos serviços públicos disponíveis?

Verificar-se-á nas seções 4.3.3 e 4.3.4 que as famílias objeto desta pesquisa possuem relação com a comunidade em que vivem, na medida em que acessam os serviços públicos, realizam pequenos trabalhos. Contudo, a impressão que se tem é que elas vivem à margem dos padrões mínimos de dignidade humana e qualidade de vida. Não possuem renda certa, vivem em locais insalubres, com intervenção urbana precária, o que demonstra que elas estão excluídas do padrão mínimo de dignidade, que exige moradia com boas condições de vida, recursos financeiros regulares, bom acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social, cultura.

A noção de exclusão social está intrinsecamente relacionada com a ascensão do Estado de Bem-Estar Social na Europa, na medida em que nele há o reconhecimento do papel estatal no enfrentamento da questão social, visando garantir a todos a universalidade do atendimento de um padrão mínimo de vida, com ênfase à cidadania regulada pelo trabalho e à proteção, em casos dele não ser disponibilizado. Conforme enfatiza Sposati

A sociedade economicamente afluyente do pós-guerra, associada à construção no Primeiro Mundo do modelo de Estado Social conhecido como de Bem-Estar Social, concretizou a noção da **universalidade da condição de cidadania**, ainda que individual e regulada do ponto de vista das regras de acesso determinadas pelo Estado. Esta noção constituiu a alternativa capitalista da inclusão social, enquanto possibilidade virtual de igualdade social.

Esta sociedade concretizou também a possibilidade histórica da **constituição da responsabilidade social do Estado** para com necessidades de reprodução social antes entendidas como de responsabilidade individual. Note-se que ambas noções não significam a plena redistribuição da riqueza social construída pela sociedade, mas a possibilidade da aquisição de um nível cidadão de acessos sociais. (1998, p. 1, negritos da obra)

A exclusão social, conforme explicada pela teoria marxista, é lógica inerente ao processo de produção capitalista, que é “estruturalmente excludente”, baseado no “processo de acumulação”, o qual é incompatível com “o pleno emprego” (Ibid., p. 1). A autora explica que o conceito de exclusão social se trata de conceito-denúncia, na medida em que rompe com a noção de responsabilidade social e pública construída a partir da segunda Guerra e com a noção de universalidade da cidadania estabelecida na Europa. Trata-se de “conceito-denúncia do aviltamento do estatuto universal da condição humana, por isso uma concepção intrinsecamente ética” (1998, pág.3).

Diante dessa correlação da exclusão com o sistema de produção capitalista, que é o grande gerador da pobreza, reforçando o elemento exógeno à pessoa e refutando sua contribuição individual nessa situação, esta dissertação opta por usar essa categoria de estudo, embora reconheça que as discussões sobre desqualificação social (PAUGAM, 2003) e desfiliação (CASTEL, 1998) sejam importantes.

Fraser (2007) acrescenta ao reconhecimento social a discussão de distribuição, identificando distintas perspectivas sobre e a respeito das dimensões da justiça, por meio da noção de paridade de participação. Fraser explica que

Como já foi dito, o centro normativo da minha concepção é a noção de paridade de participação. De acordo com essa norma, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como parceiros. Para que a paridade de participação seja possível, eu afirmo que, pelo menos, duas condições devem ser satisfeitas. Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a condição objetiva da paridade participativa. Ela exclui formas e níveis de desigualdade material e dependência econômica que impedem a paridade de participação. Desse modo, são excluídos os arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros. Ao contrário, a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social. Essa eu denomino condição intersubjetiva de paridade participativa. Ela exclui normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a elas. Nesse sentido, são excluídos os padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de “diferença”, seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo. (2007, p. 119/120)

O conceito de paridade de participação criado por Fraser (2007) indica a existência de duas condições: a objetiva e a intersubjetiva. Somente quando a pessoa usufrui de ambas as

condições é que se pode dizer que ela vive em paridade de participação social.

A situação de vida das famílias beneficiárias do PBF demonstra que elas não possuem a condição objetiva indicada por Fraser como forma de composição da paridade de participação. Faltam-lhes recursos financeiros e bens, sendo que os benefícios concedidos pelo PBF são insuficientes para garantir essa condição em função de seus valores extremamente baixos. A renda obtida pelo PBF somente complementa a renda familiar, mas não erradica a pobreza das famílias.

A condição intersubjetiva também está ausente no caso das famílias beneficiárias do PBF.

De um modo geral, o discurso da sociedade a respeito da situação dessas famílias é preconceituoso e estigmatizante. Por se tratar de sociedade cuja centralidade está no trabalho (CASTEL, 1998), o qual, se subentende, é conseguido por meio do mérito pessoal, ou seja, das qualidades específicas de cada pessoa e de sua iniciativa em procurá-lo, as situações que destoam desse quadro, como a falta de emprego regular dos membros das famílias beneficiárias do PBF, a necessidade do recebimento de renda para compensar essa situação, são desvalorizadas pelas demais classes sociais.

Além da desvalorização decorrer da ausência do trabalho regular, ela também deflui do recebimento do benefício monetário, visto como forma de dependência e inibidor da procura por inserção no mercado de trabalho. Receber a renda sem ter trabalhado para ter a recebido, ou a herdado (consecução do direito à propriedade) não é valorado como boa iniciativa pela sociedade capitalista.

Não raro são divulgadas nos meios de comunicação avaliações preconceituosas, que indicam que a bolsa família concedida acomoda as pessoas, que as faz conceber mais filhos para receber mais benefícios variáveis²³, que não buscam mais trabalho (tornam-se preguiçosas, folgadas), além da referência jocosa ao benefício como “bolsa esmola”²⁴. Referidos “mitos” do PBF já foram contestados academicamente, provando que se trata de preconceitos²⁵.

²³ Na reportagem do Universo *on Line* (UOL), datada de 12/07/2015 e intitulada “Beneficiários do Bolsa Família trilham caminhos opostos ao longo de 10 anos” é atestada que, em dez anos, a família Dumond saltou de dez para dezenove membros, sendo que as adolescentes, hoje mães com menos de vinte e sete anos, engravidaram enquanto recebiam o Bolsa Família e geraram sete filhos que hoje também estão no Programa. A uma delas a reportagem diz que perguntou sobre o que aprendeu com o Bolsa Família ao longo de tantos anos, sendo atribuída a ela a seguinte resposta: “Bagunçar e fazer muito menino.” (CANZIAN, 2015)

²⁴ Termo retirado da notícia “MG: Patrus responde críticas de Lacerda ao Bolsa Família”, (MG, 2012) e o editorial do jornal Folha de S. Paulo intitulado “Brasil sem esmola. Beneficiários do Bolsa Família começam negócio próprio e mostram porta de saída do programa, mas parcela ainda é pequena.”, (BRASIL, 2013).

²⁵ Brito e Kerstenetzky (2010) constatam que os beneficiários do PBF tendem a se inserir mais no mercado de trabalho comparativamente aos não beneficiários.

A “pobreza espiritual e moral” (REGO; PINZANI, 2013a, p. 227) da sociedade se sobressaem, negando às famílias beneficiárias o reconhecimento por solidariedade

No caso brasileiro, o debate sobre o Bolsa Família é um bom exemplo da repetição histórica do preconceito e da força dos estereótipos. Nos mais variados ambientes sociais os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. Essas acusações estereotipadas provêm, na maioria dos casos, de pessoas que não dispõem de informações sobre o Programa (sobre o valor da bolsa, por exemplo, que com certeza não poderia substituir um trabalho regular; ou sobre o fato de que as famílias recebem no máximo ajuda para três filhos, recentemente para mais dois em idade escolar e uma ajuda para dois adolescentes, entre 16 e 17 anos, enquanto os outros ficam excluídos; ou sobre o fato de que o dinheiro é pago às mulheres, não aos homens etc.). Esse tipo de argumento é muito comum no discurso público geral, no qual não se admite que os pobres possam não ser responsáveis por sua situação. O estigma que lhes é atribuído se baseia na premissa neoliberal de que cada um é responsável pela sua posição socioeconômica como adulto, mas tal premissa desconsidera o fato de que a maioria das pessoas que pertencem à elite ou às classes mais ricas já nasceu em famílias abastadas e, portanto, não são responsáveis por sua situação de bem-estar ou de poder. (...) A regra é a exclusividade do poder econômico e social, e a exceção do “homem que se fez por si próprio” é bem-vinda, pois reforça o discurso dominante pelo qual cada um recebe o que merece: riqueza ou pobreza. (2003a, p. 225/226)

O discurso hegemônico demonstra que a sociedade, no geral, avalia as famílias beneficiárias do PBF sob a base dos valores neoliberais, ou seja, atribuem à meritocracia o sucesso econômico individual, reforçando o sentimento de que elas não têm se esforçado o bastante para adquirir habilidades, sendo, pois, responsáveis pela situação em que vivem. As características particulares que diferenciam as famílias beneficiárias do PBF das demais classes sociais são vistas, dentro do sistema referencial valorativo hegemônico social (HONNETH, 2003), como ruins, como símbolo do insucesso, da preguiça, o que repercute na baixa reputação delas.

É como se os efeitos da desigualdade social não fossem indicados como inerentes ao capitalismo, que na sua estrutura é excludente (VÉRAS, 2003), já que a impossibilidade de universalização do emprego, do pleno emprego é “a primeira grande e universal manifestação de exclusão social sob o capitalismo” (SPOSATI, 1998, p. 126).

Percebe-se, portanto, que o status de sujeito de direito promovido pelo PBF às famílias beneficiárias não é suficiente para valorar a avaliação feita pela sociedade. Essa distância entre ambos os reconhecimentos não é estranha. O direito, neste caso, parece funcionar como um paradigma a ser seguido, um norte, uma condição almejada, mas que não corresponde à realidade da desigualdade social vivida entre classes sociais distintas, que se perpetua na

sociedade brasileira desde a época de Colônia.

Em virtude dessa divisão da sociedade brasileira em classes sociais com situações econômicas completamente antagônicas, que se perpetuam ao longo dos anos como decorrência da concentração de renda e das relações de poder estabelecidas, muitos autores possuem avaliação fatídica da situação de pobreza em que vivem essas famílias beneficiárias. Essa avaliação, que é muito incômoda por pressupor a perpetuação da pobreza e poucas possibilidades de reversão da sua situação pelas próprias vítimas, baseia-se na falta de habilidades e capacitação dessas famílias para exercer trabalhos mais complexos, o que impede seus membros de se emancipar. São pessoas que vivem processos de desfiliação (CASTEL, 1998) ou desqualificação social (PAUGAM, 2003) da sociedade capitalista, cujo principal meio de obtenção de status social é o trabalho. Não possuem condições pessoais, acúmulo cultural e habilidades que possam contribuir para sua inserção no mercado de trabalho formal.

Essas famílias vivem de bicos, de trabalhos esporádicos, buscando diariamente formas de garantir sua subsistência porque não têm qualificação para outro tipo de trabalhos. Elas estão apartadas do mercado de trabalho formal e protegido, sofrendo as consequências dessa situação.

Souza denomina as famílias pobres de “subgente” (2009), da “ralé brasileira”, obviamente com o intuito de chocar e de indicar que essas pessoas sempre foram estigmatizadas e abandonadas, não só pelo Estado, como também pela sociedade brasileira, embora suas vidas precarizadas devam exigir tratamento especial

O processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, *esse é o aspecto fundamental*, das precondições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos neste livro de “ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”, “segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate à fome” etc. (SOUZA, 2009, p.22)

Para Castel (1998, p. 530) essas pessoas sem qualificação profissional e beneficiárias

de políticas de inserção, como o PBF, são os “supranumerários”²⁶, ou seja, estão “desfiliadas” do mercado de trabalho e são “não integráveis” a ele.

Paugam (2003) constrói o conceito da desqualificação social²⁷. A desqualificação social é o processo pelo qual famílias têm seu status social rebaixado em comparação com o status das classes sociais mais altas da sociedade, em virtude da situação vulnerável em que vivem. Essas famílias desqualificadas não participam plenamente da vida econômica e social francesa devido às políticas econômicas neoliberais que desmontam o Estado-Providência, resultando em desempregos e o aparecimento de “novo pobres”, como também por sua origem miserável, que repercute em inúmeros fracassos durante a vida, gerando acúmulo de situações desvantajosas desde a infância (PAUGAM, 2003, p.272). Esse segundo perfil de famílias que estão em processo de desqualificação social é o que se assemelha aos beneficiários do PBF, que Paugam chama de “fragilizados” num primeiro momento e depois, ao se aperceber que se trata de processo gradativo de perda de status social, de famílias que estão “em fragilidade”²⁸.

As famílias em fragilidade sofrem a falta de reconhecimento social pelas demais classes sociais e por estarem vivendo dentro desse contexto, interiorizam o discurso hegemônico. A pobreza, segundo Paugam é o avesso, a sombra, o anverso da riqueza e “[...] nas sociedades que transformam o sucesso em valor supremo e em que predomina o discurso justificador da riqueza, a pobreza é o símbolo do fracasso social e frequentemente se traduz na existência humana por uma degradação moral” (Ibid., p. 46). A ausência do reconhecimento social da importância em se garantir a dignidade das famílias beneficiárias interdita a noção de pertencimento a uma comunidade, mitigando a configuração da cidadania dessas.

Essa sensação de fracasso é interiorizada pelas famílias beneficiárias, que mesmo

²⁶ Embora a afirmação de “inexistência social” cause desconforto, é necessário demonstrar o significado que ela tem para os “supranumerários” denominados por Castel (1998, p. 33): “Mas os ‘supranumerários’ nem sequer são explorados, pois, para isso, é preciso possuir competências conversíveis em valores sociais. São supérfluos. Também é difícil ver como poderiam representar uma força de pressão, um potencial de luta, se não atuam diretamente sobre nenhum setor nevrálgico da vida social. Assim, inauguram sem dúvida uma problemática teórica e prática nova. Se, no sentido próprio do termo, não são mais atores porque não fazem nada de socialmente útil, como poderiam existir socialmente? No sentido, é claro, de que existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade. Porque, ao mesmo tempo, eles estão bem presentes — e isso é o problema, pois são numerosos demais.”

²⁷ O autor realiza entrevistas com habitantes da Cité du Point-du-Jour, grande conjunto habitacional degradado da cidade de Sant-Briec, na França. Com base nessa pesquisa de campo, constrói o conceito de desqualificação social, que acomete as famílias que um dia estiveram incluídas no mercado formal de trabalho e na sociedade francesa, tendo perdido essa condição, bem como aquelas que nasceram em situação miserável e durante toda a vida perpetuaram-se nessa situação.

²⁸ Paugam ressalta, no Prefácio à edição brasileira da sua obra (2003, p. 32), que se tivesse que a reescrever, após ter feito outras pesquisas correlatas à temática nos últimos anos, diria que os três tipos de população estudada — fragilizados, assistidos e marginalizados —, correspondem às três fases do processo de desqualificação social. O autor também ressalta a ideia de processo em contraposição ao caráter estático das tipologias, alternando o uso de fragilizados por fragilidade, assistidos por dependência e marginalizados por ruptura (2003, p. 33).

recebendo o benefício e muitas vezes por recebê-lo, não conseguem superar esse sentimento. Rego e Pinzani (2010) relatam que as famílias beneficiárias do PBF se culpam pela situação de vulnerabilidade em que vivem, sem identificar no sistema econômico eleito seu principal algoz

Como demonstrado por inúmeras pesquisas empíricas (inclusive pela nossa), os pobres internalizam frequentemente a imagem negativa construída pelo resto da sociedade e se culpam pela sua situação, tornando-se vítimas do discurso de autolegitimação formulado pelos grupos dominantes. Às vezes podem culpar sua má sorte, ou determinados indivíduos, ou até Deus, mas quase nunca a sociedade em geral e seus arranjos institucionais. Parece que não se sentem vítimas de um arranjo social injusto ou de uma injusta distribuição de recursos, mas de injustiças pontuais ou de sua pouca fortuna — e isso pode explicar a atitude [...] (REGO; PINZANI; 2010, p. 227/228)

A ausência desse autorrespeito das famílias beneficiárias indica outra deficiência do PBF, contida na despolitização do problema da pobreza. Ao conceder a renda monetária sem atrelá-la ao discurso político e econômico, à discussão das reais razões da existência da desigualdade social brasileira, o Programa não contribui para que as famílias se conscientizem dos problemas macroeconômicos e potencializem a crítica e luta contra esses. A renda alivia a pobreza, mas não combate a desigualdade social brasileira, que se materializa na vida dessas famílias e na ausência de condições pessoais de impulsionar vida autônoma e produtiva num mercado que exige, cada dia mais, especialização.

A estima social é ainda um desafio a ser enfrentado para que as famílias beneficiárias do PBF possam ter status diverso e valorado positivamente na sociedade. Para isso, é necessário haver confronto com o discurso hegemônico liberal²⁹, que dá ênfase ao mérito, tarefa que não pode ser exclusiva do PBF, mas também deve partir de outras iniciativas do Poder Público, reforçando os usuários das transferências de renda como cidadãos que necessitam de proteção social estatal. A proteção social estatal não pode, portanto, se resumir à renda. Tem que estar integrada às demais políticas sociais. A exigência de condicionalidades é uma tentativa de promover essa integração, embora ela não deva se restringir apenas à educação e à saúde. A cultura, a moradia e principalmente o trabalho são bens decorrentes de políticas sociais que deveriam ser promovidos pelo Estado em conjunto com a concessão de renda, como forma de permitir enriquecimento cultural das pessoas, com vistas à sua autonomia.

Resta claro, portanto, que o PBF, embora tenha como intuito criar a condição objetiva para que a paridade de participação das famílias beneficiárias na sociedade seja efetivada, não foi desenhado institucionalmente de forma a garantir essa condição em vista dos irrisórios

²⁹ Sobre o conceito de hegemonia, ver nota de rodapé n. 3, p. 34.

valores dos benefícios concedidos. Por outro lado, falta às famílias beneficiárias a condição intersubjetiva — o reconhecimento por solidariedade conceituado por Honneth (2003) —, que compõe a paridade de participação nos moldes de Fraser, tanto pelo discurso hegemônico vigente reforçar os ideais neoliberais da meritocracia e do individualismo, quanto por esse discurso ser interiorizado pelas próprias famílias beneficiárias.

Constata-se, portanto, que o desenho de gestão do PBF, baseado no incentivo ao consumo, na necessidade de afirmação da condição de pobreza e na instituição das condicionalidades não possibilita que as famílias tenham ganho de autoestima, nem que elas sejam vistas com status valorado pela sociedade.

Diante desse cenário de falta de reconhecimento por solidariedade, pergunta-se: o conceito de cidadania constante do desenho de gestão do PBF ratifica essa visão negativa hegemônica da sociedade? É o que se discute no subcapítulo a seguir.

2.2 O CONCEITO DE CIDADANIA CONSTANTE DO DESENHO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DIREITOS VERSUS DEVERES

O PBF, como já dito anteriormente, possui três eixos principais, todos eles diretamente ligados à noção de cidadania.

O primeiro eixo diz respeito ao alívio imediato da pobreza que a transferência de renda proporciona. Este eixo é o que se relaciona com a essência do ser humano: a vida. Com fome, sem suprir suas necessidades básicas de alimentação, o ser humano não pode agir. Neste capítulo (cf. 2.1.2) é feita a análise e problematização dessa questão, cujo enfoque está no corte da renda e nos ínfimos valores dos benefícios.

O segundo eixo está centrado na exigência de condicionalidades, que para o MDS “[...] reforçam o acesso aos direitos básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. [...]”.

As condicionalidades do PBF³⁰, como já dito, correspondem à necessidade de acessar os serviços de educação e saúde, as quais estão presentes em todas as situações em que há crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes, ou seja, quando há o recebimento dos benefícios variáveis. A condicionalidade referente ao serviço de assistência social somente é exigível no

³⁰Segundo a Lei Federal n. 10.836/2004: “Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)”

caso de haver criança em risco de começar ou retirada do trabalho infantil.

As contrapartidas permanentes da educação relacionam-se com a frequência mínima de 75% a 85% da carga horária escolar mensal das crianças e dos adolescentes³¹.

Para acompanhar o gerenciamento das condicionalidades, o Governo Federal cria o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON)³². Esse sistema é utilizado pelos técnicos dos Municípios e dos Estados para consultar famílias com descumprimento das condicionalidades e fazer registros sobre o acompanhamento de famílias nessa situação.

No âmbito da saúde³³, as condicionalidades correspondem às consultas de pré-natal para as gestantes, às consultas de assistência ao puerpério para as nutrizes, ao cumprimento do calendário de vacinação e ao acompanhamento do crescimento infantil para as crianças menores de sete anos.

Analisando-as, percebe-se que elas têm como foco a criança e o adolescente. Elas relacionam-se com o desenvolvimento físico da criança, desde a sua vida intrauterina (gravidez da mãe), a amamentação, passando depois pelo acompanhamento do crescimento infantil, que abrange o controle do peso e da estatura. Na educação, a preocupação demonstra foco na evasão escolar, daí a necessidade de frequência às aulas.

Se a família é composta por adultos que não estão em fase de gestação de um bebê ou de amamentação e que estejam na linha de extrema pobreza, o benefício é concedido sem condicionalidades.

No desenho institucional de gestão do PBF, é possível constatar, portanto, a existência de duas formas de concessão de renda: primeiro, a concessão sem exigência de contrapartidas feita às famílias que não contenham entre seus membros gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes e estejam dentro da linha da extrema pobreza; segundo a concessão com exigência de contrapartidas, concedidas às demais famílias que possuam gestantes, nutrizes, crianças e/ou adolescentes dentre seus membros.

³¹Conforme o artigo 2º, inciso I da Portaria MDS n. 251, de 12/12/2012, são condicionalidades do PBF: “I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; [...]”

³²Mais informações sobre o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON), acessar <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/sistemas/sicon>.

³³No âmbito da saúde, o inciso II da mesma Portaria estabelece: “[...] II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; [...]”

Como a inquietação que origina essa dissertação decorre da concessão de renda com as condicionalidades, é sobre esse segundo tipo que a análise é feita.

A concessão de renda condicionada do PBF decorre do perfil de cidadania contido e exigido³⁴ no seu desenho institucional. Usa-se exigido porque o decreto regulamentador do PBF não permite a discordância dessas exigências. Ele é peremptório: aceito o recebimento dos benefícios, se aceita tacitamente o cumprimento das condicionalidades. Trata-se do perfil decorrente do binômio direito *versus* deveres, baseado na permanência da concessão da renda como contraprestação ao acesso aos serviços públicos de educação e saúde.

Se por um lado o Estado assegura o direito à segurança de renda, por outro lado exige que as famílias se comprometam a cuidar, ou comprovem que cuidam da saúde e da educação de suas crianças e adolescentes, por meio do acesso aos serviços respectivos e, eventualmente, os de assistência social. O Estado tem como pressuposto que o acesso aos serviços de saúde e educação possibilita às crianças e adolescentes desenvolvimento humano, o que potencializa suas escolhas futuras e auxilia na quebra do círculo vicioso da pobreza. Mas, por outro lado, atribui responsabilidade às famílias beneficiárias pela insuficiência nesse acesso aos serviços quando o exige como condição para a permanência no Programa.

O perfil de cidadania contido no desenho do PBF pode ser categorizado em dois tipos. O primeiro decorre da atuação estatal derivada da concessão de renda monetária, que configura a cidadania passiva. A definição como passiva tem relação com o fato de que, para receber a renda, as famílias só precisam, num primeiro momento, ser escolhidas dentre aquelas que têm o perfil econômico amparado pelo Programa. Seu reconhecimento jurídico como sujeito de direitos aliado às suas características econômicas possibilita que elas sejam beneficiadas com os recursos monetários do PBF. Nesse campo está a delimitação do direito do binômio supra referido.

O fundamento da cidadania passiva está baseado no acesso universal aos chamados direitos humanos básicos, restritos a determinadas classes sociais, os quais, quando são sejam garantidos a todos, geram a noção de pertencimento à sociedade. No caso do recebimento da renda, resguarda-se a dignidade da pessoa humana.

Clarke, citando os pensadores liberais clássicos, entende que a cidadania passiva é decorrente da sujeição, ou seja, “[...] o sujeito tem um determinado status que inclui o dever de

³⁴É este o teor do dispositivo: “Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.”

obediência ao Estado e o direito de receber a sua proteção [...]”(2010, p. 56, tradução livre da autora), o que significa que a cidadania tem o objetivo de conferir um status jurídico às pessoas. Neste sentido, ele denomina a cidadania passiva de cidadania jurídica. O reconhecimento jurídico promovido pelo PBF (cf. 2.1.1) pode ser caracterizado, segundo conceito de Clarke, como resultado da cidadania passiva.

A grande crítica que se faz ao desenho institucional do PBF relaciona-se ao âmbito da cidadania passiva. Discute-se se a transferência de renda é a melhor forma de combater a pobreza, na medida em que pode instaurar nas famílias o sentimento de acomodação, que não as auxilia na busca de emprego e na conquista da autonomia³⁵. Kymlicka e Norman (2002), que apontam panorama de discussões acadêmica sobre cidadania, indicam que alguns autores de esquerda, como Habermas (1982) e King (1987), problematizam a cidadania passiva por entenderem que em vez de apontar uma solução, o Estado de Bem-Estar Social perpetua o problema “ao reduzir os cidadãos ao papel de clientes inativos da tutela burocrática” (tradução livre da autora). Ao contrário, defende-se que a disponibilização de serviços públicos sociais de qualidade seja a forma usual de fazê-las ganhar bagagem cultural, com vista ao crescimento pessoal.

Ao se criticar o viés passivo da cidadania promovido pelo PBF, afasta-se a discussão dela do âmbito coletivo, político e econômico e restringe-a à questão individual. Esse deslocamento, num primeiro momento, pode levar a conclusões simplistas como a de que o recebimento da renda leva à acomodação. Todavia, qualquer análise dessa questão não pode ser desvinculada da discussão sobre a conjuntura econômica brasileira e do território em que as famílias vivem.

Quando se alega que as famílias se acomodam, faz-se necessário perguntar: mas existe emprego formal para todas essas famílias na atual conjuntura econômica nacional? Existe, em algum momento da história do país, número de vagas de emprego suficiente para toda a população economicamente ativa?

Na Europa, o Estado de Bem-Estar Social possibilita aos europeus o desenvolvimento da cidadania por meio do acesso aos direitos sociais, em especial o trabalho formal. No Brasil, o acesso aos direitos sociais começa a ser ampliado a partir de 1930, também com ênfase ao trabalho. Surge a Consolidação das Leis do Trabalho, de iniciativa do Presidente Getúlio

35 Kymlicka e Norman atribuem essa crítica à “Nova Direita” (2002, p.5). Cohn (2012) relata que esse ideário neoliberal faz parte das negociações de implementação do Programa, quando então o Banco Mundial, nas discussões a respeito do financiamento financeiro que pretende conceder ao Brasil, ressalta a importância de “ensinar a pescar”, ao invés de “dar o peixe”. Nesse sentido é que são estabelecidas as condicionalidades e, posteriormente, pela legislação regulamentar do Programa, as penalidades pelo seu descumprimento.

Vargas, introduzida em “ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência de direitos civis” (CARVALHO, 2006, p. 110), que resulta nas regras de formalização do trabalho, cujo acesso nunca é universalizado no país. A dita “cidadania regulada” (SANTOS, W., 1979), ou a inserção na sociedade por meio do vínculo de trabalho formal, é ainda experimentada por poucos brasileiros³⁶.

Nesse sentido, dizer que a renda do PBF desencoraja o trabalho quando esse não existe em quantidade e com características suficientes para atender toda a demanda existente (não há pleno emprego) é atribuir às famílias beneficiárias responsabilidades às quais não lhes cabem.

Por outro lado, a renda concedida pelo PBF, pelo seu valor irrisório, não possibilita o ganho de autonomia das famílias. Ela ameniza a pobreza, evita que as famílias morram de fome, mas não possibilita que haja alterações em suas vidas capazes de conferir-lhes novo status social. A situação de desigualdade econômica em que as famílias beneficiárias sobrevivem é tão caótica, que somente o acesso a outros direitos sociais pode contribuir para esse ganho. A renda não substitui a moradia precária, a falta de trabalho, a falta de capacitação para o trabalho, as doenças que as acometem por conta dos locais insalubres em que muitas delas vivem, a falta de acesso a bens culturais, o analfabetismo.

Prova de que a concessão da renda por si só não acaba com a situação de pobreza em que vive as famílias é o lançamento do Programa Brasil Sem Miséria³⁷, ocorrido em junho de 2011. Passados oito anos de existência do PBF, o Governo Federal constata que, mesmo recebendo a renda dele decorrente, ainda há famílias em situação de extrema pobreza no país dado o baixo valor do benefício monetário concedido. Para tentar superar, mais uma vez, a miséria, é criado um novo benefício aliado aos já existentes no PBF: o benefício para superação da extrema pobreza³⁸, destinado às famílias do PBF que tenham em sua composição crianças e adolescentes até quinze anos de idade e que apresentem soma de renda familiar mensal acrescida dos benefícios do Programa igual ou inferior a R\$70,00 *per capita*. Trata-se de benefício criado para suprir a insuficiência de outro benefício (o benefício básico). Esse novo

³⁶ A taxa de desocupação no país nunca chegou a zerar. A pesquisa mensal de empregos realizada pelo IBGE demonstra que a taxa de ocupação é permanente, tendo oscilado nos meses de dezembro de cada ano da seguinte forma³⁶: 10,09% (2003), 9,6% (2004), 8,4% (2005), 8,4% (2006), 7,5% (2007), 6,8% (2008), 6,8% (2009), 5,3% (2010), 4,7% (2011), 4,6% (2012), 4,3% (2013), 4,3% (2014). Em dezembro de 2014, dos 24,3 milhões de pessoas economicamente ativas no país, 1,1 milhão era de população desocupada, termo técnico usado para caracterizar as pessoas que não tinham trabalho, mas estavam dispostas a trabalhar, tendo, para isso, tomado alguma providência efetiva nos últimos 30 dias que antecedem a pesquisa, tais como consulta de pessoas, jornais, agências de empregos.

³⁷ Ver Decreto Federal n. 7492, de 02 de junho de 2011, que institui o Programa Brasil Sem Miséria.

³⁸ Instituído pela Medida Provisória n.º 570, de 14 de maio de 2012, posteriormente convertida na Lei Federal n.º 12.722/12, ele corresponde ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.

benefício é a prova de que o PBF não logra êxito, nos seus oito anos iniciais de existência, em atingir plenamente um de seus objetivos, o de aliviar a pobreza, pelo valor extremamente baixo dos benefícios que concede. Em lugar de criar o benefício do benefício, não seria melhor ter alterado o valor do benefício básico?

Conforme atesta Marshall quando discute os seguros sociais concedidos no século XX aos ingleses, “a extensão dos serviços sociais não é, a princípio, um meio de igualar as rendas” (1998, p. 59, tradução da autora). Se essa parcela de famílias continua vivendo na pobreza, ela continua sendo negligenciada quanto ao gozo de direitos sociais, principalmente do emprego. A segurança de renda, a certeza de que todo mês recebem recursos financeiros com os quais elas podem programar minimamente sua vida, vinculá-los ao pagamento de determinada despesa, ou somá-los ao orçamento mensal não assegura a melhoria essencial da qualidade de vida delas. Se não há o usufruto, por essas famílias da totalidade dos direitos sociais que completam a tríade da cidadania, não se pode afirmar que essas famílias atingem o nível mínimo de qualidade de vida, que lhes permita sentir parte da sociedade. Está longe do cenário de suas vidas viver nas mesmas condições dos padrões de qualidade predominantes da sociedade e de ter a estima social das demais classes. Como demonstrado na seção 2.1.3, falta-lhes reconhecimento por solidariedade.

No que se refere ao PBF, embora o reconhecimento jurídico seja relevante, podem ser aplicadas a ele as críticas de Clarke de que a cidadania passiva por si só pode se resumir apenas à concessão de um status jurídico, sem que isso signifique uma real mudança da vida das famílias na sociedade em que vive. Essa real mudança tem relação direta com o desenho institucional do Programa e a forma de sua inserção como política pública no âmbito dos direitos sociais, sem a aplicação efetiva do princípio da intersetorialidade e da construção da relação serviço-benefício.

As famílias beneficiárias participam, com a renda, da sociedade como consumidoras de bens, mas isso não significa que tenham conseguido elevar sua participação e atuação política. Não é possível entender que famílias tenham seu pote de cidadania totalmente cheio³⁹ só porque foram reconhecidas enquanto sujeito de direitos, conforme defendido por Sorto (informação verbal, 2015). Para que o pote seja preenchido, o PBF tem que estar relacionado com outros programas e serviços que potencializem os demais direitos, a fim de que as famílias tenham

³⁹ Em suas aulas de Teoria Crítica da Cidadania no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, nos anos de 2014 e 2015, Sorto, dando exemplo prático, explica que a cidadania é um pote de direitos que precisa estar cheio. Quanto mais cheio ele estiver, mais a cidadania está sendo exercida em todos os seus âmbitos (civil, político, social), e quanto menos, menor é a amplitude do seu exercício.

possibilidade de desenvolvimento de suas capacidades, de declaração de sua manifestação de vontade, de defesa de seus interesses na vida pública e política, situação ainda muito longe de ser concretizada. Na verdade, da forma como é desenhado, o Programa não tem possibilidade de alavancar o status social das famílias beneficiárias como regra. Os casos de elevação são excepcionais, como a história de beneficiário que consegue ingressar em universidade pública, se desliga do Programa voluntariamente e faz planos para o futuro, conforme relato que segue

Cleiton superou a pobreza para fazer o caminho inverso: passou de beneficiário a gestor do programa em Minador do Negrão, em Alagoas. Hoje, a família vive com uma receita de dois salários-mínimos. Parte dela investida na educação do jovem, estudante do segundo ano de História na Universidade Estadual de Alagoas. “Pretendo me formar, ascender na vida e ter uma profissão. O meu sonho é poder continuar a fazer algo por quem precisa.” Mas para chegar a esse quadro, o auxílio de 68 reais foi fundamental para permitir que a família se alimentasse melhor e que as crianças continuassem na escola.(BONIS, 2012)

A crítica de que a concessão de renda cria “clientes inativos da tutela burocrática” merece ponderações no que se refere à decisão política de investir nesse modelo de gestão da pobreza. Dentro da hegemonia do sistema capitalista — condenável, mas ainda dificilmente passível de mudança próxima — que privilegia a acumulação e a concorrência, é necessário que haja sistema de proteção social que garanta à população mecanismos de suportar momentos de vida de crise, situações de desproteção extrema como é a da insegurança de renda, além da falta de emprego usual. O cerne de atuação do PBF no que se refere à segurança de renda é exatamente este: vencer os deveres decorrentes da sobrevivência humana, do processo biológico da vida. Sem alimento, sem comida, o ser humano fica vulnerável à morte, às doenças. Contudo, o que merece ênfase na crítica é a preponderância de programas de transferência de renda como forma de aplacar a pobreza, sem que haja uma gama de outros programas, serviços e tributos que busquem diminuir a desigualdade social e ao mesmo tempo proporcionar às famílias beneficiárias o que Carvalho (2006, p. 10) chama de “participação na riqueza coletiva” por meio da garantia dos direitos sociais, que para Marshall (1998) têm como meta a redução das diferenças de classe.

Prova disso está na impossibilidade da lógica aditiva do Programa acabar, em 10 anos, com seus beneficiários. O PBF ganha protagonismo dentre os programas sociais do Governo Federal, que se perpetua durante os anos de sua existência com a sua lógica de crescimento aditiva. Mais famílias beneficiárias, mais pessoas, novos tipos de beneficiários, novos benefícios, mais recursos orçamentários (KERSTENETSKY, 2013). Porém esse protagonismo não evita, pelas próprias características do Programa, por exemplo, que as crianças e

adolescentes deixem de ser seu público-alvo no futuro. Melhor explicando, 10 anos se passaram, mas isso não significa que há o rompimento do ciclo geracional da pobreza imediato, que impeça que novas crianças nasçam em famílias pobres. Ao contrário, os números de beneficiados crescem constantemente, não só porque a pobreza continue a se reproduzir, mas também porque o seu público focalizado não é atendido na sua totalidade, existindo demanda reprimida. Em certo sentido, há a perpetuação de famílias dependentes do Estado, muito menos por sua ausência de iniciativa, como propaga o ideário neoliberal, mas mais pela falência do Governo Federal em engendrar o PBF como direito social, o que significa combiná-lo com as políticas de acesso aos demais direitos sociais, dentre elas a própria política de assistência social (vinculação entre benefício e serviços).

Ao discutir a necessidade da interface entre o PBF e as demais políticas sociais, adentra-se na discussão do segundo tipo de perfil de cidadania contido nele: o da obrigatoriedade do acesso à educação e à saúde pelas famílias beneficiárias por meio da instituição das condicionalidades. Essa exigência delimita o Programa como um potencializador de uma “vida boa”, conforme explica Arendt, ao discorrer sobre o conceito de cidadão na civilização grega

A vida “boa”, como Aristóteles qualificava a vida do cidadão, era, portanto, não apenas melhor, mas livre de cuidados ou mais nobre que a vida ordinária, mas possuía qualidade inteiramente diferente. Era “boa” exatamente porque, tendo dominado as necessidades do mero viver, tendo-se libertado do labor e do trabalho, e tendo superado o anseio inato de sobrevivência comum a todas as criaturas vivas, deixava de ser limitada ao processo biológico da vida. (1983, p. 46),

Embora a civilização grega tenha características totalmente diversas das atuais, a noção de que é no âmbito público em que o ser humano é reconhecido enquanto parte de um todo, podendo dedicar-se à atuação política persiste até hoje. A vida exclusivamente privada ainda é vista como privação do desenvolvimento das capacidades do ser humano, já que o reconhecimento que pode ocorrer dentro do âmbito da vida privada é limitado ao conhecimento daqueles que dela participam apenas. Portanto, é atual a constatação da autora de que o termo privado tem relação com privação

Para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação “objetiva” com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. A privação da privatidade reside na ausência de outros; para estes, o homem privado não se dá conhecer, e portanto é como se não existisse. O que quer que ele faça permanece sem importância ou consequência para os outros, e o que tem importância pra ele é desprovido de interesse para os outros. (ARENDR, 1983,

p. 68)

O PBF, ao estabelecer o acesso aos serviços públicos de educação, saúde e assistência social como obrigação das famílias, tem como intenção fomentar a participação coletiva, preparando o ser humano para intervir nessa sociedade de forma qualificada, saindo da esfera privada e de privação. Nesse sentido, ele é fomentador também da cidadania ativa discutida por Clarke, o qual a conceitua como “o fomento da atividade e responsabilidade políticas”, “o compromisso compartilhado com o mundo” (2010, p. 54), que se relaciona com a noção arendtiana de renascimento do cidadão quando ele sai do âmbito de atuação da sua vida privada para a vida coletiva. O fortalecimento da cidadania ativa é, portanto, intrínseco à condição de ser humano, uma vez que está diretamente relacionado com a noção de pertencimento ao mundo e reconhecimento desse mesmo mundo da pessoa como seu membro.

O acesso aos serviços de educação e de saúde são formas das famílias terem ganho na qualidade de vida pessoal, no seu empoderamento pessoal. Com boas condições de saúde, as crianças têm mais possibilidades de viver bem e de aprender quando frequentam às escolas, em tese. Com o acompanhamento pré-natal, as gestantes têm mais condições de ter parto e puerpério mais tranquilos. Os adolescentes que frequentam boas escolas têm possibilidades de continuar seus estudos após findo o ensino médio, como forma de conseguir uma boa qualificação profissional. A instituição das condicionalidades do Programa, nesse sentido, não parece ser um problema propriamente, em tese, podendo ser vista como forma das famílias autopromoverem a elevação da sua qualidade de vida, melhorando seu status de civilidade. Nas palavras de Marshall

[...] a extensão dos serviços sociais não é, a princípio, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos podem sê-lo; em outros, não. A questão tem importância relativa e pertence a outro compartimento da política social: o que importa é que produza enriquecimento geral do conteúdo concreto da vida civilizada, redução generalizada do risco e da insegurança, uma igualdade de todos os níveis entre os menos e mais afortunados; entre os sãos e os enfermos [...] A equalização não ocorre tanto entre as classes e entre indivíduos dentro de uma população que, para este efeito, consideramos mais uma classe. A igualdade de status é mais importante do que a igualdade rendas. (1998, p. 59, tradução da autora)

Nesse sentido defendido por Marshall, o acesso aos serviços de educação e saúde tem mais probabilidade de garantir autonomia e melhorar a qualidade de vida das famílias do que a própria renda. Pelo desenho do Programa e pela análise dos seus três eixos, as condicionalidades foram pensadas, mais do que a renda, como forma de buscar o rompimento do círculo vicioso da pobreza e impulsionar a qualidade de vida e a valorização da participação dessas famílias

em sociedade. Elas podem ser vistas, nesse sentido, como propulsoras do gozo de outros direitos sociais, que resultam em formas reconhecidas como positivas de participação na sociedade. Afinal de contas, uma pessoa saudável porque teve sua gestação e seus primeiros sete anos de vida acompanhados pelo serviço de saúde e que também tem instrução média finalizada (educação de nível médio) tende a ter “enriquecimento geral do conteúdo concreto da vida civilizada” (MARSHALL, 1998, p. 59), tem mais condições de conseguir uma vaga no espaço formal de trabalho. Crianças e adolescentes saudáveis e que frequentam boas escolas, não estando nas ruas com tempo ocioso, têm maior probabilidade de desenvolver-se e, desse modo, alavancar o seu status social, o que pode ter como consequência seu reconhecimento social (para HONNETH, reconhecimento por solidariedade). Isso é o que manifesta o Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS), por meio de sua diretora, Curralero e outros gestores que trabalham com a gestão das condicionalidades no âmbito do Governo Federal

Nos programas de transferência de renda, as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias. O aumento da escolarização e o cumprimento de agendas de saúde, ao promoverem o aumento do capital humano das populações mais pobres, possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica. No âmbito dos PTRC, as condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas. (CURRALERO et al., 2010, p. 153)

É de se ressaltar a pretensão do Programa de “induzir comportamentos”. Nesse discurso está incutida a ideia de que a população pobre dispensa o acesso aos serviços sociais, como se não desse o devido valor ao enriquecimento pessoal. O que se verifica, pelas pesquisas que tratam dos PTRCs é que o acesso à renda potencializa o acesso à educação, o que indica que a falta de acesso está relacionada à falta de condições econômicas para fazê-lo, tais como a falta de dinheiro para a locomoção, para a compra do material escolar, de roupas e sapatos para ir à escola, e não com a displicência.

Além de serem entendidas, pelo discurso oficial, como instrumento de gestão de indução de comportamentos, a institucionalização e a gestão do cumprimento das condicionalidades tem o atributo de funcionar como instrumento de planejamento de políticas públicas “que permite, de forma inédita no país, o monitoramento da oferta das políticas de educação, saúde e assistência social voltadas para as famílias de baixa renda, normalmente excluídas de grande parte das políticas públicas.” (CURRALERO et al., 2010, p 152).

Importante notar que o planejamento das políticas públicas muda de forma. Em vez de se mapear anteriormente a situação das regiões brasileiras, identificando seus problemas, características, serviços públicos, perfil da população, lança-se mão do PBF para que a execução desse programa faça, com o auxílio (e coação) das famílias, o monitoramento necessário dos serviços de saúde e educação e em menor intensidade, os da assistência social

Dessa forma, a construção de uma rede e de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF tem por pressupostos que elas são, por um lado, responsabilidades compartilhadas pelas famílias, que devem buscar o exercício de seus direitos de cidadania e, por outro, pelo poder público, que deve ofertar os serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades dessa população. O acompanhamento das condicionalidades atua, nesse sentido, como instrumento de monitoramento do efetivo acesso das famílias aos serviços de assistência social, saúde e educação. (CURRALERO et. al, 2010, pág. 154)

Essa pretensão retórica do PBF ser usado como programa de monitoramento das políticas públicas contradiz a constatação de Oliveira e Soares (2013) de que ele é desenhado, inicialmente, sem conter formas de sua própria avaliação e monitoramento. Nos primeiros anos de sua existência, portanto, o Programa funciona sem que seja possível afiançar, por qualquer forma de controle, como se desenvolve o fluxo escolar das crianças beneficiárias, por exemplo. Essa avaliação só se transforma em realidade quando se passa ao controle da gestão das condicionalidades e é criado o SICON. Portanto, é evidente que as condicionalidades são instituídas como resultado do pensamento neoliberal de que as famílias são pobres porque querem e não se esforçam para sair dessa situação.

Salta aos olhos, portanto, que o discurso do Governo Federal esteja desvencilhado do que consta como desenho do PBF. Certamente este descompasso decorre dos embates ideológicos decorrentes da instituição do Programa (COHN, 2010, 2012). Todavia, é importante ressaltar como essa obrigatoriedade do acesso é canalizada para a responsabilidade das famílias beneficiárias, sem correlação com a responsabilização dos Poderes Públicos.

Se realmente era de interesse do Governo Federal, quando da instituição do Programa, ampliar o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, por que então ele não investiu na intersetorialidade? Por que não implementou o PBF como grande canalizador da atuação das demais políticas, como o norteador de ações das políticas de saúde, educação e assistência social? Por que não coube aos Governos Municipais ir ao encontro dessas famílias, mas sim o contrário?

Certamente o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social é desejo das famílias beneficiárias. Se elas não realizam esse acesso, é porque têm problemas para tanto, tal

como a distância de sua casa, a dificuldade de locomoção, a falta de recursos para o deslocamento, compra de material, etc. Contudo, mesmo que ele seja desejado, não é possível que ele faça parte do PBF como condição para a continuidade no recebimento do benefício.

Nesse sentido, o PBF pode e deve ter mecanismos de universalização do acesso às políticas sociais. Mas não pode, sob o manto de se proclamar como propulsor da cidadania das famílias, exigir que esse acesso seja obrigatório e com punição. O incentivo ao acesso às políticas sociais contido no Programa deve ser feito sem que haja a vinculação dele ao recebimento da renda. Portanto, o uso do substantivo condicionalidade, qualidade do que é correlacionado e dependente de outra questão, não é adequado para potencializar a cidadania das famílias.

A cidadania que se espera seja proporcionada pelo Programa é caracterizada pelo direito a ter direitos (ARENDDT, 1983, 1989), não meramente como status jurídico formal, mas como noção de realidade, o que significa usufruir de padrão de dignidade humana, o qual necessariamente repercute no gozo dos direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 2007), possibilitando às famílias a assumpção de deveres como membro da comunidade política à qual pertence (SORTO, 2014).

Na medida em que o PBF não impulsiona a alteração da realidade socioeconômica dessas famílias por meio da vinculação do benefício aos serviços sociais existentes, recuperando o dever do Estado como provedor e articulador de padrão de qualidade mínimo e da intersetorialidade necessária das políticas de saúde, educação, assistência social, cultura, emprego, ele reforça a responsabilização de superação do estado de pobreza às famílias beneficiárias.

A noção de cidadania contida no desenho de gestão do Programa é, pois, a conjunção das noções de cidadania passiva e ativa. Esse entrelaçamento entre dois vieses de intenção de ampliar a participação das famílias beneficiárias na sociedade, garantindo a renda (“o processo biológico da vida”) e valorizando o acesso aos programas sociais (“enriquecimento geral do conteúdo concreto da vida civilizada”) tem grande potencial de sucesso, que é mais um desejo retórico do Governo Federal do que uma realidade fática construída. Mas, a gestão do cumprimento das condicionalidades e a penalização das famílias que não as cumprem são elementos que mitigam esse potencial desejado, quando aliadas à má prestação dos serviços, como se verifica no ponto seguinte.

Mas antes de adentrar nessa discussão, importante ressaltar a caracterização do Programa por meio de outra dualidade: o acesso à renda por meio do mercado e o acesso aos

serviços sociais por meio do Estado.

2.3 A CIDADANIA MEDIADA PELA TROCA: O MERCADO COMO MEDIADOR DA GARANTIA DO DIREITO À SEGURANÇA DE RENDA

O conceito de cidadania não é bipartido somente na forma como que ela é desenhada no Programa. A cidadania passiva, conforme vista no subcapítulo anterior, está configurada no reconhecimento do Estado do dever de protegê-la por meio da concessão de renda monetária. A cidadania ativa está configurada na valorização dos acessos aos serviços sociais pensada por meio da instituição das condicionalidades. A bipartição no desenho também tem repercussões na sua gestão.

Enquanto os serviços sociais são providos pelo Estado majoritariamente, embora haja famílias que usam os recursos da renda para acessar o direito à educação e à saúde via mercado (usando serviços privados) em caráter excepcional, a renda é concedida pelo Estado mas não diretamente por meio de seus serviços. Há um intermediário importante e que comprova o viés neoliberal do Programa: é a Caixa Econômica Federal⁴⁰, uma instituição bancária, que faz o pagamento do benefício por meio do uso do cartão bancário específico para o Bolsa Família, sendo o agente operador⁴¹ do Programa. Para receber os benefícios, as famílias beneficiárias têm que possuir contas bancárias⁴².

Ao contrário do cartão do SUS, que identifica o usuário para o acesso ao serviço público de saúde, o cartão do PBF identifica o responsável por receber o benefício pecuniário na instituição bancária. Esse controle da renda por um banco é significativo. Mais do que a facilitar a supervisão da concessão da renda, sempre um bem em disputa e sujeito a desvios na sociedade lastreada no sistema capitalista de produção, o uso da instituição bancária como mediadora do direito à segurança de renda trata de demonstrar a mercadorização ou mercantilização da política pública (ESPING-ANDERSEN, 1991).

⁴⁰ De acordo com o parágrafo 11 do art. 1º da Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro 2004, com a redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012: “§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.”

⁴¹ De acordo com o artigo 12 da Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro 2004: “Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.”

⁴² De acordo com o parágrafo 12 do art. 1º da Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro 2004, com a redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012: “§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: I – contas-correntes de depósito à vista; II - contas especiais de depósito à vista; III - contas contábeis; e IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas.”

A mercadorização se verifica porque o benefício é delimitado como se fosse mercadoria, ou seja, produto que está à disposição para uso e gozo exclusivo dos beneficiários, por meio de uma das instituições do mercado, um banco. A renda, nesse sentido, se transmuta de benefício em mercadoria, ainda mais se pensarmos que ela pode ser entendida, por alguns, como substituta dos próprios serviços. Ao invés de dar abrigo com alimentação a uma família sem condições de pagar aluguel ou que perde sua casa numa enchente, alimentação a outra que passa fome, roupas para outra que passa frio, ou seja, meios de garantir proteção numa situação de vulnerabilidade provisória, resguardando a dignidade humana, o Estado concede dinheiro, para que ela o use da maneira que quiser. Mesmo que num primeiro momento essa opção possa parecer mais simples, e efetivamente o é, ela traz consigo embutida a desoneração do Estado em promover diretamente a proteção e sua escolha pelo dinheiro para ser seu substituto.

Ademais, o manejo direto da renda pela própria família reforça o individualismo e o livre arbítrio de escolha, em detrimento da coletividade que decorre da instituição de vários serviços públicos que promovam a proteção diretamente pelo Estado.

Essa mercadorização contida no PBF não aparece somente no uso do cartão bancário para acessar o benefício, mas também na delimitação do sujeito como passível de ingresso no Programa a partir de sua renda e não de sua condição de cidadão. A declaração da destituição para viabilizar o acesso ao direito ao benefício de renda é a “antítese do direito à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de sua necessidade” (SPOSATI, 2009, p. 23).

A escolha de uma instituição bancária para mediar esse direito à proteção social acaba por fortalecer ainda mais o mercado, ao mesmo tempo em que deixa de fortalecer a política de assistência social. A ausência de fortalecimento decorre especialmente da não vinculação entre benefícios e serviços, um dos objetivos do SUAS⁴³, o que, de certa forma desconfigura a gestão do PBF como benefício socioassistencial⁴⁴.

Ao contrário das demais políticas públicas, em que é o médico que faz a cirurgia ou o enfermeiro que aplica o remédio no doente na unidade pública de atendimento ou na residência da família, a professora quem aplica a prova e a corrige, quem ensina e explica um ponto novo da matéria na escola pública, a renda do PBF não é concedida ou intermediada por assistentes sociais ou demais profissionais da área. A atuação dos CRASs, na maioria das vezes, ocorre no momento do cadastramento das famílias passíveis de serem beneficiadas pelo Programa, por

⁴³De acordo com o disposto no artigo 6, inciso VI da Lei Federal nº 8.742, de 7/12/1993, com a redação dada pela Lei Federal nº 12.435, de 06/07/2011.

⁴⁴Embora tenha configurações de benefício socioassistencial, a renda conferida pelo PBF não é gerida como se assim o fosse. Para Carnelossi (2013, p. 112), a renda concedida pelo PBF “[...] não é um benefício genuinamente sócio-assistencial, embora acessado e operacionalizado nos CRASs”.

meio da coleta de dados socioeconômicos e preenchimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento por meio do qual são selecionadas as famílias com perfil para ingressar no PBF. Para Carnellosi (2013, p. 115), o Cadastro Único transforma o trabalho das assistentes sociais em atividades “robotizadas” (SPOSATI, 2011), que não só se traduzem na sua alimentação com as informações das famílias, como também dos demais sistemas existentes para gestão e controle das condicionalidades. O trabalho é menos socioassistencial e mais burocrático, porque em vez de ser feita análise dos vínculos intrafamiliares, das situações de vulnerabilidade social das famílias, o atendimento transforma-se em mera coleta de informações e de documentos.

Se fosse gerido como um benefício socioassistencial e integrado a serviço socioassistencial, de acordo com a PNAS, caberia ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) o trabalho continuado com as famílias, já que estão entre seus objetivos

[...] o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais. (MDS, 2015)

A integração da gestão é forma de potencializar as consequências que a concessão da renda proporciona, com vistas a extrapolar o simples alívio da pobreza, possibilitando ainda aos profissionais que executam a PNAS formas de acompanhar as famílias beneficiárias também no que tange ao acesso aos serviços de saúde e educação, dentre outros. A concessão do benefício do PBF não está necessariamente integrada a um ou mais serviços, que possam fortalecer as condições do cidadão (SPOSATI, 2009). Diante da constatação de que uma família se encontra em situação de vulnerabilidade social caracterizada pela pobreza, cabe ao Estado possibilitar-lhe acesso ao mais variável conjunto de serviços públicos articulados, que possam, cada um em sua especificidade, fomentar condições de alteração dessa situação. Este é dever do Estado, uma vez que a Constituição Brasileira garante a todos os brasileiros a dignidade, a qual fica arranhada em situações de pobreza.

O acesso ao benefício pelo cartão bancário exacerba a participação das famílias beneficiárias na sociedade por meio do consumo. Embora não seja descartada essa inserção no âmbito de uma sociedade capitalista, é de se notar que ela é destituída de politização e empoderamento cultural, econômico e educacional, vez que resumida às notas frias e moedas gélidas do Real. A concessão da renda via cartão bancário é o símbolo da cidadania passiva que se busca pelo Programa, invariavelmente relacionada ao consumo de bens e serviços, portanto, com o fortalecimento do capital e em detrimento e esvaziamento da política de assistência

social.

Alerta Sposati que “[...] a relação serviços-benefícios precisa ser construída sob pena de a política social transformar-se na cogestão de cartões de plásticos de forma integrada ao setor bancário” (2011, p.112).

Pode-se afirmar que a concessão da renda, ou da Bolsa Família, propiciada pelo Programa o configura como política mercadorizada, na medida em que não oferece alternativas à dependência em relação ao mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991), mas ao contrário, fortalece-a.

Contudo, as condicionalidades do Programa, que buscam potencializar o acesso aos serviços públicos, podem indicar caminhos alternativos ao fortalecimento do mercado, com enfoque no desenvolvimento humano das famílias. Mas será que elas são pensadas e reguladas como formas de aumentar o capital humano? É o que se discute no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 O PAPEL DAS CONDICIONALIDADES: CASTIGO ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS OU INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

A cidadania ativa é pressuposto para a vida em sociedade, por representar o comprometimento entre o desenvolvimento humano individual e o desenvolvimento humano coletivo. Na medida em que há o esforço para melhorar a própria qualidade de vida e bagagem cultural, demonstra-se o compromisso com a elevação do nível cultural e educacional da sociedade em que se vive.

A princípio, não há problemas em exigir certo esforço individual em vistas do bem geral coletivo, ainda mais se esse esforço representa ganho no desenvolvimento pessoal e no patrimônio cultural e de saúde. Mas a forma pela qual esse esforço é cobrado pode se traduzir em obrigação em lugar de compromisso.

Por mais que o Governo Federal tente reforçar o papel das condicionalidades enquanto instrumento de planejamento e aprimoramento das políticas públicas de saúde e educação, primordialmente, mais consegue comprovar que, na gestão do Programa e na sua execução pelos Municípios, elas se configuram menos como investimento pessoal e coletivo no desenvolvimento humano, e mais como obrigação moral e punição às famílias pobres por estarem recebendo renda sem contribuição prévia por meio do trabalho. Esse descompasso entre o discurso e a prática é demonstrado a seguir, por meio da análise da história de formatação do desenho do PBF, da legislação que o cria e regulamenta as condicionalidades e pela análise das pesquisas e estudos sobre as repercussões das condicionalidades na vida das famílias beneficiárias em contraponto com as não beneficiárias.

Importante ressaltar que a exigência de condicionalidades não é novidade do PBF. Trata-se de herança decorrente dos programas de transferência de renda que o antecedem, como o Programa Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação (COHN, 2010).

A presença das condicionalidades nos PTCRs é controvertida na comunidade acadêmica. Os estudiosos dividem-se entre a sua defesa, a sua problematização no que se refere ao real motivo de sua exigência e os que a refutam por completo. Na seção seguinte, passa-se a esmiuçar as ideias que embasam essas discussões acerca das contrapartidas.

3.1 AS CONDICIONALIDADES: RESPONSABILIDADE PERANTE A SOCIEDADE, JUSTIFICAÇÃO SOCIAL DO PROGRAMA OU PENALIZAÇÃO?

A instituição de contrapartida pode ser vista como forma das famílias retribuírem à sociedade o investimento coletivo que lhes é feito, por meio da concessão da renda

desvencilhada da decorrência do exercício do trabalho. Camargo (2003) defende que os programas de transferência de renda condicionada partem do pressuposto de que a cidadania está fundamentada no binômio direito versus dever discutido acima (cf. 2.2): “[...] para que o Estado possa garantir um mínimo de subsistência ao cidadão, este deverá prover alguma contrapartida para a sociedade” (op. cit, p.120).

Rego e Pinzani compactuam da mesma opinião de Camargo, pois entendem que “[...] as contrapartidas possuem caráter republicano e contribuem para o processo de formação de cidadãos e indivíduos responsáveis perante sua comunidade política.” (2013, p. 70/71)

Draibe defende as condicionalidades dos programas de transferência de renda, mas sob outro argumento. Para ela, a exigência do cumprimento de condicionalidades faz com que o próprio Estado não se exima do dever de prestar serviços sociais de educação e saúde, pois é possível que a concessão da renda às famílias funcione, no ideário dos servidores públicos que executam essas políticas, como substituição à prestação dos serviços

[...] Fosse pago o recurso onde fosse, unificado ou não no cadastro único, com cartão ou sem, o importante é que se pretendeu sempre que as instituições, as redes e as culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituísse a provisão dos serviços nem se afastasse deles – a escola, o posto de saúde – onde se situavam e se situam os corpos técnicos do Estado que podem e devem, cada qual na sua área particular, zelar pelo cumprimento dos objetivos. Portanto, menos pelo compromisso moral das famílias em manter seus filhos na escola ou levá-los ao posto de saúde, o que se pretendeu foi o comprometimento do Estado – insisto, serviços sociais, assistentes sociais, professores, médicos, paramédicos, conselhos locais – com a melhoria do desempenho das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. (2003, p. 92)

Na verdade, esse ideário tem defensores geralmente da área econômica, que consideram a renda substituta da oferta pública de serviços, por entenderem que ela surte mais efeitos e é mais barata do que os gastos com a execução burocrática dos próprios serviços.

A problematização das condicionalidades é a corrente mais adensada. O discurso não é de refuta total às condicionalidades, uma vez que potencializar o acesso ao gozo de direitos sociais é meio de meio de enriquecimento humano. Mas ao problematizar a gestão das condicionalidades, muitas vezes chega-se à sua recusa. A dúvida que acompanha esses estudiosos é sobre a possível incompatibilidade entre os objetivos retóricos e reais que justificam sua instituição diante da realidade da má prestação de serviços de saúde e educação brasileira. Nesse contexto, Medeiros, Britto e Soares (2007) questionam sua instituição na medida em que as contrapartidas reforçam deveres sociais já existentes, decorrentes da maternidade/paternidade (enviá-las à escola, vaciná-las e cuidar de sua saúde). Afirmam que

não há “intrusividade” na sua instituição, o que não evita possíveis excessos na sua execução. Para os autores, é difícil provar que a exigência do cumprimento delas resulte em bons resultados, já que estudos anteriores indicam a tendência de melhoria da frequência escolar pelo simples incremento da renda⁴⁵. Neste sentido, eles afirmam que as condicionalidades funcionam mais como justificativa política e ética à concessão da renda desvincilhada do trabalho, ou seja, elas são algo equivalente ao “suor do trabalho”, sem o qual, o Programa não tem legitimidade social para persistir

Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes nos debates? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. Esta característica não é uma idiossincrasia do Bolsa Família, pois aparece também em vários programas implementados em outros países. [...] A discussão sobre a transformação do Bolsa Família em um programa sem condicionalidades ou sua manutenção no desenho atual é algo que tem sido evitado por razões fundamentalmente políticas. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, op. cit, p. 18)

Kerstenetzky é outra autora que questiona as condicionalidades ao discuti-las sob a ótica da qualidade de oferta dos serviços públicos. Para ela “[...] certamente, a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos.” (2009, p. 68). Ao analisar as pesquisas e os dados nacionais, conclui que a provisão dos serviços básicos de saúde e educação no país é insuficiente e ruim. Com base nesta constatação, a autora questiona se o real papel das condicionalidades não é o de cobrar algum tipo de “pagamento” das famílias pelos benefícios recebidos do Estado sem prévia contribuição, já que outras pessoas, aquelas que possuem relação formal de trabalho e contribuem para a Previdência Social, estão arcando com o ônus desses

Em face dessa evidência, é difícil não cultivar dúvidas a respeito da motivação por trás das condicionalidades do programa. Será que o objetivo é fazer com que as pessoas se tornem de fato autônomas, não dependentes do benefício e capazes de fazer escolhas significativas a respeito de seu próprio bem-estar?

⁴⁵ Para os autores, a melhoria dos índices educacionais podem ser os mesmos de um programa sem condicionalidade, pois há estudos que demonstram que, mesmo sem contrapartidas, programas de transferência de renda têm efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças. Exemplo é a aposentadoria rural não contributiva, que ao aumentar a renda dos idosos, repercutiu no aumento da taxa de matrícula de meninas entre 12 e 14 anos (CARVALHO, 2001) e o aumento da probabilidade de frequência à escola dos jovens de famílias beneficiárias de aposentadorias e pensões não condicionadas (REIS; CAMARGO, 2007).

Ou será que as condicionalidades são impostas baseadas no princípio de que ‘não há almoço grátis’, isto é, que os benefícios devem, de alguma forma, ser compensados pelos beneficiários, já que alguém estaria de fato pagando por eles? A diferença não é desprezível, especialmente se desejarmos que as políticas sociais em que estamos interessados sejam também instrumentais para o desenvolvimento. (Ibid., p. 69)

A autora ainda discute a repercussão das condicionalidades diante do cenário precário de prestação dos serviços públicos de educação e saúde no país, reforçando que o mero cumprimento delas não é em si um indicador de aumento da capacitação das famílias para escolhas autônomas futuras, que parecem as cumprir para que não perder seus benefícios.

Silva, Yasbek e Di Giovanni (2012) também se filiam ao posicionamento de Kerstenetzky ao aceitar as condicionalidades somente se for para reforçar outros direitos sociais, fortalecendo o dever do Estado de oferecer serviços de educação, saúde e trabalho, de qualidade e de acesso democrático à população, de forma a caminhar em perspectiva educativa não punitiva. Mas ao mesmo tempo, os autores problematizam a instituição de condicionalidades para garantia do direito à vida, questionando: pode um direito fundamental como a vida, anterior a tudo, ser condicionado a algo?

Sposati também questiona o condicionamento da renda concedida às famílias. Para a autora há incompletude das atenções, ou seja, há “[...] padrões diferenciados de inclusão nas atenções de cada política social” (2010, p. 4), que variam a depender da qualidade e da quantidade da cobertura dos serviços em cada território. Numa sociedade altamente desigual socioeconomicamente como a brasileira, essa diferença de provisões dos serviços de educação e saúde acaba por acentuar a desigualdade. Neste sentido, essa deficiência na prestação de atenções das políticas sociais causa impacto considerável para as famílias usuárias do PBF, na medida em que se estabelece o acesso a esses serviços prestados precariamente como condição para permanência do recebimento da renda (op. cit.).

Por fim, há a corrente que refuta a instituição das contrapartidas vinculadas à concessão da renda. Pereira alia sua análise à hegemonia do ideário neoliberal na sociedade. Sua crítica está alicerçada na ideia de que as políticas sociais vêm atendendo às necessidades de lucro do capital, que restringe os recursos financeiros nelas investidos, forçando-as a limitar a abrangência da atuação da universalidade da demanda para a focalização na pobreza. Por outro lado, esse mesmo ideário transmuta o sucesso e o fracasso ao mérito pessoal, razão pela qual a autora critica a exigência de contrapartidas, as quais pressupõem a existência de falta pessoal das famílias, que se tornam alvo de fiscalização. Para ela, as condicionalidades consistem na “inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social” (2003, p. 3),

contradizendo a lógica contratual, já que os credores da enorme dívida social brasileira, as famílias pobres, são obrigados a oferecer contrapartida ao seu devedor, o Estado.

Diante desse cenário de posicionamentos diversos, passa-se a analisar como esses questionamentos despontam previamente no desenho institucional do PBF, como também nas consequências decorrentes de sua execução. Para isso, são usados relatos de pessoas que participam da história de criação do Programa.

Cohn, que acompanha e é protagonista, já que foi diretora de Avaliação e Monitoramento da Secretaria Executiva do PB, de todo o processo de criação e desenho da institucionalidade do PBF, relata a disputa político-ideológica que o marca, dividida entre a corrente conservadora e neoliberal, liderada pela equipe econômica do governo e as agências de desenvolvimento (BID e BIRD) e a corrente aliada do Estado de Bem-Estar Social. Segundo a autora, são dois “paradigmas distintos para a área das políticas públicas de corte social” (2010, p. 222), que vivem em constante tensão, desde a concepção, implantação e mesmo durante a execução e gestão do Programa. Durante todo o período de gestação do PBF, a autora relata que há dois pontos de estrangulamento na discussão entre as duas correntes políticas. O primeiro é relacionado à sua configuração como “programa de transferência de renda orientado pela concepção dos direitos sociais”, em contraponto ao modelo residual de “programa para pobres”. O segundo é relacionado com as “condicionalidades” e as “portas de saída do Programa” (op. cit., p. 221).

No que se refere às condicionalidades, Cohn enfatiza, demonstrando ser aliada da corrente do Estado de Bem-Estar Social, que as condicionalidades, a princípio, não têm o intuito de funcionar como “castigo” às famílias, mas sim como instrumento de aperfeiçoamento e implantação das demais políticas públicas

Enquanto isso, o Bolsa Família, um programa de transferência condicionada de renda, defendia que essas condicionalidades em hipótese alguma deveriam constranger os beneficiários, transformando-se em um “castigo” caso não fossem cumpridas. Desde o início, sua proposta foi de que as condicionalidades que apontam para a possibilidade (e jamais garantia) de quebra da reprodução intergeracional da pobreza consistiam fundamentalmente em instrumento de aperfeiçoamento da implantação das demais políticas públicas, constituindo-se, portanto, em um traçador dessas políticas. (2010, p. 221)

Esmiuçando o embate tido antes da implementação do Programa, Cohn revela que a negociação com o Banco Mundial para financiamento do PBF foi longa e dura, em vista das concepções em jogo serem absolutamente opostas. O Banco Mundial é acostumado a oferecer empréstimos a países em desenvolvimento como o Brasil, mediante pacote fechado de desenho

de PTCR: estritamente focalizado, com monitoramento das práticas das vidas privadas das famílias beneficiárias e condicionalidades com punição em caso de descumprimento, já que “[...] não se pode ‘dar’ nada ‘de graça’, porque assim não se valoriza o que é ‘dado’” (2012, p. 22).

A configuração do PBF, tanto no que se refere à sua concepção como política pública de alívio à pobreza e fomentadora da intersectorialidade, com vistas a melhorar o desenvolvimento humano das famílias e promover sua reinserção social com novo status (condicionalidades), como também a inexistência de período pré-definido de permanência no Programa, é a concepção vencedora da disputa

Daí a epígrafe deste capítulo: “Pobres são os que têm a porta fechada”, pois o fundamento do PBF, concebido como articulação entre políticas de combate imediato à pobreza com políticas de superação da pobreza, significa que estariam se abrindo portas para que os pobres ingressassem na sociedade com um novo *status*, o de cidadãos, com acesso ao mercado e à dignidade social, sendo, assim, capazes de assumir sua individualidade como portadores de direitos. De fato, foi esta última concepção que acabou vitoriosa, sem que isso signifique, no entanto, que desde então o PBF não esteja sob a mira daquela velha tensão (COHN, 2010, p. 223)

A concepção aliada ao modelo do Estado de Bem-Estar vence a disputa ideológica para o desenho do Programa. Todavia, a tensão entre as duas correntes demonstra ter permanecido, principalmente no que se refere às condicionalidades. Embora a retórica de Cohn seja esperançosa, a configuração das condicionalidades no desenho do Programa transmuta-as de traçadoras de políticas públicas em instrumento de vigilância e controle das famílias pobres, no decorrer de sua execução. Prova dessa mudança é feita pela leitura analítica da legislação federal que regulamenta a gestão das condicionalidades, que é feita na seção a seguir.

3.2 AS PUNIÇÕES COMO INSTRUMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS PELA POBREZA

A Lei que institui o PBF, ao tratar das condicionalidades em seu artigo 3^o⁴⁶, não estabelece a possibilidade de sanção pelos seus descumprimentos. Referido artigo somente indica, de forma genérica, quais são as condicionalidades no âmbito das áreas da educação e da saúde, demonstrando a possibilidade de criação de outras condicionalidades em regulamento. Obviamente que a correlação do recebimento do benefício ao cumprimento das condicionalidades pode resultar, num raciocínio lógico, na possibilidade de suspensão do pagamento caso elas não sejam atendidas. Todavia, importante ressaltar a falta de menção legal explícita para a instituição de sanções, ausência que pode ensejar a arguição das suas ilegalidades, uma vez que o regulamento da lei (decreto) não pode extrapolar os limites dados por ela.

Há ainda a possibilidade de se entender que a lei, ao possibilitar a criação de outras condicionalidades, como é o caso daquela atinente ao combate ao trabalho infantil (assistência social), pelo decreto regulamentador lhe concede amplitude para estabelecer também suas sanções, que são de menor importância em relação a elas. Em outras palavras, é a conclusão que decorre do brocardo jurídico “quem pode mais, pode menos”. Contudo, cabe a indagação: suspender o pagamento do benefício é menos do que a criação de outra condicionalidade?

Se, como Cohn (2010) relata, o intuito do estabelecimento das condicionalidades é criar elementos para o controle e monitoramento das políticas públicas de saúde e educação, com vistas a redimensionar e afinar o olhar do Governo Federal para essas políticas, visando garantir que elas atinjam efetivamente a população pobre do país, é possível que a lei tenha concedido ao regulamento a abertura para criar novas condicionalidades. Elas decorrem, nesse raciocínio, da necessidade do Governo Federal de acompanhar outras questões valoradas como importantes, como acontece com o trabalho infantil.

A impossibilidade do pagamento do benefício caso as condicionalidades não sejam cumpridas remete a duas possibilidades de entendimento. A primeira é essa em execução, de que as famílias devem ser punidas pelo descumprimento. A segunda é a de que, diante da falta

⁴⁶ O artigo 3º assim dispõe: “Art.3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”

de acesso aos serviços pelas famílias pobres, cabe ao Governo Federal e aos demais entes da União, nesse caso, aos Municípios, que são os executores das políticas de saúde e educação infantil no território em que vivem as famílias, como também o Estado no âmbito do ensino médio, procurar saber, intervir e reverter a ausência do acesso das famílias beneficiárias aos serviços. Entende-se que, neste caso, cabe ao Estado pesquisar a fundo, por meio de seus profissionais da saúde, educação e assistência social, as razões para que as famílias pobres não estejam acessando os serviços correspondentes disponibilizados, melhorando assim a prestação desses serviços e usando do PBF também como “instrumento de aperfeiçoamento da implantação das demais políticas públicas, constituindo-se, portanto, em um traçador dessas políticas” (COHN, 2010, p. 223).

Com base nesse entendimento de uso das condicionalidades como farol de indicação e monitoramento da forma com que os serviços públicos de saúde, educação e assistência social vêm sendo executados, conclui-se que a ausência legal do estabelecimento expresso de sanções pelo descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias é opção política tomada à época de instituição do PBF, que deve ser respeitada por seus regulamentos. Isso significa que o estabelecimento dessas sanções pelas regulamentações do PBF, feitas por decretos e portarias, podem ser consideradas ilegais.

Contudo, não é este o entendimento do Governo Federal. A instituição das sanções consta do decreto regulamentador do PBF de forma enviesada e sucinta. Conforme decreto regulamentador do PBF⁴⁷, as condicionalidades se destinam a estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas de saúde, educação e assistência social, com vistas a melhorar as suas condições de vida e identificar os obstáculos que atrapalham ou impedem esse acesso, por meio do monitoramento de seu cumprimento. Ao invés de vir explicado a qual ação ou omissão corresponde cada sanção, o decreto⁴⁸, em seu artigo 28, § 5º indica a suspensão ou o cancelamento do benefício como tipos delas, explicitando sua inaplicabilidade às famílias beneficiárias, quando os serviços de saúde, educação e assistência social não são disponibilizados pelo Estado. Já no parágrafo anterior do mesmo artigo, consta

⁴⁷ Art. 27 do Decreto Federal nº 5.209/04.

⁴⁸ Decreto Federal n. 5.209/04, publicado no Diário Oficial da União em 20/09/2004: Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei no 10.836, de 2004: [...] § 4º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010). § 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

a delegação legal para que o MDS normatize a questão detalhadamente.

Importante notar o caminho jurídico que as sanções pelo descumprimento das condicionalidades seguem: em janeiro de 2004, data da publicação da lei, elas não existem; em outubro de 2004, surgem disposições sobre elas, de maneira sucinta, no decreto regulamentador e em portarias conjuntas do MDS com o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério de Educação (MEC).

Nas duas portarias do MDS feitas com o MS e o MEC⁴⁹, ambas de 2004, que tratam das atribuições atinentes ao cumprimento das condicionalidades afetas a cada área, há a outorga de competências para cada ente da Federação e para os coordenadores dos órgãos públicos, como também o estabelecimento de compromissos para as famílias beneficiárias, sem, contudo, haver a instituição de sanções àquelas que os descumprirem. Essa ausência de tipificação das sanções tanto pode decorrer do fato do Programa ainda estar no início de sua execução, quanto também da sua concepção fundadora, a qual foi indicada por Cohn como vencedora.

Um ano depois, em novembro de 2005, é que é editada a Portaria do Gabinete do Ministro (GM) do MDS n.º 551, a qual trata especificamente sobre a regulamentação das condicionalidades do PBF. Referida portaria esmiúça como deve se dar a aplicação de sanções às famílias no caso de descumprimento das contrapartidas.

A Portaria em tela estabelece então a sistemática para aplicação das sanções. Ela determina que a aplicação das sanções deve ocorrer de forma gradativa e de acordo com o número de registros de descumprimentos identificados ao longo do tempo de permanência da família no Programa. Cada registro de descumprimento das obrigações é válido por 18 meses, findos os quais eles são desconsiderados para fins de novas sanções. As sanções estabelecidas são: o bloqueio do benefício por trinta dias, a suspensão do benefício por sessenta dias e o cancelamento do benefício.

Para compreender a sistemática de aplicação das sanções, essencial para a discussão de qual é o objetivo de seu uso dentro do desenho institucional do PBF, passa-se a explicá-las.

O bloqueio do benefício por trinta dias é aplicado a partir do segundo registro de inadimplência e tem efeito sobre uma parcela dele. Passados os trinta dias, o pagamento do benefício é reestabelecido. Essa é a primeira sanção a ser aplicada à família que descumprir condicionalidades. Em segundo lugar, há a suspensão do benefício por sessenta dias, ou seja, por duas parcelas, que é aplicada a partir do terceiro registro de descumprimento. Já o

⁴⁹ Portaria Interministerial MS/MDS n.º 2.509, de 18 de novembro de 2004, publicada no DOU N.º 223, em 22/11/2004 e Portaria Interministerial MEC/MDS n.º 3.789, de 17 de novembro de 2004, publicada no DOU n.º 221, em 18 de novembro de 2004.

cancelamento do benefício, última penalidade, é imposto após a aplicação acumulada de duas suspensões. Com ele a família não pode retirar as parcelas de benefícios depositadas no banco, mas ainda não sacadas, há a interrupção das parcelas dos meses subsequentes e o desligamento da família do Programa.

Com o cancelamento, caso a família continue dentro da linha de pobreza, ela pode voltar a ser beneficiária do Programa após 180 dias contados do cancelamento, desde que seja selecionada novamente.

O processo punitivo da família ocorre com a sua notificação⁵⁰ por escrito, como caráter preventivo, sem que haja a aplicação das sanções. A partir do recebimento da notificação, a família tem o direito de apresentar recurso⁵¹, no prazo de 30 dias. Para elaborar sua defesa, contudo, com quem a família conta? Se a família é pobre, possivelmente tenha dificuldade para redigir seu recurso, o que torna essa possibilidade muito remota. Sem assistência jurídica para essas famílias, não é possível afirmar que elas tenham direito a recorrer da advertência ou sanção pelo descumprimento de condicionalidades. O respeito ao devido processo legal, portanto, não é resguardado de fato, mas somente formalmente.

O decreto também estipula uma exclusão de ilicitude, ao estabelecer, no seu artigo 20, que não há aplicação de sanção se o descumprimento decorrer da “oferta irregular ou inadequada do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito”. Ele não indica, contudo, o que significa a oferta irregular ou inadequada, ou seja, não estabelece padrões de qualidade exigíveis para esses serviços, o que torna a exclusão de ilicitude vaga. O que para a família pode ser considerado como oferta irregular do serviço para o Estado pode ser considerada como regular. Falta ainda indicar sanções ou providências ao próprio Estado, para que o serviço seja prestado, o que demonstra um desvirtuamento entre a prática da gestão e o discurso oficial, segundo crítica de Kerstenetzky

Do ponto de vista de desenvolvimento, a situação parece dramática

⁵⁰ Art. 18. A aplicação das sanções previstas no art. 14 desta Portaria deverá ser acompanhada de notificação por escrito ao responsável legal, a ser realizada pelo município, conforme o modelo padrão constante do Anexo I. § 1º. No primeiro registro de inadimplência quanto às obrigações previstas no art. 3º desta Portaria, a família será notificada por escrito nos termos do *caput*, em caráter preventivo, sem que ocorra a aplicação das sanções a que se refere o art. 14, I, II e III. § 2º. A notificação de que trata o § 1º não gerará efeitos sobre o valor do benefício a ser recebido pela família beneficiária do programa.

⁵¹ Art. 19. As sanções previstas nesta Portaria poderão ser revistas mediante recurso do responsável legal, conforme o modelo padrão contido no Anexo II, a ser apresentado pelo responsável legal ao Gestor Municipal do PBF no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de recebimento, pela família, da notificação prevista no art. 18. § 1º. O Gestor Municipal do PBF disporá de 30 (trinta) dias para deliberar e comunicar a decisão ao requerente. § 2º. Ao receber o recurso previsto no § 1º, o Gestor Municipal do PBF enviará cópia do expediente à instância local de controle social do PBF.

(embora não tanto da perspectiva de que ‘não há almoço grátis’): de um lado, o mero cumprimento das imposições não é em si um indicador de aumento de capacitação (em virtude da precariedade dos serviços); de outro, a manutenção das famílias no programa não é nem sequer garantia de que elas se tenham beneficiado de qualquer serviço, já que, quando o serviço não é provido por falta de disponibilidade, a condicionalidade é simplesmente suspensa. Ou seja, o programa não prevê nenhuma punição para a falha do governo em cumprir com o seu dever de oferecer os serviços. (2009, p. 70)

A Portaria n.º 551/2005 demonstra detalhada regulação do descumprimento das condicionalidades centrada principalmente na responsabilização das famílias. A considerar as sanções a serem aplicadas, constata-se que a gradação entre o bloqueio e o cancelamento é curto, inexistindo preocupação maior na legislação com o reforço do acompanhamento da família a fim de reverter a situação. Há apenas um artigo estabelecendo a possibilidade do descumprimento advir da má prestação do serviço público, sem que haja, porém, maior preocupação em usar das condicionalidades para monitorar esses serviços, conforme preconiza a lei instituidora do PBF. Pode-se dizer que a Portaria n.º 551/2005 tem viés caráter punitivo às famílias forte e preponderante.

Em 2008, três anos após estar em vigor a Portaria n.º 551/2005, advém a Portaria GM/MDS n.º 321, de 29 de setembro de 2008, que a substitui e revoga. Referida portaria altera o posicionamento do MDS a respeito do descumprimento de condicionalidades, fortalecendo as responsabilidades dos órgãos públicos em monitorá-las para melhorar a prestação dos serviços públicos e suavizando o caráter sancionador em prática. Esse novo marco regulatório evidencia o uso equivocado da fiscalização das condicionalidades pelos Municípios como forma de vigiar as famílias, causando humilhações e constrangimentos. Prova disso é o alerta contido no artigo 20⁵² da referida portaria, o qual parece mais uma reprimenda aos entes da Federação, na medida em que veda aos Estados e Municípios rol de ações que escapam aos limites legais do Programa, tais como a instituição de outros efeitos relacionados às condicionalidades sobre os benefícios financeiros pagos além dos previstos na portaria, a

⁵² Conforme Portaria GM/MDS n.º 321, de 29 de setembro de 2008: “Art. 20. Em respeito à legislação que criou o Programa e aos compromissos assumidos na adesão ao PBF, é vedado aos estados e municípios: I - instituir outros efeitos relacionados às condicionalidades sobre os benefícios financeiros pagos às famílias além dos previstos nesta Portaria; II - instituir outras condicionalidades à família; e III - utilizar formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras a respeito do descumprimento das condicionalidades.”

criação de novas condicionalidades e a utilização de “formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras” ao tratar do descumprimento das condicionalidades.

Referido artigo é a evidência de que as condicionalidades estabelecidas pela lei criadora do PBF transfiguram-se de formas de monitorar as políticas públicas em meios de castigar a população pobre, rebaixando ainda mais seu status social. Ao invés de contribuir para o reconhecimento por solidariedade de Honneth (2003), a fiscalização do cumprimento das contrapartidas acentua a humilhação e o constrangimento a essa população, conforme o inciso III do artigo 20 acima descrito demonstra.

No que tange às sanções, essa nova portaria estabelece gradação maior entre a primeira e a última a ser aplicada, além de criar diferenciação para o caso do descumprimento atingir o benefício variável do adolescente entre 16 a 17 anos dos demais benefícios.

Com a nova portaria, a gradação entre a primeira sanção e o cancelamento do benefício, que é a última, fica maior, dando maior possibilidade às famílias e ao Estado de tentar reverter a falta de acesso aos serviços públicos, conforme indicado: advertência sem efeito sobre o benefício, no primeiro registro de descumprimento; bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento; suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento e cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.

No que tange ao benefício variável para jovens de 16 e 17 anos, a portaria estabelece sanções próprias, provavelmente porque esses adolescentes já possuem certa autonomia para decidir frequentar ou não a escola, a qual não pode prejudicar a família ou seus irmãos, no caso de descumprimento. No que se refere ao descumprimento, as punições prescritas são a advertência, no primeiro registro de descumprimento do adolescente, a suspensão do benefício variável do jovem por dois meses, no segundo registro de descumprimento do adolescente e o cancelamento do mesmo benefício no terceiro registro de descumprimento do adolescente.

Constata-se, portanto, que a regulamentação da gestão das condicionalidades é iniciada em 2005 com acentuada e exclusiva responsabilização das famílias, afastando-se do caráter de seu uso como monitoramento das políticas públicas, constante da lei que cria o Programa. Por três anos, esse viés autoritário e humilhante prepondera na execução do Programa, sendo abrandado somente em 2008, quando há fortalecimento do perfil de planejamento de políticas sociais pelo Programa, embora o âmbito punitivo às famílias permaneça de forma mais sutil.

Em 2012, com a Portaria GM/MDS n.º 251, de 12 de dezembro, há mais reforços do caráter de monitoramento da gestão das condicionalidades e atenuação do seu viés punitivo às

famílias. As sanções passam a ser as mesmas para todos os benefícios, sem distinção daquelas anteriormente feitas para o benefício variável de jovem entre 16 e 17 anos. Além disso, dificulta-se o cancelamento do benefício ao não mais se estabelecer uma situação pré-determinada para que ele ocorra (anteriormente é automático, basta estar no quinto registro de descumprimento para sua aplicação), além de condicioná-lo à realização de acompanhamento socioassistencial da família pelo Município com registro no Sistema de Condicionalidades (Sicon). É esta última condição — a exigência do acompanhamento socioassistencial da família— que estagna a aplicação de sanções e demonstra o quanto as penalidades são nocivas para as famílias e para os profissionais da área da assistência social.

Cumulativamente a esta última condição, somente se aplica o cancelamento se há a permanência da família em situação de suspensão durante 12 meses, contados a partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão e se, após o decurso deste prazo, ela apresentar novo descumprimento com efeito no benefício nas repercussões posteriores, respeitando os 6 meses para reinício dos efeitos gradativos.

O intuito dessa portaria de 2012 é também o de reforçar as atribuições dos Municípios baseadas no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas⁵³. Segundo informações publicadas pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC) e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)⁵⁴, o cenário de aplicação das sanções às famílias beneficiárias sem o acompanhamento correspondente pelas equipes socioassistenciais dos Municípios sobre as razões para que isso ocorra é assustador. É indicado que, entre novembro de 2011 a agosto de 2012, somente 3,2% das famílias que sofreram penalidade pelo descumprimento de condicionalidades têm o atendimento feito pelas equipes socioassistenciais registradas no Sicon e das que sofreram suspensões, apenas 5%

[...] no período entre novembro de 2011 a agosto de 2012, que compreende as repercussões de nov/11, mar/12, mai/12 e jul/12, 964.550 famílias tiveram efeitos de descumprimento das condicionalidades, sendo que, desse total, 30.540 (3,2%) famílias tiveram o acompanhamento registrado no Sicon. Considerando apenas suspensões, das 183.307 famílias com benefício suspenso neste período, público prioritário do Protocolo, apenas 9.307 tiveram o registro do acompanhamento no Sicon, o que representa uma cobertura de

53 O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas foi publicado por meio da Resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) n° 07, em 10 de setembro de 2009. Segundo o MDS, “a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela é formada pelas três instâncias do Suas: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).” (MDS,2013)

54 Informações contidas na Instrução Operacional Conjunta n° 19 da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), datada de 7 de fevereiro de 2013.

5%. Por outro lado, os dados parciais do “Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS” referentes ao período de janeiro a agosto de 2012, revelam que foram incluídas em acompanhamento nestas unidades, aproximadamente, 140 mil famílias em descumprimento de condicionalidades. Isso indica que, apesar de a Assistência Social estar acompanhando esse número de famílias, em descumprimento de condicionalidades, necessita-se urgentemente aprimorar o processo de registro dessas informações no Sicon, para que, com avaliação prévia da pertinência, seja feita a interrupção dos efeitos do descumprimento de condicionalidades, evitando-se, assim, a descontinuidade da transferência de renda e o agravamento da situação de vulnerabilidade a que está exposta a família.

De 964.550 famílias, somente 3,2% é atendida e tem informações sobre sua situação registradas no Sicon, o que viabiliza o reestabelecimento do direito à segurança de renda, enquanto todas as demais 96,8% das famílias continuam sendo penalizadas sem qualquer possibilidade de reversão da sua situação, a não ser que tenham iniciativa própria de reverter o descumprimento ou procurar um CRAS para reestabelecer o pagamento dos benefícios. Por outro lado, embora haja atendimento a 140.000 famílias em descumprimento de condicionalidades pelos CRAS e CREAS, esse montante ainda é muito inferior ao total das famílias em descumprimento de condicionalidades (964.550), o que indica problemas na execução das competências do Protocolo de Gestão Integrada supracitado pelas unidades socioassistenciais municipais.

Referidos dados sobre a ausência de acompanhamento socioassistencial aliada à excessiva penalização das famílias pobres, que repercute na cessação do pagamento do benefício, piorando ainda mais a situação de pobreza em que vivem, é a demonstração do contrassenso em que se constitui a instituição de contrapartidas aliada às sanções pelo seu descumprimento.

Pode-se afirmar que a situação das famílias pobres que descumprem as condicionalidades torna-se pior do que antes de receber o benefício. Em primeiro, porque ao receber o(s) benefício(s), elas experimentam algum tipo de melhoria de sua situação de vida, que segundo demonstram os dados, correspondem majoritariamente a gastos do dinheiro com a compra de alimentação. Ao deixarem de receber o benefício, voltam a não ter recursos financeiros para melhorar a sua alimentação. Além disso, em segundo, passam a ser vistas como inadimplentes, recebendo diminuição em seu status social já não muito valorizado, que passa a ser mais rebaixado ainda.

A trajetória da regulamentação do PBF demonstra mudança de rumos, conforme demonstrado. Ela inicia com um perfil altamente punitivo das famílias beneficiárias e ao longo dos anos vai arrefecendo esse perfil da gestão das condicionalidades como punição e reforçando

seu papel de instrumento de monitoramento de políticas sociais. Embora haja essa reversão de rumos, as punições às famílias em caso de descumprimento das contrapartidas persistem.

Cabe ressaltar ainda que a mudança de rumos, contudo, não significa a melhoria substancial das políticas de educação e saúde, mas simplesmente a valorização das condicionalidades como finalidade de monitoramento. Daí a se efetuar as mudanças nas atenções dessas políticas para melhorar a prestação de serviços públicos há longo caminho a ser perseguido.

Constata-se, pois, que embora a lei instituidora do PBF tenha se orientado por atribuir à gestão das condicionalidades perfil de instrumento de monitoramento das políticas públicas de educação, saúde e assistência social, o seu decreto regulamentador (Decreto Federal n. 5.209/04) e a Portaria do GM/MDS n.º 551/2005 dão sustentação a viés extremamente punitivo e sancionador das famílias que descumprem as contrapartidas. Há incompatibilidade entre a lei instituidora do Programa e a sua legislação regulamentadora, podendo ser arguida ilegalidade desta, o que corrobora a intensa disputa de projetos político-ideológicos e forças na execução das políticas sociais, assim como o papel do direito como justificador dessa. Conforme alertam Cohn (2010) e Sposati (2009)

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. (SPOSATI, 2009, p. 15)

Essa sobrevalorização da punição pelo descumprimento da condicionalidade ao invés da investigação sobre o porquê dele ter ocorrido demonstra a deturpação da execução do Programa e sua contaminação pela concepção neoliberal. As penalidades aplicadas às famílias beneficiárias pelo descumprimento reforçam-se, nesse sentido, como forma de culpabilização delas pela situação de pobreza em que vivem e por permanecerem nela.

As punições ainda possibilitam inversão de papéis dos técnicos das áreas fins, principalmente a assistencial, na medida em que estes deixam de orientar e acompanhar as famílias para se transformarem em verdadeiros fiscais das ações delas com seus filhos e adolescentes. O caráter investigativo muitas vezes contamina o assistente social de forma extrema e repercute na violação do direito à privacidade das famílias beneficiárias do PBF. Pinto (2013, p. 164), ao discutir sobre o “baralhamento” entre o público e o privado, indica ações das assistentes sociais que constroem os beneficiários

[...] é perceptível, no cotidiano dos beneficiários, em alguns momentos, o inverso, ou seja, o público tentando sobrepor-se ao privado. Essa sobreposição acontece quando as famílias que recebem o benefício são visitadas pelas

assistentes sociais ou no momento em que realizam o recadastramento junto ao gestor municipal. Com o objetivo de auxiliar as famílias, as assistentes sociais procuram indicar o que seria melhor e mais adequado para melhorar as condições de vida das famílias, o que pode incluir, em alguns casos, como empregar o dinheiro do benefício. Carmem, moradora da vila, cidade de Canoas, relata que quando a assistente social vai até sua casa, essa costuma abrir os armários para olhar os alimentos e critica a compra de biscoitos recheados pelas suas filhas. Outra moradora da mesma região expõe que o mesmo acontece em sua casa e que, por diversas vezes, sabendo da visita das assistentes sociais por uma vizinha, correu para comprar “fiado” frutas na venda da esquina. [...]

Reforce-se, nesse sentido, a despolitização provocada pela inversão de papéis, que afasta os profissionais do âmbito de execução de política que promove direitos sociais, transformando-os em verdadeiros delegados morais.

As punições, que resultam, à exceção da advertência, na suspensão do pagamento dos benefícios em dinheiro são elementos introduzidos pela legislação regulamentar ao Programa, que o descaracterizam enquanto política assecuratória de direitos humanos e se constituem em forma autoritária de relação entre o Estado e a população. Elas são exemplos da imposição da “relação mando-obediência” constitutiva da sociedade autoritária brasileira, indicada por Chauí (2006) quando explica sobre a constituição do Brasil sob o manto do mito fundador

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como “cultura senhorial”, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade [...] (Ibid. p. 89).

O Governo Federal é o mandante das obrigações à população pobre, tutorando suas ações, partindo do pressuposto de que ela não tem iniciativa própria em cuidar de seus filhos e de que há disponíveis, pra uso e gozo, fartos equipamentos públicos garantidores destas duas políticas sociais. É como desabafa a beneficiária Maria, moradora de Canoas (RS), citada por Pinto (2013, p. 162)

Meus filhos vão à escola, mas quando ficam doentes ou faltam por qualquer motivo vou até a escola explicar, sei que eles cortam a bolsa se faltar muito à escola. Às vezes fico com raiva, pobre tem que dar explicação para tudo.

A instituição das sanções por meio da legislação regulamentar trata de evidenciar análise preconceituosa da camada da população beneficiária, com base na premissa neoliberal de que cada um é responsável pela sua posição socioeconômica (REGO, PINZANI, 2013). É a

naturalização da desigualdade e da diferença, postas como inferioridade natural, uma matriz senhorial da Colônia que põe em prática o princípio liberal da igualdade formal dos indivíduos perante a lei (CHAUÍ, 2006), traço marcante da sociedade autoritária brasileira.

O preconceito da sociedade autoritária brasileira (CHAUÍ, 2006) consistente na penalização pelo descumprimento das condicionalidades faz com os próprios beneficiários internalizem a imagem negativa construída exogenamente e se culpem pela sua situação, tornando-se, como nos ensina Rego e Pinzani (2012), vítimas do discurso de autolegitimação formulado pelos grupos dominantes.

Por outro lado, faz-se mister analisar qual a repercussão que as condicionalidades desempenham na vida das famílias beneficiárias, a partir da análise de índices socioeconômicos e estudos que vêm sendo realizados por vários especialistas a seu respeito. O intuito é falsear a hipótese levantada, como prova de validá-la ou não, estudo que é feito no subcapítulo a seguir.

3.3 AS REPERCUSSÕES DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES NOS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS: INDICATIVOS SEM EXATIDÃO

Importante informar que os estudos sobre as condicionalidades dos programas de transferência de renda no mundo são abundantes. Também são muitas as pesquisas e estudos quantitativos feitos sobre essas condicionalidades nos PTCRs brasileiros, bem como relativas ao PBF. Debate-se, a seguir, alguns dos estudos mais recentes sobre o assunto, especificamente sobre o Programa objeto desta dissertação.

No que se refere às condicionalidades da saúde⁵⁵, Rasela et al. (2013) indicam que o PBF vem desempenhando papel significativo na redução da mortalidade infantil geral e por causa relacionadas como a pobreza, tais como a desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros entre 2004 e 2009. A mortalidade infantil reduz porque há aumento da cobertura vacinal (principalmente para o sarampo e a vacina tetravalente) e consultas pré-natais, além da diminuição das taxas de hospitalização em menores de cinco anos. Segundo esse mesmo estudo, uma renda maior pode aumentar o acesso a alimentos e outros bens relacionados à saúde, diminuindo a desnutrição infantil, que teve queda no país na última década. Os autores ainda indicam que o Programa Saúde da Família (PSF) aumenta em geral o acesso aos cuidados de saúde, o que poderia reforçar o contato do PBF sobre os beneficiários cobertos para o PSF, se

⁵⁵ Para aprofundar as discussões sobre as condicionalidades da saúde, ver: De Bem Lignani et alli (2011); LINDERT, K et al. (2007); Paes-Sousa; Quiroga (2011); Paes-Sousa; Santos; Miazaki (2011); Rasella; Aquino; Barreto (2010); Oliveira et al. (2007); Paes-Sousa; Miazaki; Santos (2011); Silva, A. et al. (2010); Junior; Jaime; Lima (2013).

comparados com outros beneficiários que são assistidos por unidades de saúde tradicionais, que além de mais distantes não realizam visitas domiciliares. Nesse sentido, eles concluem que

Os resultados deste estudo fornecem evidência de que uma abordagem multissetorial, que combine um PTCR em larga escala, com o potencial de agir sobre importantes determinantes sociais de saúde, e um sistema de atenção primária à saúde eficaz, capaz de atender às condicionalidades impostas para o PTCR, pode reduzir substancialmente a mortalidade infantil por causas relacionadas com a pobreza em um país de renda média como o Brasil. (RASELA et al., 2013, p. 254/255)

Santos, M. P. et al. (2013) também estudaram o baixo peso de crianças nascidas em famílias beneficiárias do PBF e não beneficiárias, entre 2006 e 2008 da região Nordeste, com base na renda *per capita* mensal familiar, a partir da linha de pobreza do PBF (per capita inferior a R\$70,00 e per capita entre R\$70,00 e R\$140,00). Há menor prevalência de baixo peso ao nascer nos filhos de mulheres de famílias beneficiárias do PBF em relação aos filhos de mulheres de famílias que não são beneficiadas (demanda retida) pelo Programa. O valor registrado foi de 6,3% para beneficiárias contra 5,5% para não beneficiárias. Todavia, o estudo feito pelos autores dá indicativos de que as condicionalidades da saúde, principalmente as consultas pré-natal, podem ajudar a melhorar os índices de baixo peso de bebês ao nascer, sem que possa afirmar com certeza dessa relação de causa e efeito entre o índice e o Programa

A menor prevalência de baixo peso ao nascer foi observada no primeiro grupo: nascidos vivos muito pobres beneficiárias do Bolsa Família. É um grupo que, embora exposto a dois fatores de risco importantes, baixa renda e baixa instrução das mães, apresenta a mais baixa prevalência de baixo peso ao nascer, o que sugere que o benefício do Bolsa Família pode ter um papel importante na prevenção do baixo peso ao nascer neste grupo. Contudo, são necessários mais estudos para confirmar esta hipótese. (SANTOS, M.P. et al., 2013, p. 269)

Facchini et al. (2013) desenvolvem pesquisa buscando comparar indicadores de situação de saúde e de utilização de serviços, com especial atenção às condicionalidades de saúde, entre beneficiários e não beneficiários do PBF, conforme o perfil de renda, em duas regiões brasileiras, Nordeste e Sul. Os autores concluem que no Nordeste, a realização de seis ou mais consultas de pré-natal na Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro foi maior em gestantes que recebiam o benefício do PBF, independentemente da renda. O recebimento de orientação sobre o aleitamento materno exclusivo até os 6 meses foi de 95% independentemente da região e dos grupos de comparação (beneficiários ou não beneficiários). Com relação à realização de consultas até 15 dias de vida, somente no Nordeste e no grupo com renda per capita inferior ou igual a R\$140,00 a prevalência foi maior entre famílias beneficiadas pelo PBF do que entre os

não beneficiários. Consultas de bebês de 15 dias até 1 ano de idade não mostraram diferença em função do recebimento do benefício. Como conclusão, os autores entendem que o PBF mostra

[...] um potencial significativo para a redução de desigualdade e iniquidades em saúde. Este impacto positivo nos indicadores de saúde poderia ser ainda maior, caso fossem superados os limites sistêmicos dos serviços de saúde, como a rotatividade dos profissionais, a precariedade da infraestrutura e os problemas de acesso e de qualidade em saúde. (FACCHINI et al., 2013, p. 279)

Os três estudos descritos evidenciam que as condicionalidades de saúde podem estar ajudando a melhorar os índices socioeconômicos relacionados à saúde. Contudo, em todos os três estudos são evidenciadas situações em que o fato da família ter que cumprir a condicionalidade da saúde não altera a realidade dos fatos. Prova disso é a constatação de que as gestantes, tanto as não beneficiárias quanto as beneficiárias do PBF, receberam informações sobre o aleitamento materno exclusivo até os seis meses, além delas realizarem consultas de seus bebês de 15 dias até 1 ano de idade. Isso demonstra que não é a exigência do cumprimento do acompanhamento do crescimento infantil que leva às mães a realizarem-no, mas sim seu próprio interesse em cuidar de seus bebês. No que se refere às condicionalidades da saúde, pode-se indicar que a exigência de seu cumprimento ainda não demonstra, de maneira inequívoca, que há evidentes e substantivas melhorias nas condições de vida das famílias beneficiárias. A relação causa e efeito ainda é incipiente. Por outro lado, os mesmos estudos relatam problemas com a prestação do serviço, indicando que a melhoria da infraestrutura, do perfil dos profissionais e da localização dos equipamentos são providências que, juntamente com a renda, têm potencial de melhorar os indicadores de saúde.

No que se refere às condicionalidades da educação⁵⁶, muitas também são as pesquisas a seu respeito. Oliveira e Soares (2013a) analisam a relação entre o PBF e as probabilidades de repetência. De acordo com os autores, o aluno participante do PBF possui probabilidade de repetência 11% menor que os demais alunos inscritos no CadÚnico, o que significa que “o programa tem um impacto estatisticamente significativo sobre a progressão das crianças, embora relativamente pequeno” (Ibid., p. 291). Dentre os alunos que cumprem a condicionalidade de frequência à escola, há indicativo de que eles possuem chances até 40% menores de repetência do que aqueles que não cumprem. Todavia, os autores alertam que “[...] afirmar que este é um

⁵⁶ Para aprofundar a discussão sobre as condicionalidades da educação, ver: Fahel; França; Moraes (2011); Oliveira; Soares, 2013b, Craveiro; Ximenes (2013); INEP (2011).

impacto da condicionalidade pode ser precipitado” (Ibid., p. 291). A pesquisa ainda conclui, analisando dados do percentual de cadastrados na escola e percentual de beneficiários que, no nível do aluno, o fato de estar em família beneficiária do PBF indica a redução na probabilidade de repetência, enquanto no âmbito da escola, o percentual de alunos nesta situação pode ser retrato socioeconômico da escola, que é “[...] em geral, mal preparada e que é capaz de punir os alunos com o instrumento da repetência, culpando-os por um aprendizado ruim do qual não são culpados.” (Ibid., p. 294).

Já Cireno, Silva e Proença (2013) realizam estudo com o intuito de analisar a associação entre o PBF e o desempenho e percurso escolar. Para isso, usam como variáveis o desempenho médio na Prova Brasil⁵⁷, o abandono escolar, a reprovação no ano escolar e a taxa de distorção idade-série. Como resultados, os autores indicam que os alunos oriundos do PBF têm desempenho pior do que a média dos alunos na Prova Brasil, sendo possível notar, entretanto, que há queda substancial nesta desvantagem entre os alunos do 5º e 9º ano, “[...] sugerindo que a participação no programa, em especial o cumprimento da condicionalidade, pode contribuir para a diminuição da diferença no desempenho destes alunos” (Ibid., 2013, p. 300/301). Os autores concluem que o pior desempenho na Prova Brasil é explicado não só pelas condições socioeconômicas dos alunos, como também pelas características das escolas que frequentam, que indica a precariedade do serviço educacional prestado. Sobre as demais variáveis, eles relatam que a permanência no Programa é o que diferencia resultados positivos. Ou seja, se no 5º ano os alunos do PBF têm índice alto de possível reprovação, já no 9º ano, essa probabilidade passa a ser negativa. As variáveis “abandono”, “distorção” e “participar no programa” indicam que os beneficiários têm menor probabilidade tanto de abandonar a escola quanto de estarem atrasados no percurso escolar.

Constata-se, pois, que no âmbito da educação há tendência de que os alunos provenientes de famílias beneficiárias do PBF melhorem seus índices de repetência, abandono da escola e frequência. Nesse sentido, Araújo (2011) reforça a educação como alargadora das perspectivas da pessoa. Contudo, percebe-se que o nível do aprendizado dos alunos ainda é problemático, na medida em que a permanência da escola não lhes garante aquisição de

⁵⁷ A Prova Brasil é avaliação para diagnóstico, em larga escala, cujo objetivo é avaliar a qualidade de ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Essa avaliação, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), ocorre por meio da aplicação de testes padronizados (há questões de língua portuguesa e matemática) e questionários socioeconômicos aos alunos matriculados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental. As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ao lado das taxas de aprovação nessas esferas. (MEC, 2015)

conhecimento suficiente para melhorar seu desempenho educacional. O pior desempenho dos alunos na Prova Brasil no 5º e 9º ano, embora haja a melhoria desse índice na segunda avaliação, demonstra que obrigar os alunos a frequentarem as escolas não necessariamente resulta no tão propalado desenvolvimento humano pessoal que se alardeia ao se exigir o cumprimento das condicionalidades. Não obstante, essa situação representa que esses alunos das famílias beneficiárias que frequentam a escola não estão nas ruas ou em outro tipo de atividade, ponto positivo, mas, que ao mesmo tempo, são obrigados a estudar em escolas muitas vezes em péssimas condições de infraestrutura e de ensino, sob pena de perderem o benefício pecuniário do Programa, ponto negativo.

Reforça-se ainda o caráter punitivo das condicionalidades da educação ao se verificar que, para as crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade de famílias beneficiárias, a frequência mínima exigida pelo Programa é de 85%, superior aos 75%⁵⁸ estabelecidos para os demais estudantes da rede privada e pública nacional não beneficiária. Qual é a razão efetiva para se exigir das crianças e adolescentes pobres mais tempo de frequência em escolas em relação às demais crianças e adolescentes? Na verdade, essa é herança do programa Bolsa Escola que permanece no PBF, sob a justificativa de conservação das regras anteriores (COHN, 2012).

O que os estudos e pesquisas sobre as condicionalidades evidenciam é que há possível propensão à melhoria dos índices socioeconômicos pelas famílias beneficiárias do PBF. A assertiva é lacônica (“há possível propensão”) porque os estudos além de se basearem em dados quantitativos, não logram demonstrar se os bons resultados decorrem da exigência do cumprimento das condicionalidades, do recebimento da renda ou mesmo do próprio acesso aos serviços públicos de educação e saúde. A relação causa e efeito é de difícil aferição, além das melhorias não serem de grande magnitude.

Não há evidências empíricas, pois, da justeza das condicionalidades (KERSTENETSKY, 2013). O desenvolvimento da legislação regulamentar da gestão das condicionalidades do Programa demonstra a instituição de viés altamente punitivo das famílias que não as cumpriam, em evidente descompasso com a lei que o instituiu. A ausência de acompanhamento das famílias beneficiárias em descumprimento por assistentes sociais municipais é exigência ratificada como forma de reestabelecer o intuito de usar o Programa como

⁵⁸ De acordo com o artigo 24, inciso VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal n. 9.394/1996: “A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras: [] VI – o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.”

monitoramento das políticas sociais. A persistência das punições, embora sua aplicação tenha sido abrandada ao longo do tempo e vinculada ao necessário acompanhamento das famílias, com a suspensão do pagamento da renda comprova que seu intuito é de castigar as famílias pobres. Nesse sentido, repete-se a pergunta de Kerstenetzky (2013, p. 474)

[...] qual seria o ganho social do cancelamento de benefícios (mesmo que apenas depois de várias advertências e suspensões) que complementam a renda de pessoas em privação severa — vamos abandoná-la à sua irracionalidade? Tampouco consigo enxergar qualquer efeito benéfico de tal penalização sobre o bem-estar e a chance de vida das crianças dessas famílias.

Por outro lado, a conhecida má prestação dos serviços públicos de educação e saúde faz com que a obrigação em cumprir as condicionalidades se torne em reprimenda, sem que o acesso a esses serviços represente desenvolvimento humano. No que tange à educação, a frequência muitas vezes significa estar fora das ruas, mas não necessariamente estar aprendendo novos conteúdos para aprimorar seus conhecimentos.

Desta forma, fica evidente que embora a criação do Programa tenha impedido, num primeiro momento, que se imputasse às condicionalidades o viés punitivo, o qual juridicamente deveria ter restringido a regulamentação posterior de sua gestão, o que não ocorre, num segundo momento ela se torna preponderante, marcando o ideário de que as famílias beneficiárias tem certo grau de não cuidado e displicência com relação à saúde e educação de seus filhos, herança dos programas de transferência condicionada de renda que substitui (COHN, 2012, p. 29).

A exigência do cumprimento das condicionalidades não é só a subsunção ao ideário neoliberal propugnado pelo Banco Mundial quando disposto a financiar a implementação do Programa, mas também e principalmente a forma pela qual o Governo Federal encontra de convencer a opinião pública e a sociedade da necessidade de instituição do Programa (COHN, 2012; KERSTENETZKY, 2013; MEDEIROS, BRITO, SOARES, 2007). Elas servem mais como discurso de justificação à concessão de renda desvinculada do trabalho pelo Governo Federal, muito menos como meio possível do rompimento do círculo geracional da pobreza e meio de promover o desenvolvimento humano, dado o baixo nível de prestação das atenções de saúde e educação.

As condicionalidades servem, pois, para mitigar a caracterização do PBF como programa assecuratório de direitos humanos, transmutando-se em elemento que confere ambiguidade a ele, afastando-o da dimensão de cidadania e autonomização das famílias que faz parte de seu objetivo inicial.

Esse desenho do Programa tem repercussão na forma como o Poder Judiciário o avalia?
É o que pretende se demonstrar no subcapítulo seguinte.

3.4 O OLHAR DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O PROGRAMA: O LEGALISMO COMO FORMA DE NEGAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA DE RENDA

A configuração do direito exige a análise de vários aspectos do mesmo fenômeno. Um deles refere-se à possibilidade de judicialização do fenômeno, ou seja, a possibilidade de que ele seja avaliado pelo Poder Judiciário em caso de não ser efetivado ou se a efetivação for precária. É intuito desta seção avaliar a formatação do Programa usando a hermenêutica jurídica para analisar a legislação que o cria e precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o PBF.

Os preceitos legais que dão criação ao PBF originam-se numa medida provisória em outubro de 2003, posteriormente aprovada e transformada em lei. É nessa lei que são encontrados os fundamentos de análise do Programa.

A lei que cria o PBF não delimita expressamente o que são os benefícios concedidos pelo Programa. É o regulamento da lei, em seu artigo 21⁵⁹, que, num ato de exorbitância em relação à ausência de delimitação legal, enfatiza a sua não caracterização como direito adquirido.

A justificativa para que não seja considerado como direito é a sua caracterização como provisório. Os programas no geral têm embutido em sua formatação a provisoriedade, que se antagoniza com os serviços, permanentes. A provisoriedade que o caracteriza decorre do objetivo nele embutido de que a fome e a miséria acabem. A provisoriedade do Programa, contudo, se contrapõe com sua existência, que já completa 11 anos, indicando provável permanência.

Utilizando-se do método hermenêutico, é possível afirmar que o benefício pecuniário promovido pelo PBF não é assegurado como direito na legislação. Essa constatação decorre da análise de alguns elementos de configuração do Programa.

Em primeiro, o acesso ao Programa não é universal. Conforme já salientado, trata-se de programa focalizado, ou seja, há o uso de linha de pobreza para justificar o acesso a ele, situação que restringe o atendimento, impossibilitando o seu acesso pela universalidade das pessoas pobres. Mas será que, provando que estão dentro da linha de pobreza do Programa, os beneficiários podem pleitear judicialmente sua inclusão nele?

De acordo com Barros et. al. (2008, p. 7, notas explicativas), o sistema de seleção para

⁵⁹ De acordo com art. 21 do Decreto Federal n.º 5.209, de 17 de setembro 2004: "Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos."

acesso ao PBF é formado por três estágios, cujo objetivo é contribuir para a maior focalização do programa. No primeiro estágio são definidas cotas para o número máximo de beneficiários em cada município, a partir da estimativa de pobreza do município, que é feita pelo IPEA com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Censo Populacional e as informações contidas no Cadastro Único. Esta etapa é de responsabilidade do MDS.

No segundo estágio, os governos locais (Municípios) identificam e cadastram as famílias que são possíveis beneficiárias do PBF, levando em consideração a cota disponível. No último e terceiro estágio, dentre as famílias registradas no Cadastro Único, são selecionadas, de forma automatizada, pelo MDS, as famílias que receberão o benefício, segundo as cotas disponibilizadas, sendo o critério principal a menor renda *per capita*.

Há afunilamento das possibilidades de recebimento da renda, que se constituem em restrições em cada uma das três etapas.

Diante deste sistema de seleção acurado, em muito baseado na oportunidade e conveniência do administrador, ou seja, na sua discricionariedade, tanto para disponibilizar recursos orçamentários para o PBF, quanto para estabelecer as cotas para os municípios e selecionar as famílias, não há elementos legais que possibilitem, num primeiro momento e de forma legalista, considerar a Bolsa Família como direito.

Contudo, mesmo diante da precariedade de delimitação do benefício como direito à proteção social por meio da segurança de renda na legislação que o cria, não há como afastar a possibilidade de afirmação dos benefícios concedidos pelo PBF como direito.

A delimitação como direito decorre do motivo de sua instituição: a pobreza, que em situações extremas pode gerar a morte, o que torna os benefícios em forma de resguardar o direito à vida. Mas além da questão limítrofe em que se constitui a morte, a falta de instrução e de saúde são situações que impedem o desenvolvimento das pessoas e mitigam a possibilidade de escolhas na vida, prejudicando a sua vida em sociedade. Daí a busca de uma participação paritária (FRASER, op. cit) dessas famílias na sociedade, resguardando sua dignidade e o acesso aos direitos sociais.

Embora o regulamento do Programa frise que os benefícios não se constituem em direito, pergunta-se: o que deve o Estado fazer se toma ciência que há pessoas em situação de vulnerabilidade porque não tem o que comer? Ou se há ciência de que há famílias vivendo em condições degradáveis, contendo crianças, adolescentes e gestantes entre seus membros?

A omissão não é dada como opção ao Estado pela nossa Constituição Federal. Ao contrário, ela estabelece atribuições e fundamentos da República Federativa Brasileira, que

conjuntamente com os direitos sociais, configuram-se no dever de atuação para fazer cessar situações como essas.

É obrigação do Estado lhes garantir proteção. É direito das famílias requererem-na quando delas elas precisarem (artigo 203, caput C.F.). A cidadania e a dignidade da pessoa humana (art.1º, incisos II e III) são fundamentos da República Federativa Brasileira. Dentre seus objetivos fundamentais está a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), portanto, sempre que o Estado toma ciência de situações de pobreza, ele tem o dever de agir.

A instituição do PBF é o reconhecimento do Estado a esse seu dever. Essa assumpção, porém, não está positivada na lei, o que não a impede de ser reconhecida como existente diante dos fundamentos e objetivos da República Federativa Brasileira, os quais, numa interpretação sistemática, são princípios que devem nortear toda a legislação infraconstitucional, dentre elas, a que institui o Programa.

Além da lei posta, outro aspecto que possibilita delimitar um fenômeno como direito é a possibilidade de sua judicialização. Na verdade, mais do que a possibilidade, é a viabilidade de ter reconhecido judicialmente o direito à segurança de renda em caso de pobreza.

A discussão das políticas públicas pelo Poder Judiciário é antiga. Para parametrizar sua atuação no controle de políticas públicas, o Poder Judiciário usa o princípio da separação dos poderes e da legalidade.

Num primeiro momento, a atuação jurisdicional majoritariamente se afasta da possibilidade de interferir nas pendências que envolvem as políticas públicas. Alegando a impossibilidade de adentrar no mérito e na oportunidade do administrador em editar ou se omitir de editar atos que impeçam ou dificultem a efetivação de direitos sociais, o Poder Judiciário é conservador, não acatando pedidos e julgando demandas improcedentes. Posteriormente, esse posicionamento de neutralidade sofre alterações, que ainda estão em curso. São várias as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal que reconhecem direitos não positivados explicitamente em leis: o direito à união homoafetiva, a possibilidade de realização de aborto para situações de anencefalia do bebê.

Esse posicionamento inovador, para muitos vistos como de legislador positivo, funciona como alerta ao Poder Legislativo de que a omissão pode ser elidida pelo Poder Judiciário, por meio de suas decisões. Todavia, esse posicionamento de interferência ainda não demonstra ter atingido direitos sociais que tenham relação direta com o capital, como é o caso do PBF. Não é possível negar que o PBF, embora muito timidamente, também contribui para realizar o

combate à desigualdade social. Mais do que isso, ele destaca do orçamento público aproximadamente 0,5% do PIB para garantir a execução do Programa por meio da concessão de renda desvinculada do trabalho, recursos os quais deixam de ser aplicados em outras áreas. Na disputa pela renda, são as famílias pobres que a recebem.

Conforme descrito acima, os fenômenos que são analisados de forma alvissareira pelo Supremo Tribunal Federal são ligados à moral e à efetivação de direitos individuais: o direito à escolha do seu parceiro, o direito à vida e à dignidade da mulher grávida, o direito a não ser discriminado. Quando é deparado com questões que envolvem a relação direta com o capital, como é o PBF ao conceder dinheiro às pessoas, o Poder Judiciário demonstra-se como um aliado do discurso hegemônico neoliberal.

Prova disso é que o Supremo Tribunal Federal (STF), acionado para analisar dois casos em que as famílias não foram incluídas no PBF, embora sejam pobres, já se posicionou contrariamente à configuração do benefício como direito.

Ao analisar agravo regimental interposto nos autos do recurso extraordinário proveniente do estado do Amazonas, de nº 628.171⁶⁰, alegando impossibilidade de rever a questão por ser necessário o revolvimento da matéria fática, o STF refuta a possibilidade do benefício do PBF ser considerado com direito. A Ministra relatora, Sra. Carmen Lúcia, ratifica a decisão da Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Amazonas, que reforma a sentença que determina a inclusão da recorrente no PBF e impossibilita-a de ter acesso ao benefício.

Percebe-se, porém, uma dissonância no entendimento do fenômeno pelos operadores do Direito. A primeira instância, o Juizado Especial Federal do Amazonas, entende que o direito à segurança de renda deve ser efetivado à família pobre. A Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Amazonas, órgão colegiado que analisa recursos, altera esse entendimento, desqualificando o benefício do Programa como direito, posicionamento ao qual o Supremo Tribunal Federal, nosso defensor da Constituição, se filia.

No relatório do caso, a Ministra assim descreve a motivação da recorrente, potencial beneficiária

Alega a Agravante que “não pleiteia comprovar sua condição de elegibilidade para receber o benefício – tal fato é incontroverso, pois o seu interesse encontra motivação no fato de que pessoas em situações semelhantes a ela, até mesmo vizinhos, conseguiram ser contemplados com o benefício por critérios legais e legítimos, e idênticos. Tratar a Recorrente diferentemente, negando-

⁶⁰ Agravo de autoria da Sra. Enicleia Colares da Silva, defendida pelo Defensor Público-Geral Federal, interposto em face da União, com interveniência do Município de Borba. Julgamento ocorrido em 02/12/2010, realizado pela 1ª Tuma do STF, Divulgação 31/01/2011 – Diário de Justiça eletrônico n. 20, Ementário 2454-7.

se-lhe o benefício sob o argumento de reserva do possível pelo término da dotação orçamentária pertinente é solapar a Carta da República” (fl. 142)

Pela leitura do relatório, percebe-se que a alegação de uma mulher é a de que precisa do benefício por estar em situação de mesma vulnerabilidade social em que estão seus vizinhos. Pelo princípio da igualdade, entende que se eles recebem o benefício, ela, que está na mesma situação, também tem o direito de recebê-lo. Um dos problemas do PBF é que ele não atende a universalidade da demanda focalizada. A alegação do Governo Federal é a da inexistência de recursos orçamentários para suprir a demanda reprimida do Programa, usando da doutrina da reserva do possível.

A defesa da Agravante ainda alega que não é possível usar a reserva do possível como escusa para não atender toda a demanda existente que se adequa à linha de pobreza do Programa. Para ela, a existência de poucos recursos deve abarcar toda a demanda, ou seja, é preferível que todas as famílias pobres sejam atendidas, o que resulta em diminuição do valor do benefício, do que a opção por deixar de fora famílias nas mesmas situações de pobreza. E ao final, a defesa alega que a lei que institui o PBF deve dar efetividade ao objetivo de erradicação das desigualdades sociais contido na Constituição Federal, não deixando dúvidas de que a demanda deve ser levada ao conhecimento da nossa Corte Constitucional

[...] Afirma que ‘o simples fato de depender das dotações orçamentárias deve ser interpretado de forma a dar maior efetividade às normas constitucionais’. Caso fosse feito um prévio levantamento de todas as pessoas requerentes do programa, e de forma igualitária e proporcional a cada tipo de benefício ou necessidade, fosse feita a divisão dos recursos disponíveis à concessão do benefício, a lei estaria conforme a Constituição sob o manto do princípio da isonomia. A Lei n.º 10.836/2004 deve ser vista de forma a dar eficácia a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, art. 3º, inciso III da CF/88 (fl. 143) [...]

O Voto da Ministra Sra. Carmem Lúcia é dúbio. Embora tenha alegado não possuir condições de revolver as provas dos autos para analisar a questão em grau de recurso, o que necessariamente resulta em decisão de mérito, a Ministra, contrariando sua própria alegação, analisa o mérito da lide, encampando a motivação da Turma Recursal. Para ela, o fato do Programa não ser universal, demanda a verificação das condições socioeconômicas da família e a sua subsunção à linha de pobreza dele, o que ela chama de condicionantes. Nesse sentido, o preenchimento de formulário para ingresso no Programa, que no caso deve ser o Cadastro Único do Governo Federal, não confere à demandante o direito de pleitear os benefícios monetários dele

Pela simples leitura do que reza a norma sobredita [arts. 1º e 2º da Lei n. 10.836/04]. Extrai-se que o benefício do bolsa-família constitui uma criação

do Poder Público. Trata-se de uma transferência de renda direta, destinada a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, cujos critérios para concessão são objetivos.

[...]

Neste caso, em grau de recurso, observa-se que há um grande equívoco na sentença de primeiro grau, uma vez que o magistrado interpretou que o próprio formulário preenchido pela parte autora gera direito adquirido. Essa interpretação afronta todos os princípios gerais de Direito.

O mero preenchimento do formulário, uma tentativa de ingressar no programa que faz parte do Programa Fome Zero, não gera direito adquirido à concessão do bolsa família. Esse passa pela análise das condicionalidades, entre as quais, se a família se enquadra no conceito de pobreza ou extrema pobreza.

Mais uma vez, embora tenha alegado impossibilidade de revolver provas em grau de recurso, a Ministra compulsa os autos, indica as provas que os instruem e reafirmando o princípio da legalidade e da separação dos poderes, concluí que sua atuação residual, que está adstrita à verificação de possível ilegalidade, sequer pode ser efetivada em vista da ausência de provas da situação de pobreza

Nos autos, há apenas o formulário e o depoimento pessoal da parte autora, além de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF ou certidão de nascimento), como bem sustentado pela Recorrente. [...] Acolho os argumentos tecidos no recurso da União, uma vez que o formulário não gera direito adquirido e a lei estabelece condicionantes que devem ser verificadas ou pela Administração ou pelo Poder Judiciário, caso haja ilegalidade ou inconstitucionalidade.

A Sra. Ministra relatora analisa o mérito da ação judicial e também suas provas, quando indica que os autos estão instruídos apenas com o formulário de ingresso do Programa, o depoimento pessoal da autora e seus documentos de identificação. Exemplo de decisão paradoxal, que se contradiz durante seu raciocínio lógico, o voto da Ministra relatora demonstra o papel que o Poder Judiciário desempenha na sociedade.

O papel do Poder Judiciário, no caso específico em tela, é o de cancelar a focalização do Programa, conferindo à União o salvo-conduto por atender parte da demanda de famílias pobres brasileiras. Não há em nenhum momento preocupação com a situação da família. O que para a Ministra parece ser o simples preenchimento de um formulário é para a demandante o símbolo de que ela tem direito a receber o benefício. E essa avaliação da demandante não parece lógica e razoável?

Se o intuito do Programa é aliviar a pobreza e se há famílias que se declaram pobres, preenchendo um formulário que positiva essa declaração, por que a Corte Suprema Brasileira não pode acatar essa autodeclaração como prova da situação de pobreza?

É preciso mesmo que haja a verificação *in loco* dessa situação, diante da incontroversa desigualdade social do Brasil e dos altos valores dos benefícios concedidos via Programa? E se essa família morrer ou ficar em situação de extrema necessidade por falta do acesso do direito à segurança de renda, que sendo parte do direito à proteção social, direito socioassistencial, deve ser garantido a quem dele necessitar pelos ditames constitucionais?

A atuação do Poder Judiciário, neste caso, mostra-se totalmente formal e legalista, desvencilhada de promover um dos objetivos da República Federativa Brasileira, que é o erradicar a pobreza. Além disso, ela corrobora a concentração de renda ao não adentrar no âmbito e dos limites de atuação do Programa. Sua análise é, pois, superficial e legalista.

Essa mesma decisão do STF se repete em outro caso semelhante, advindo do mesmo município, Borba, no Amazonas, decorrente do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 628.174⁶¹, sob relatoria do Sr. Ministro Ricardo Lewandowski. Nesse novo acórdão, o benefício de renda do Programa não é reconhecido como direito. A argumentação para tanto é formal: quando se analisa recurso interposto ao STF, as provas não podem ser revolidas por impedimento de súmula vinculante, embora tenha que se demonstrar, de forma direta, qual é a ofensa à Constituição Federal perpetrada pela decisão guerreada.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL (LEI 10.836/2004 E DECRETO 5.209/2004). OFENSA INDIRETA. AGRAVO IMPROVIDO.

I – Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido seria necessário o exame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 279 do STF, bem como a análise de normas infraconstitucionais, sendo certo que a ofensa à Lei Maior, se ocorrente, seria apenas indireta.

II- Agravo regimental improvido.

Constata-se, portanto, que é a característica de não ser universal, ou de ser focalizado, que retira das famílias que formam a demanda reprimida a possibilidade de obter êxito no Poder Judiciário em demanda que discuta sua não inclusão no Programa.

Nossa Corte Suprema deixa de dar efetividade ao objetivo fundamental da República Federativa Brasileira de erradicar a pobreza, ao mesmo tempo em que chancela essa política neoliberal dos PTCRs.

⁶¹ Agravo de autoria da Sra. Ednelza Marinho Sousa Lopes, defendida pelo Defensor Público-Geral Federal, interposto em face da União, com interveniência do Município de Borba. Julgamento ocorrido em 23/03/2011, realizado pela 1ª Turma do STF, Divulgação 08/04/2011 – Diário de Justiça eletrônico n. 68, Ementário 2500-2.

Se por um lado a criação do PBF demonstra o reconhecimento da existência da população pobre e extremamente pobre no país, para a qual o Estado havia decretado a “morte civil” (REGO; PINZANI, 2010), por outro lado a focalização implica em atendimento parcial da demanda e dificulta a judicialização do direito à segurança de renda.

Contudo, embora possua elementos que o desfiguram como política assecuratória de direitos humanos (linha de pobreza, focalização), o fato de nos seus onze anos de existência o Programa estar atendendo número cada vez maior de famílias, estar recebendo incrementos orçamentários importantes, os quais estão sendo distribuídos para as Prefeituras executoras⁶² e estar capilarmente distribuído em todo o território nacional, aliado ao sentimento de “única renda certa mensal” que é disseminado entre as famílias beneficiárias, pergunta-se: o benefício do PBF, de fato, não se constitui em direito?

⁶² Segundo o Relatório Sistemático da Função Assistência Social (FISC Assistência Social) elaborado pelo Tribunal de Contas da União, constante do TC 011.248/2014-9, votado em Plenário em 10/09/2014: “163. Nota-se que ocorreu uma grande evolução no PBF entre 2004 e 2013, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto do valor médio recebido por família. O Bolsa Família, que iniciou em 2004 atendendo quase dois milhões de famílias, alcançou em junho de 2013 cerca de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de, aproximadamente, de R\$ 2 bilhões/mês, perfazendo um total de R\$ 24 bilhões por ano. 164. Além dos benefícios transferidos, recursos orçamentários também são destinados aos entes federativos para aprimoramento da gestão, operacionalização e fiscalização do BF. O montante dos recursos transferidos pela União aos entes federados totalizou em 2012 (ações 20IT, 8446 e 6414 do Programa 2019) cerca de R\$ 450 milhões. Esse montante é distribuído com base no Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, o IGD-BF (Lei 10.836/2004, art. 8º, § 2º, inciso III).”

CAPÍTULO 4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JOÃO PESSOA: APROPRIAÇÕES DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E DESPROTEÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

A análise acadêmica de um programa social merece abarcar, além dos elementos teóricos, a realidade de sua implementação num determinado território, considerado como espaço usado, no qual as relações de proteção são construídas e as de desproteção, aparecem. O território é o local em que as famílias vivem e constroem sua luta pela inclusão social, a fim de que sejam consideradas parte da comunidade em que vivem, no caminho da propulsão do seu status de cidadania.

Para subsidiar essa análise e aprofundar o estudo de caso, utiliza-se da pesquisa de campo intitulada “Proteção Social de Família no estado da Paraíba” realizada pela UFPB no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social sob a coordenação do NEPPS, como fruto da parceria deste com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP⁶³. A escolha desta pesquisa de campo como objeto de estudo decorre do fato da autora ser integrante do NEPPS e estar participando da aplicação dela e das discussões que a circundam.

A pesquisa utilizada ainda está em curso, o que significa que as interpretações sobre os dados apresentadas neste capítulo são ainda aproximações pessoais da autora, que precisam de melhor debate e aprofundamento no futuro. São contribuições iniciais.

O uso da pesquisa de campo remete à necessária explicação de sua metodologia, o que é feito na seção seguinte.

4.1 A METODOLOGIA DA PESQUISA “PROTEÇÃO SOCIAL DE FAMÍLIA NO ESTADO DA PARAÍBA”, REALIZADA PELO NEPPS/UFPB

A metodologia de pesquisa é a alma do estudo feito. Por essa razão, a fim de ser fidedigna com todo o extenso percurso de sua construção, passa-se a explicá-lo a partir dos seus documentos oficiais de registro.

De acordo com o Relatório de Preparação e Aplicação da Pesquisa (CONSERVA, 2014)

Essa pesquisa apresenta como objetivo central a realização de estudo das condições de proteção social a partir do território rural e urbano em que vivem famílias beneficiárias de benefícios de transferência renda, em específico pelo Programa Bolsa Família e ainda a presença do Benefício de Prestação Continuada no Estado da Paraíba.

Parte-se do pressuposto que as singularidades elucidadas pelas condições

⁶³ A pesquisa decorre do Projeto de Cooperação Acadêmica PPGSS/UFPB e PEPGSSO/PUC-SP, chamada pública MCTI/CNPQ/MEC/CAPES – ação transversal n. 06/2011 – Casadinho/PROCAD.

territoriais produzem (re)significações tanto em relação à materialidade da proteção social, objeto da análise, como em relação à matricialidade sociofamiliar da Política Pública de Assistência Social e dos programas de transferência de renda. Isto é: o onde faz diferença quanto às garantias que oferta de proteção, mas também, quanto às ameaças de desproteção que faz incidir aos que nele vivem.

A pesquisa de campo foi feita por meio de estudo do território a ser visitado e da aplicação de questionário, constituído de 285 questões, sendo 258 fechadas e 27 abertas⁶⁴, reformulado a partir de modelo usado pela pesquisa “Protege Vínculos” desenvolvida na metrópole de São Paulo.

A pesquisa foi aplicada na Paraíba em 33 Municípios da 14 Regiões Geoadministrativas do Estado, de acordo com os seguintes critérios amostrais explicados no Relatório de Preparação e Aplicação da Pesquisa (2014)

O primeiro passo foi o de classificar os municípios por seu adensamento populacional geral, rural e urbano. Adotou-se a classificação dos municípios pelos parâmetros da Política Nacional de Assistência Social que os caracteriza por porte populacional, quais sejam: Porte I, até 20 mil habitantes, Porte II, até 50 mil habitantes, as categorias Médio e Grande, respectivamente de 50 a 100 mil e de 100 a 900 mil habitantes terminaram sendo fundidas em uma só categoria como mais de 50 mil habitantes. A alta diversidade populacional dos municípios da Paraíba dentro do intervalo de até 20 mil habitantes ou de mais de 20 mil a 50 mil, indicou um novo caminho metodológico: categorizar os municípios de acordo com a população em: Q1 até 25%; Q2 de 26 a 50 %; Q3 de 51 a 75%, Q4 de 76% a 100% da população estabelecida por porte. Após esta classificação da população, foi realizado o estudo do volume de famílias residentes em cada município, no meio rural e urbano, utilizando como proxy o número de domicílios. Este estudo exigiu e forte processo de consistência dos dados. O outro passo foi o de identificar a incidência de beneficiários pelo total de famílias residentes no meio rural e nomeio urbano. A partir deste

⁶⁴ O questionário da pesquisa foi reformulado a partir de modelo construído pela pesquisa “Protege Vínculos” desenvolvida na metrópole de São Paulo, sob a coordenação da Prof. Dra. Aldaíza Sposati, do Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP, o qual, por sua vez decorre de replicação de pesquisa realizada pela École des Hautes Études em Sciences Sociales de Paris. Segundo o Relatório de Preparação e Aplicação da Pesquisa (CONSERVA, 2014, p. 6/7) “A pesquisa realizada em São Paulo, decorreu de aproximação com o sociólogo Prof. Dr. Serge Paugam da École des Hautes Études em Sciences Sociales de Paris, que estuda os processos de desqualificação social, rupturas sociais, vínculos sociais em territórios diferenciados da cidade de Paris. Seu estudo tem centralidade no campo da saúde, destacando a influência das condições do lugar onde se vive e dos vínculos relacionais com que se conta, como fatores que afetam a saúde mental do cidadão, seus sentimentos e sua proteção social. O NEPSAS estabeleceu com a EHESS projeto de pesquisa intitulado Territórios urbanos e vínculos sociais: Presença no próprio bairro de recursos de proteção e reconhecimento social para fazer frente às incertezas da vida, que foi aprovado pelo Acordo CAPES/COFECUB, como projeto nº753/12 atendendo ao edital CAPES/DRI/CGCI Nº 09/2011, que estabeleceu como responsáveis os professores: Professor Dr. Serge Paugam - École des Hautes Études em Sciences Sociales, Paris, França e Professora Dra. Aldaíza Sposati-Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. A equipe do Nepsas durante oito meses trabalhou com os conceitos do professor Paugam, o método de análise da realidade que ele utiliza, a partir dessa reflexão e do questionário utilizado em Paris na pesquisa SIRS-Santé, Inégalité et Rupture Social construiu questionário composto por 15 blocos de questões para análise dos vínculos sociais estabelecido por famílias beneficiárias de transferência de renda a partir das condições objetivas do território onde vivem as famílias.”

painel de referência de todas as cidades, elas foram agregadas dentro de cada porte (e suas divisões internas) e ali, pela incidência percentual de benefícios classificadas em maiores e menores incidências de famílias beneficiárias em cada uma das classificações por porte e por meio urbano e rural. A decisão quanto as cidades a serem eleitas como amostrais se deu a partir das seguintes situações: Maior concentração de famílias beneficiárias pelo PBF; Menor concentração de famílias beneficiárias pelo PBF; Maior concentração de famílias beneficiárias do PBF em área urbana; Maior concentração de famílias beneficiárias do PBF em área rural; Menor concentração de famílias beneficiárias do PBF em área urbana; Menor concentração de famílias beneficiárias do PBF em área rural. (p.9/10)

O município de João Pessoa é escolhido como território da pesquisa no Estado da Paraíba porque, no âmbito das cidades de porte III (médio/grande, mais de 50 mil habitantes) do segundo quartil, possui a menor concentração de beneficiários do PBF e maior concentração de beneficiários do BPC da 1ª Região, além de ser sua sede. Nela foram aplicados 564 questionários, que são amostras do estado da Paraíba. Portanto, importante notar que os dados da cidade de João Pessoa decorrentes da pesquisa em curso foram pensados metodologicamente como amostra do estado da Paraíba.

Dentro da cidade de João Pessoa, dado seu extenso território, são selecionados 7 bairros usando-se dos critérios de vulnerabilidade social e inclusão/exclusão indicados na Topografia Social de João Pessoa, bem como dos dados sobre a maior concentração de beneficiários por setor censitário de acordo com os endereços fornecidos pela Caixa Econômica Federal. Segundo Conserva (2014, p. 17)

Nos municípios de João Pessoa e Campina Grande por serem de Grande Porte e terem divisão precisa dos bairros disponíveis, foram considerados os critérios de maior concentração de beneficiários por Região (Leste, Oeste, Norte e Sul) e bairros (identificando as ruas com maior concentração para ser o ponto de partida das aplicações dos questionários na região e a presença de comunidades subnormais nesses territórios, segundo o IBGE/2010).

No subcapítulo abaixo demonstra-se a pertinência da escolha do território de Mandacaru/Alto do Céu para estudo nesta dissertação.

4.1.1 A ESCOLHA DO TERRITÓRIO DE MANDACARU/ALTO DO CÉU

Para a análise dessa dissertação, o território de Mandacaru/Alto do Céu é o escolhido dentre aqueles estudados no Município de João Pessoa.

A escolha ocorre por três motivos. Em primeiro, porque se refere ao banco de dados da pesquisa que já está fechado, ou seja, todas as respostas estão digitadas em software especificamente construído para tanto, condição ainda não encontrada nos bancos de outros

bairros. Em segundo, porque nesse território específico os questionários trataram especificamente de famílias beneficiárias do PBF. Em terceiro, porque Mandacaru/Alto do Céu é território constituído por dois bairros que demonstram índices altos de violência, de pobreza e de famílias beneficiárias do PBF. Em 2013, segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Social, Mandacaru é o terceiro bairro com maior número de famílias beneficiárias, 3844, só perdendo para Valentina, com 3884, e Mangabeira, com 6108 famílias beneficiárias. Em 2013, a título de exemplo, havia 843 famílias que poderiam ser beneficiárias do PBF, consistindo em demanda reprimida. Não há dados específicos para Alto do Céu, que possivelmente deve ser analisado juntamente com Mandacaru.

No território também residem 12.593 habitantes, dos quais 53.38% são mulheres e 46.62%, homens de acordo com o Censo do IBGE de 2010.

Os bairros de Mandacaru e Alto do Céu foram agrupados num território porque para a população que nele reside, há o entendimento que se trata de um mesmo espaço, somente com uma divisão que é feita pela linha do trem urbano.

Importante ressaltar, sob o ponto de vista metodológico, que os dados sobre esse território são usados para dar exemplo de aspectos emblemáticos da amostra de João Pessoa nesta dissertação, dado a sua importância como ponto de desenvolvimento de políticas públicas que combatam a vulnerabilidade social e a violência. Esse território, no entanto, não pode ser considerado como sub amostra da amostra de João Pessoa.

Uma simples pesquisa na internet usando “bairro de Mandacaru João Pessoa” vai demonstrar uma das fortes características do bairro: a violência, demonstrada por fotos de pessoas mortas pelo chão, ensanguentadas.

Feitas essas explicações preliminares sobre a metodologia da pesquisa de campo e a de escolha de amostra para estudo do município de João Pessoa, passa-se à análise dos dados colhidos.

4.2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO PBF NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Tido como o maior Programa de transferência de renda do mundo por sua dimensão, em fevereiro de 2015 o PBF atende a 14.014.252 famílias correspondendo a cerca de aproximadamente 50 milhões de pessoas, ou seja, um quarto da população nacional (segundo Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população brasileira é de cento e noventa milhões, setecentos e trinta e dois mil, seiscentos e noventa e quatro pessoas). O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcança

R\$2.349.028.965,00 no mesmo mês.

Do total de famílias beneficiárias no Brasil em fevereiro de 2015, 7.104.343 famílias estão localizadas na região nordeste, caracterizando 50,69% do total de beneficiárias. Do total desembolsado pelo Governo Federal no PBF em fevereiro de 2015, 52,18% é distribuído na região nordeste, o que corresponde ao montante de R\$1.225.945.283,00. Esses dados demonstram a magnitude e importância que o PBF tem no Nordeste, que é a principal região do país beneficiária do Programa, tanto em quantidade de famílias quanto em montante de recursos financeiros disponibilizados, o que o configura também numa fonte de investimento público na região.

Na Paraíba, em fevereiro de 2015, foram beneficiadas 525.481 famílias, ou seja, aproximadamente 1.892.000 pessoas, correspondente a 47% da população do estado, resultando em investimentos da ordem de R\$93.610.413,00.

Em João Pessoa, foram 60.824 famílias beneficiadas em fevereiro de 2015, ou seja, aproximadamente 219.000 famílias, quase um terço da população do município, com recursos no montante de R\$9.566.460,00.

É possível afirmar, de certo modo, que 1 em cada 2 paraibanos, 1 em cada 3 pessoenses e 1 em cada 4 brasileiros é beneficiado pelo PBF. Isso significa que, num grau crescente, o benefício do PBF atinge mais paraibanos do que pessoenses e mais pessoenses do que brasileiros.

A magnitude dos dados de famílias beneficiárias e as repercussões desses benefícios dentre seus membros demonstra o quão importante ele é para potencializar a cidadania das famílias pessoenses em situação de pobreza e extrema pobreza, análise que é feita no subcapítulo a seguir.

4.3 OS RESULTADOS PARCIAIS DA PESQUISA DE CAMPO “PROTEÇÃO SOCIAL DE FAMÍLIA NO ESTADO DA PARAÍBA” NA CIDADE DE JOÃO PESSOA, NO TERRITÓRIO DE MANDACARU/ALTO DO CÉU, DESENVOLVIDA PELO NEPPS/UFPB

A capital do estado faz parte da 1ª Região Geoadministrativa do Estado e a ela dá seu nome, João Pessoa⁶⁵, localizando-se na microrregião do litoral paraibano (RAMALHO et. al.,

⁶⁵ Fundada em 1585, a cidade de João Pessoa é a capital do estado da Paraíba, localizando-se na região litorânea. Seu nome é homenagem ao governador do estado, assassinado em 1930. Nascida às margens do Rio Sanhauá, que corre no atual Centro da cidade, encaminha seu desenvolvimento para o mar, ao contrário das demais cidades litorâneas que nascem no mar e depois se dirigem para o centro.

2013). Seus 723.515 habitantes, segundo o Censo IBGE de 2010, estão distribuídos em sua área territorial de 210,8km², composta por 59 bairros e 6 regiões especiais. A gestão municipal da cidade agrega os bairros em 14 Regiões Orçamentárias (R.O.).

Como características principais, João Pessoa tem alta densidade demográfica, a qual, segundo o Censo de 2010, aponta a distribuição populacional de 3.421,30 habitantes/km², tornando-a cidade mais adensada do Estado da Paraíba (IDEME, 2011). Tal característica decorre da dinâmica da economia urbana do município, marcada pelo desenvolvimento do setor de serviços, principalmente nas áreas de turismo e da construção civil, opções de trabalho e da diversificada oferta nos serviços de educação e saúde.

Feita esta breve caracterização da cidade de João Pessoa, passa-se a contextualizar como o PBF surge como política pública municipal.

4.3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JOÃO PESSOA

Não obstante seja um benefício previsto na política de assistência social, no âmbito da proteção social básica, a história do PBF dentro da estrutura administrativa da Prefeitura do município de João Pessoa começa na Secretaria Municipal de Educação (SME). A justificativa para que órgão exógeno à política de assistência social comece a executar o Programa reside na *expertise* de busca e cadastramento educacional daquela Pasta.

A SME de João Pessoa desenvolve, desde maio de 1997, o Programa “Do Censo à Escola”, por meio do qual professores e técnicos previamente treinados passam a visitar, rua a rua, todas as casas da área selecionada para identificar e listar nominalmente todas as crianças e adolescentes que se encontram fora da escola, levantar os motivos que estão impedindo a frequência à escola e iniciar processo de sensibilização dos responsáveis, quanto à necessidade do ingresso ou do retorno às aulas. Há priorização do levantamento da população em condições de frequentar a escola em áreas consideradas de risco social, nas quais se concentram as pessoas de mais baixas rendas, pobres. Como o Programa atua na busca de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, em especial os que estão em estado de pobreza e que não frequentam a escola, ele já identifica parte do público-alvo do PBF. Por isso, foi da competência da SME, em 2004, a gestão do PBF e do Cadastro Único.

Somente em 2005 a gestão do PBF e do Cadastro Único é assumida pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), com sede na região central da capital do Estado, a qual se responsabiliza pelo cadastramento das famílias, como também pelo monitoramento e acompanhamento das condicionalidades, inclusive as da educação, até o ano de 2007. As

condicionalidades da saúde sempre estão a cargo da Secretaria correspondente. (VIEIRA, 2013, p. 116)

A instituição do PBF em João Pessoa inicia-se com a abrangência de 33.095 famílias beneficiárias, implicando no gasto anual de R\$1.787.965,00. No decurso de 10 anos do Programa, de 2004 a 2014, constata-se o aumento vertiginoso do número de famílias, quase o dobro do inicial, acompanhado do aumento em 8 vezes dos recursos orçamentários.

Baseando-se nos últimos 10 anos desde a instituição do PBF em João Pessoa⁶⁶, pode-se verificar o aumento da população beneficiária do Programa a cada ano, com alguns recuos no interregno entre 2004 e 2014.

Importante ressaltar que esse aumento é verificado no âmbito nacional e estadual, além do municipal.

Tabela 4
A EVOLUÇÃO DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JOÃO PESSOA

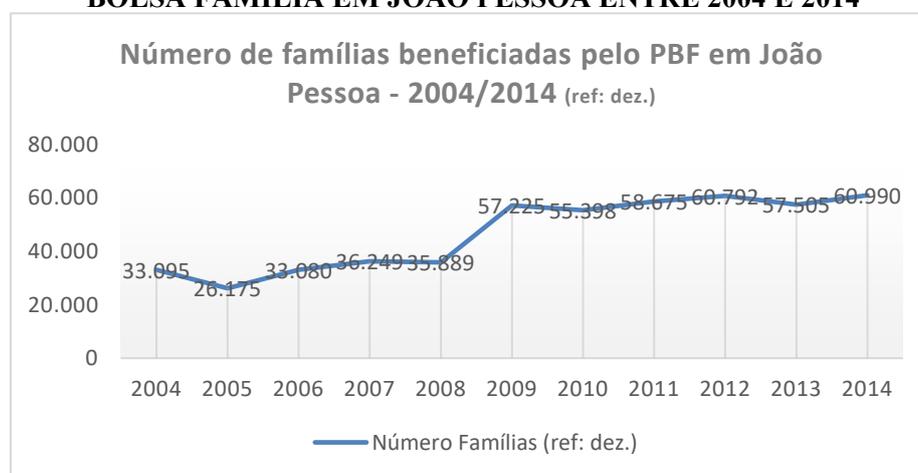
ANO	Número Famílias (ref: dez.)⁶⁷	Valor
2004	33.095	R\$ 1.787.965,00
2005	26.175	R\$ 1.520.302,00
2006	33.080	R\$ 1.934.886,00
2007	36.249	R\$ 2.747.811,00
2008	35.889	R\$ 3.134.213,00
2009	57.225	R\$ 5.257.363,00
2010	55.398	R\$ 5.268.543,00
2011	58.675	R\$ 6.848.688,00
2012	60.792	R\$ 8.040.354,00
2013	57.505	R\$ 8.037.408,00
2014	60.990	R\$ 8.083.040,00
TOTAL		R\$ 52.660.573,00

FONTE: Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC).

⁶⁶ Dados fornecidos pela responsável técnica da Administração de Benefícios e Serviço Social do PBF, Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES).

⁶⁷ Os dados constantes da tabela se referem ao mês de dezembro de cada ano, porque é necessário ter um parâmetro de comparação, já que mensalmente o número de famílias se altera em vista de novas inserções, de suspensões e cancelamentos dos benefícios e das desistências voluntárias. Por isso há grande oscilação, às vezes para maior, e em outras, para menor.

GRÁFICO 3
O NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA EM JOÃO PESSOA ENTRE 2004 E 2014



No geral, há aumento da ordem de 84% entre as famílias beneficiárias em dezembro de 2004 e aquelas beneficiadas em dezembro de 2014, o que demonstra que João Pessoa é cidade com alta estimativa de pobreza, que se perpetua e cuja cobertura vem sendo ampliada. Em dezembro de 2004, a população em condição de extrema pobreza em João Pessoa era de 38.565⁶⁸ famílias⁶⁹. Já em dezembro de 2014, esse número sobe para 56.896 famílias. Este aumento pode decorrer tanto do atendimento de demanda cujos dados encontram-se no CadÚnico, mas para as quais as cotas municipais ainda não são suficientes para integrá-las (demanda reprimida), quanto do conhecimento de novas famílias nessa situação (demanda desconhecida).

Por outro lado, se o número de famílias atendidas quase dobra (0,8), o de recursos financeiros quadruplica e meio (4,5), demonstrando relações diversas de grandeza entre os aumentos. O aumento maior dos recursos em relação ao número de famílias beneficiárias decorre das atualizações de valores dos benefícios realizadas pelo Governo Federal, como também da composição heterogênea dessas, que pode indicar o recebimento de benefícios variáveis diversos, na medida em que as famílias vão crescendo.

Constata-se, portanto, que o número de famílias beneficiárias do PBF em João Pessoa aumenta significativamente desde 2004, quase dobrando o número inicial, reverberando que a

⁶⁸ Dados colhidos no sítio do MDS/Matriz de Informação Social/Tabelas Sociais, escolhido o mês de dezembro/2004 e a estimativa de pobres BF (IPEA 2006) em relação à população de 2006 e a cidade de João Pessoa)

⁶⁹ Não houve sucesso na obtenção do percentual de pobreza nos meses de dezembro de 2004 e 2014, pois esta informação não é informada no mesmo site.

pobreza afeta praticamente 219.064 pessoas, as quais representam um terço da população. Isso significa que um terço da população pessoense vive com recursos *per capita* que não ultrapassam R\$154,00 mensais, em situações de vulnerabilidade social.

Ressalte-se que em outubro/2013, a demanda reprimida de famílias inscritas no CadÚnico⁷⁰, mas não atingidas pelo Programa, é de 27.199, quase metade das famílias beneficiárias do Programa. Esse montante de famílias que está de fora do Programa, demonstra o quanto ele próprio cria desigualdades e o limita como política assecuratória de direitos humanos e promotora de proteções.

Considerando que a demanda reprimida consiste em famílias conhecidas, cadastradas e localizáveis via dados do CadÚnico, a perversidade da alegação da falta de recursos orçamentários para atender todas essas 27199 famílias demonstra o quanto do viés neoliberal, de redução de gastos contido na criação dos PTCRs —, que no Brasil representa o não investimento em gastos sociais, dado que o bem-estar social nunca se instaura por aqui—, ainda permanece presente nesse Programa atualmente.

Conclui-se, portanto, que o número de famílias beneficiárias do Programa em João Pessoa quase dobrou nos seus 10 anos de vida. O crescimento do número de famílias não foi regular nesse período, conforme demonstra o gráfico da página 127. A curva é sempre ascendente, mas em alguns momentos ela declina devido à entrada e saída de famílias do Programa, que depende de muitas variáveis: aumento das cotas para o Município com a possibilidade de inclusão de mais famílias, aplicação de penalidades pelo descumprimento de condicionalidades, desligamento voluntário das famílias.

Esse aumento considerável do número de famílias demonstra que há esforço do Governo Federal em reconhecer cada vez mais pessoas como sujeitos de proteção social e reconhecimento pelo direito. Há evidências também de que o Governo Federal, por meio do aumento dos recursos orçamentários alocados, tem como destinação diminuir a demanda reprimida, a qual sequer deve existir considerando que o Programa já é focalizado em corte de renda. Dentro dessa linha de pobreza, a universalidade da demanda dever ser atendida para garantir os objetivos do Programa.

Passa-se a analisar na parte seguinte os dados referentes à pesquisa de campo, de modo a tentar entender a voz das famílias beneficiárias.

⁷⁰ De acordo com o Decreto Federal n. 6.135, de 20/06/2007, “O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.”

4.3.2 A CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE MANDACARU/ALTO DO CÉU

Para caracterizar o território objeto de análise, utiliza-se o relatório de aplicação da pesquisa de campo no município de João Pessoa, elaborado pela equipe de supervisores, composta por membros do NEPPS (RAMALHO et al., 2013).

O território de Mandacaru/Alto do Céu está localizado na zona norte do município de João Pessoa. Ele faz divisa com o Bairro dos Ipês, Bairro dos Estados, Padre Zé, Róger e com o Município de Cabedelo.

O bairro de Mandacaru teve início com a instalação da Fábrica de Tecido Mandacaru, fato que estimula a chegada de grande contingente de imigrantes sertanejos, que a partir dos anos 1960, estabelecem-se na capital em busca de trabalho (RAMALHO et al., 2013).

Até 1998, Mandacaru e Alto do Céu constituem o mesmo bairro, o que é alterado em 4 de setembro deste ano, com a Lei Municipal n.º 1.574. A partir de então, a linha do trem passa a ser a divisão entre os 2 bairros.

O Bairro de Mandacaru conta com 12.587 habitantes, de acordo o Censo do IBGE de 2010. É conhecido por suas ambiguidades: rico em manifestações culturais, com ampla rede de infraestrutura, é também um dos bairros mais violentos da cidade.

Dentre as manifestações culturais populares, destaca-se o fato de ser sede de 3 agremiações carnavalescas de tribos indígenas: Tupinambás (1930), Guanabara (1960) e Tupi-Guarani (1985) – esta última fundada por Mestre Zé Moura (falecido em 2010), mestre das quadrilhas juninas da ciranda realizada na Comunidade Beira Molhada, no Alto do Céu. No que se refere à infraestrutura, a linha ferroviária corta o bairro, além de existir a linha de transporte urbano. O bairro tem 80% de suas ruas calçadas, saneamento básico e água encanada, comércio desenvolvido, postos de saúde, CRAS, escolas públicas municipais e estaduais e biblioteca comunitária. Possui atualmente 1 pedreira em atividade, 1 fazenda de camarão, vários equipamento sociais e 1 pequeno campo de futebol (RAMALHO et al., 2013).

Em termos de infraestrutura, Mandacaru está em melhor condições do que Alto do Céu. Certamente sua rica rede de serviços públicos deve-se à sua proximidade a outros bairros de classe média, como Ipês e Bairro dos Estados, os quais estão em contato com duas importantes vias de locomoção: a Avenida Presidente Tancredo Neves (Ipês) e a Avenida Presidente Epitácio Pessoa (Estados).

Conforme dito anteriormente, é em 1998 que Alto do Céu deixa de ser aglomerado subnormal de Mandacaru, tornando-se bairro autônomo.

No Alto do Céu localizam-se 7 aglomerados subnormais⁷¹, localizados na parte mais crítica do bairro, ao longo da linha do trem e da maré (mangue), a saber: Beira da linha ou São Pedro, Vila dos Teimosos, Jardim Mangueira, Porto de João Tota, Vem-Vem ou Jardim Ester, Jardim Coqueiral e Beira Molhada (RAMALHO et al., 2013).

O Bairro Alto do Céu é um bairro caracterizado por ter população de baixa renda. Diferentemente de Mandacaru, que se limita com bairros com população de classe média, Alto do Céu localiza-se na área periférica do Município de João Pessoa, tendo como limites a cidade de Cabedelo e o bairro Róger, além daquele do qual foi desmembrado. Estima-se, segundo o Censo 2010 do IBGE, que o bairro possui população de 16.550 habitantes.

O bairro possui algumas de suas ruas pavimentadas, casas em bom estado de conservação, sendo todas de alvenaria. O comércio local está bem centralizado no bairro, dispondo de mercadinhos, farmácia, padarias, depósito de construção, açougue. Em algumas áreas existe saneamento básico, em outras, não. O bairro possui serviços de escolas de 1.º grau estadual e municipal, creche, associação comunitária, posto de saúde, posto policial, um campo de futebol e praça. Desde 2006, o bairro sofre intervenções da Prefeitura de João Pessoa para instalar saneamento básico e realizar a pavimentação das ruas (RAMALHO et al., 2013).

Nos aglomerados subnormais, as condições de vida são precárias. Grande parte deles sofre com a falta de saneamento básico, sendo poucas as casas que possuem banheiro interno, quando a casa possui essa dependência. A estrutura das casas mescla-se entre alvenaria e taipa. Algumas vias de acesso, por estarem próximas ao mangue, ficam alagadas e intransitáveis com a subida da maré (RAMALHO et al., 2013).

Feitas essas observações preliminares de apresentação do território de análise, passa-se a identificar o perfil das famílias beneficiárias nele.

4.3.3 A CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

Importante ressaltar que para aproximação entre os resultados parciais da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba” e esta dissertação se baseia no uso de algumas das perguntas do questionário aplicado. As respostas das perguntas utilizadas são referentes aos seguintes blocos.

Os primeiros, bloco A e B, tratam da caracterização dos entrevistados: B2(sexo) e A5

⁷¹ De acordo com o IBGE, aglomerados subnormais são conjuntos constituídos de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

(idade), A6 (escolaridade), A7 (situação ocupacional atual). Essas perguntas são escolhidas para darem panorama do perfil das famílias entrevistadas, especialmente a escolaridade, tendo em vista que ela é um dos focos das condicionalidades do PBF.

No bloco C, são escolhidas as perguntas que demonstram o número de famílias que residem nas casas e qual o vínculo jurídico deles com a casa em que moram. O intuito da escolha dessas é verificar a existência de mais uma família residindo na mesma casa, o que diante da pobreza pode representar piora na qualidade de vida, sendo que no que tange ao vínculo jurídico, esse também pode significar medida de desproteção (emprestada, alugada).

O bloco D é importante para demonstrar como essas famílias estão fora do mercado de trabalho, não gozando da cidadania regulada, tão almejada por todos num cenário em que inexistente o pleno emprego. Portanto, além da ocupação da pessoa responsável por receber a bolsa família, verifica-se e outro membro da família também tem atividade complementar ao trabalho e qual a importância que o trabalho ocupa nesse cenário de desproteção.

Para saber como as famílias caracterizam o benefício, ou seja, qual sua expectativa em relação a ele no que se refere à permanência e teor do seu uso, escolhe-se a pergunta referente à contestação de ser beneficiário da bolsa família, o tempo de seu recebimento. Estas são perguntas do Bloco A.

No que se refere às condicionalidades e suas repercussões, são escolhidas as perguntas que verificam se houve bloqueio ou cancelamento do benefício e se ela achou justo ser penalizada. Neste caso procura-se verificar se há punição pelo inadimplemento das condicionalidades e qual o sentimento das famílias a este respeito.

No bloco D, as perguntas escolhidas buscam identificar se o benefício garante proteção social às famílias, sendo necessário analisar, para tanto, o teor do seu uso.

Também no intuito de caracterizar o que é o direito à proteção social para essas famílias, são escolhidas perguntas que tratam do conceito de família protegida, qual o teor da melhora ou não das famílias com o benefício e qual a percepção delas a respeito de direitos reconhecidos ou negados.

Feitas as justificativas metodológicas, parte-se para a aproximação das respostas com os temas afetos a esta dissertação.

Embora sejam bairros distintos, Mandacaru e Alto do Céu são considerados como um só território para nesta pesquisa. Sendo bairros contíguos e com características próximas, opta-se por fazer a leitura de suas respostas de maneira conjunta, opção que é também acolhida pela Prefeitura de João Pessoa.

Constata-se que Mandacaru/Alto do Céu possui, em dezembro de 2013, 3.844 famílias beneficiárias, sendo que 843 estão cadastradas com perfil passível de incorporação ao Programa. Ou seja, 21,93% em relação às famílias atendidas faz parte da demanda reprimida.

A faixa etária preponderante das mulheres responsáveis pelo benefício entrevistadas fica entre 25 a 44 anos, sendo que nesse interregno etário, 21 estão entre 35 a 39 anos, 18 entre 40 a 44 anos, 17 de 25 a 29 e 10 de 30 a 34 anos. Só foram identificados 4 homens como responsáveis pelo benefício: 1 entre 20 e 24 anos, 1 entre 35 a 39 anos, 1 entre 60 a 64 anos e 1 sem resposta. A prevalência feminina não assusta, já que o Programa prioriza a concessão dos benefícios sob a responsabilidade da mulher⁷². Constata-se que os responsáveis estão na fase da maturidade, não sendo nem muito jovens, nem muito velhos.

TABELA 5
A IDADE E O GÊNERO DOS RESPONSÁVEIS
PELO BENEFÍCIO DO PBF

Idade	Mulheres	Homens
20 a 24	8	1
25 a 29	17	--
30 a 34	10	--
35 a 39	21	1
40 a 44	18	--
45 a 49	13	--
50 a 54	9	--
55 a 59	11	--
60 a 64	6	1
65 a 69	2	--
70 a 74	1	--
Sem resposta	1	1
Total	117	4

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015. Tabela construída pela autora.

O baixo nível de escolaridade dos responsáveis pelas famílias é desanimador, o que indica a necessidade de ponderar essa realidade quando se discute as condicionalidades de frequência à escola para crianças e adolescentes. Nesse sentido, o Programa acerta quando busca incentivar a frequência às aulas para as crianças e os adolescentes, visando a quebrar o círculo vicioso da pobreza. É importante insistir nessa quebra, impedindo que as crianças e adolescentes deixem de estudar para se dedicar ao trabalho e concomitantemente fornecendo serviços de educação que sejam atrativos e não repelentes da infância e juventude. A grande maioria deles só cursa até o ensino fundamental: 38,65% cursam o ensino fundamental do 1º ao 5º ano e 23,96% do 6º ao 9º ano. Somente 9,91% completam o ensino fundamental, 12,39%,

⁷² De acordo com o parágrafo 14 do artigo 1º da Lei 10.836/04: “O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.”

o ensino médio completo.

Uma única mulher tem nível superior completo. 11 onze mulheres são analfabetas.

TABELA 6
O NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS RESPONSÁVEIS PELOS BENEFÍCIOS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Escolaridade	Mulher	% sobre o Total	Homem	% sobre o total
Não alfabetizado	11	9,09	---	
Ensino Fundamental Incompleto-1º ao 5º ano	37	30,57	2	1,65
Ensino Fundamental Incompleto – 6º ao 9º ano	28	23,14	1	0,82
Ensino Fundamental Completo	12	9,91	---	
Ensino Médio Incompleto	14	11,57	---	
Ensino Médio Completo	14	11,57	1	0,82
Ensino Superior Incompleto	---		---	
Ensino Superior Completo	1	0,82	---	
	117		4	

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.

Tabela construída pela autora.

A constatação da baixa capacitação das responsáveis pelo benefício (bolsa família) impede, em uma conjuntura que nunca é de pleno emprego, a inserção delas nas poucas vagas do mercado de trabalho com vínculo formal. Nas palavras de Souza, ainda que essas famílias, a chamada ralé brasileira, tenham capacidades específicas para desempenhar seus subempregos, essas capacidades não são aquelas exigidas pelo mercado moderno em expansão (2009, p. 23)

A situação ocupacional dos responsáveis pelos benefícios entrevistados é ainda mais alarmante: a grande maioria das mulheres, 86 das 117, é desempregada. Das poucas empregadas, 10, 1 única tem relação formal de trabalho e 7 estão na informalidade. Dos 2 homens empregados, 1 tem relação de trabalho formal e 1 informal.

Há ainda as mulheres que são trabalhadoras autônomas, 25, sendo 19 delas sem proteção previdenciária e 1 só com contribuição previdenciária. Ainda se constata 3 mulheres aposentadas e 1 homem na mesma situação e 2 pensionistas.

(Tabela na página seguinte)

TABELA 7
A SITUAÇÃO OCUPACIONAL RELATIVA AO VÍNCULO DE TRABALHO DOS
RESPONSÁVEIS PELOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Vínculo de trabalho	Mulher	Homem
Desempregado	86	---
Empregado:		---
Com carteira assinada	1	1
Sem carteira de trabalho	7	1
Em frente de trabalho	---	---
Sem resposta	2	---
Subtotal:	10	---
Trabalhador	---	---
Por conta própria com INSS	1	---
Por conta própria sem INSS	19	1
Aposentado	3	1
Pensionista	2	---
Subtotal:	25	---

Fonte: Banco de dados da Pesquisa "Proteção Social de Família no estado da Paraíba", NEPPS/UFPB, 2015. Tabela construída pela autora.

Adentrando no tipo da ocupação dos responsáveis pelos benefícios, constata-se que 89 dos 121 não trabalham, exercendo suas atividades em casa, cuidando dos filhos. Outras 10 são diaristas e faxineiras, 4 vendedores ambulantes (de produtos cosméticos, de caranguejos), 2 comerciantes, 2 empregadas domésticas e 2 manicures. Há 1 professora de educação para jovens e adultos, bem como outras ocupações com somente 1 indicação, conforme tabela abaixo.

TABELA 8
A OCUPAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELOS BENEFÍCIOS⁷³ DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA

Tipo de ocupação dos responsáveis pelos benefícios entrevistados	Nº de respostas
Sem ocupação/ não trabalha/ nunca trabalhou/Não tem/ Do lar/ dona de casa/ cuidando dos filhos	89
Diarista/Faxineira	10
Vendedor ambulante / vendedora da Avon / vendedora/vendedora de caranguejo	4
Comerciante - Tem um comércio/dona de lanchonete/possui um pequeno salão de beleza/possui pequeno negócio/tem uma escolinha em casa/ tem um fiteiro	2
Doméstica / empregada domestica	2
Manicure	2
Costureira	1
Auxiliar de limpeza/auxiliar de serviços gerais/ajudante geral/	1
Professora do EJA/ professora	1
Autônomo	1
Aposentado	1
Cuidadora de Idosos	1
Pintor	1
Faz bico	1
Catadora de reciclado	1
Pensionista	1
Sem resposta	1
Resposta prejudicada	1

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB.
Tabela construída pela autora.

As ocupações acima demonstram que a grande maioria das responsáveis não possui outra fonte de renda, sendo esta uma situação que abarca preferencialmente as mulheres. As demais ocupações, como ser diarista, vendedor ambulante, auxiliar de limpeza, faxineira, mesmo que realizadas configuram-se como rendas incertas e pontuais. A vida dessas famílias é recheada de incertezas econômicas, o que impossibilita planejamentos futuros e restringe-as à mera subsistência em âmbito privado.

Para perquirir sobre a renda familiar, pergunta-se aos responsáveis por essas famílias se, além da atividade citada, algum outro membro da família tem atividade complementar ao trabalho. Deles (ou delas, preferencialmente), 16 respondem que não, o que indica que a renda da família resume-se à ocupação esporádica da responsável, acrescida do valor do benefício. Outros 15 respondem que sim, que há outro membro da família que possui renda complementar, sendo o cônjuge (10), filho da atual relação (2), enteado (2) e irmão por parte de pai (1).

⁷³ A primeira coluna da tabela corresponde às respostas espontâneas fornecidas pelos entrevistados, as quais foram agregadas por similaridade.

A fim de saber quantas famílias residem na mesma casa, constata-se que a grande maioria das casas abriga 1 família (75 casas), sendo que em outras 31 casas, são 2 as famílias residentes e apenas 1, com 3 famílias.

A maioria das famílias também afirma que a casa em que mora é própria (62), outras 40 dizem que é alugada e 19, cedidas. Não se verifica a ocupação de casas.

Portanto, conclui-se que as responsáveis pelo benefício respondentes são na sua maioria pessoas que estão no auge da idade economicamente ativa. Causa perplexidade a baixa escolaridade das responsáveis: mais da metade com o ensino fundamental incompleto. Grande parte delas (85) está desempregada, sendo que as demais ocupam trabalhos esporádicos, sem regularidade, o que impossibilita o planejamento futuro e novos planos de vida.

A ocupação protegida pela Previdência Social é experimentada apenas por 7 responsáveis pelo benefício: 1 com carteira de trabalho assinada, 1 trabalhador autônomo que paga contribuição ao INSS, 3 aposentados e 2 pensionistas. No universo de 121 famílias, 94,21% delas é desprotegida, ou seja, não possui vínculos de trabalho (contributivos) que possa lhe assegurar benefícios em momentos de vulnerabilidade, como a situação de pobreza em que vivem. A complementação da renda por outra pessoa da família é excepcional. Como a grande maioria mora em casas próprias, sem que se tenha verificado qual é o título que embasa essa “propriedade”, que muitas vezes se resume à posse, não possui despesas com aluguel, sendo a casa moradia de 1 família como regra.

Esse perfil de falta de instrução, ausência de emprego e falta de proteção previdenciária é acentuado pelas características do território em que vivem, marcado pela violência, em ambos os bairros e falta de salubridade, no caso de Alto do Céu, principalmente pela ausência de saneamento básico e proximidade ao mangue.

Conforme ensina Santos, M (2005), o território confere à situação fática dessas famílias a “moldura”, que delimita ainda mais as suas chances de emancipação e condiciona o seu olhar sobre o benefício recebido pelo Programa. É essa percepção que demonstra qual é o sentido que as famílias dão à renda recebida pelo PBF.

4.3.4 A VOZ DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO DE MANDACARU/ALTO DO CÉU

Outra inquietação que conduz a pesquisa contida nessa dissertação diz respeito à possibilidade de caracterização do benefício do PBF como direito. A análise da legislação contida no subcapítulo 3.4 indica o uso do Direito como objeto de afirmação da correlação de forças contida na implementação do Programa, reforçando-o como mera expectativa de direito,

já que dependente dos recursos orçamentários disponíveis para seu pagamento (reserva do possível), além da necessidade de análise do perfil socioeconômico das famílias. O Poder Judiciário, por meio da sua Corte Suprema, por sua vez, ator institucional importante na luta de forças sociais, também ratifica esse entendimento contido na legislação, mostrando seu papel de controlador da distribuição da renda advinda de fundos públicos.

Portanto, a depender do direito posto e de sua interpretação pelo Poder Judiciário, o benefício do PBF configura-se apenas como expectativa de direito. Essa característica do Programa faz com que muitos autores considerem o benefício como “quase-direito” (COHN, 2012), indicando essa como sua fragilidade.

A discussão que se busca travar nessa seção é a respeito da configuração do benefício do PBF como direito ou não. Na medida em que o benefício assegura à segurança de renda, uma das formas de resguardar o direito à proteção social e à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa Brasileira, pergunta-se: apesar do direito posto e do Poder Judiciário não o reconhecerem como direito, não é possível configurá-lo como tal?

Dessa feita, é escolhido analisar a amostra das 121 famílias beneficiárias do território de Mandacaru/Alto do Céu. Referido território de pesquisa é composto por dois bairros: Mandacaru e Alto do Céu, como a seguir são descritos.

A pesquisa realizada busca entender, dentre tantas incertezas que cerca a vida das famílias beneficiárias, como a incerteza de renda e de trabalho qual é o papel do benefício do Bolsa Família?

Conforme já dito, todas as famílias que foram alvo da pesquisa e constituem a amostra usada nesta dissertação são beneficiárias do PBF.

Ao contrário do que o ideário neoliberal propaga, essas famílias beneficiárias valorizam o trabalho, sendo que 106 delas consideram-no como muito importante e 15 como importante para a proteção da família. Nenhuma família atribui pouco valor ao trabalho, como pode se perceber pelo quadro abaixo.

TABELA 9
A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO PARA A PROTEÇÃO DA FAMÍLIA
BENEFICIÁRIAS

Como avalia a importância do trabalho para a proteção da família?	Nº de respostas
Muito Importante	106
Importante	15
Pouco importante	---
Nada importante	---

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Fazendo contraponto dessas respostas com as informações anteriormente analisadas, sobre a ocupação das famílias (cf. Tabela 8, p. 134) que apontam 85 delas como desempregadas, constata-se que em sendo desprovidas de trabalho regular, as famílias beneficiárias sentem-se desprotegidas.

Em resposta à pergunta sobre a relação entre o valor recebido pelo benefício e a renda da família, advinda, como também já visto na seção 4.3.3, de trabalhos informais, 17 famílias dizem que o benefício constitui o único rendimento familiar, ao passo que 8 dizem que ele é igual à renda gerada pelo trabalho e outras 4 que ele é maior do que a renda gerada pelo trabalho. A maioria das famílias, 92, no entanto, diz que o valor do benefício é menor do que a renda gerada pelo trabalho.

Não obstante fique evidente que a renda do Programa é complemento à renda da família, causa preocupação o fato de que 17 famílias tenham apenas e tão somente o benefício como renda.

TABELA 10
A RELAÇÃO VALOR DO BENEFÍCIO COM A RENDA DA FAMÍLIA

O benefício recebido no programa de transferência de renda é:	Nº de respostas
Menor do que a renda da família gerada pelo trabalho	92
O benefício constitui-se como único rendimento familiar	17
Igual a renda da família gerada pelo trabalho	8
Maior do que a renda da família gerada pelo trabalho	4

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

A importância do trabalho como proteção social é demonstrada mais uma vez quando perguntado às famílias se a vida melhora quando elas passam a integrar o PBF. Para aquelas famílias que dizem que a vida piora (para a grande maioria, como é visto a seguir, a vida melhora), no montante de 28, para 7 delas é a perda ou a falta de emprego que deixa a vida pior.

TABELA 11
OS MOTIVOS DE NÃO MELHORIA DA VIDA

Se não, em qual sentido para você e para a sua família sua vida não melhorou nos últimos anos?	Nº de respostas
Porque não tem trabalho/emprego/perdi o emprego	7
Doença em membro da família/ doença/problemas de depressão	6
A saúde piorou	2
Não tem casa própria/ pagar aluguel	2
A mãe morreu / o pai morreu/marido morreu/filho morreu	2
Violência	2
Permanece igual, do mesmo jeito/ nada mudou	2
Sem resposta	3
Outros	5

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Uma das perguntas feitas tenta apreender qual é a pretensão que essas famílias têm de receber o benefício. A tabela abaixo demonstra as pretensões:

TABELA 12
A PRETENSÃO TEMPORAL DE RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO

Por quanto tempo espera receber o benefício	Nº de respostas
Pelo resto da vida/ para sempre/ até quando meu marido viver/ até morrer/ enquanto viver /que nunca acabe/enquanto o filho viver/ por tempo indeterminado/ até quando Deus quiser/ por muito tempo/ até quando for possível/ Deus é quem sabe/ Deus proverá/ toda vida/ bom tempo /Não faz ideia/ enquanto puder receber	59
Até o filho completar 18 anos/ até ficarem de maior (filhos) / netos ficarem de maior/ até os filhos crescerem	13
Até as crianças terem direito/ Até quando tiver direito/ enquanto os meninos tiverem direito	10
Por mais de um ano/ por mais de dois anos/ (MAIS DE UM ANO A 10 ANOS)	5
Mais de 10 anos /uns 10 anos/ uns 20 anos (MAIS DE 10 ANOS)	3
Por mais 3 meses (DE 1 À 12 MESES)	3
Até quando se aposentar	2
té o governo pagar/ enquanto existir o benefício/até quando os homens do plenário quiser/até quando der	2
Um ano	1
Até conseguir emprego/trabalho/conseguir trabalho com carteira assinada	1
Até o filho parar de estudar/enquanto estiverem na escola/ até concluírem os estudos	1
Até quando precisar /até quando a situação da família melhorar	1
Sem resposta	10
Não sabe	10

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Dos 121 responsáveis entrevistados, 20 deixam de manifestar-se (10 sem resposta e 10 não sabem), restando 101 respostas. Destas, os três primeiros blocos de respostas indicam que as famílias conferem ao benefício o caráter de permanência, já que 59 emitem manifestação de expectativa de que ele seja pago “pelo resto da vida”, “enquanto o filho viver”, “por toda vida”; outros 13 respondem até as crianças completarem a maioridade e outras 10 esperam receber “até as crianças terem direito”. Fica evidente, pelas respostas, que as famílias beneficiárias se apropriam do benefício da renda como direito.

A maior parte delas também recebe o benefício há muitos anos. A maioria recebe-o há 5 anos ou mais (77), outras 22 recebem-no de 3 até 4 anos e 11 meses e outras 11 de 2 anos a 2 anos e 11 meses. Isso significa que 81,81% das entrevistadas recebem o benefício há pelo menos 3 anos ou mais.

TABELA 13
O TEMPO DE RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO

Há quanto tempo recebe o benefício?	Nº de respostas
Menos de um ano	3
De um ano a um ano e onze meses	6
De dois anos a dois anos e onze meses	11
De três anos a quatro anos e onze meses	22
Há cinco anos ou mais	77
Sem resposta	2

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015. Tabela construída pela autora.

Se analisada a expectativa das famílias em relação ao benefício com o consumo, percebe-se que ele é usado majoritariamente para comprar alimentação (108), ou seja, ele atinge o fim do Programa de aliviar a fome. Complementarmente, ele é usado para outros consumos relacionados à subsistência, como roupas (20), pagamento de energia, água, despesas (3), medicamentos (2).

TABELA 14
A DESTINAÇÃO DA COMPRA COM O VALOR DO BENEFÍCIO

Objeto de compra com o valor do benefício	Nº de respostas
Alimentação	108
Roupas	20
Pagamento de energia, água, contas, despesas	3
Medicamentos	2
Resposta prejudicada	3

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015. Tabela construída pela autora.

O uso do benefício não supre só a necessidade diária das famílias. Ele dá a certeza de que elas podem gastá-lo majoritariamente com alimentação (107 respostas). A sensação de certeza de recebimento e gasto é expressiva, porque resulta em conforto, em calma e em possibilidade de planejamento, possibilidade nova na vida dessas famílias, acostumadas a buscar meios de trabalho e renda dia-a-dia.

TABELA 15
A CERTEZA DE GASTO COM O VALOR DO BENEFÍCIO

O dinheiro do benefício lhe dá certeza para gastar com o quê?	Nº de respostas
Alimento	107
Medicamento	20
Pagar a conta de luz	15
Gás	14
Pagar as contas de água	10
Mensalidade escolar	4
Aluguel	3
Roupas/ calçados/vestuário	1
Material escolar	1
Ajudar filho/ajuda neto que reside em outro município	1
Pagar INSS	1
Serviço de internet	1
Transporte	1

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Por outro lado, é com o uso que fazem da renda do Programa que as famílias se sentem protegidas. Nesse sentido, a alimentação, a compra de alimentos, a complementação da alimentação, a alimentação dos filhos, o não passar mais fome é o que mais garante a sensação de proteção a 31 famílias. A possibilidade de pagar as despesas básicas, como água, energia, gás e as demais da casa é também justificativa para que 16 famílias se sintam protegidas, sendo usado para o uso das necessidades básicas e da família para 9 outras famílias. Se para 9 famílias é a renda do benefício com a qual pode contar, a certeza de renda, para 10 famílias ela serve como complementação da renda, sendo que para outras 9, ela é renda que chega numa hora boa, embora seja de pequeno valor.

TABELA 16
A IMPORTÂNCIA DO BENEFÍCIO PARA PROTEÇÃO DA FAMÍLIA

Qual a importância do benefício de transferência de renda para a proteção de sua família?	Nº de respostas
A alimentação dos filhos/ alimentação/ compra de alimentos/ complementação da alimentação/ Não passamos mais fome/garantia da alimentação/ melhorar a alimentação.	31
Ajuda a pagar a luz e a água/ gás/ pagar as contas/pagar as despesas da casa.	16
Complementação a renda familiar/ ajuda o esposo nas finanças/dinheiro extra.	10
É de grande importância/ muito importante, chegou numa hora muito boa/Em tudo pois serve muito/ É pouco, mas serve muito/é um auxílio.	9
Com ele eu garanto a compra dos medicamentos do meu filho/ remédios.	9
É uma grande ajuda é a renda que posso contar/uma garantia.	9
Para comprar as necessidades básicas/ ajuda nas necessidades da família.	8
Posso comprar material escolar/ educação dos filhos/ Incentiva mais nos estudos / melhora a educação.	8
Manutenção da casa/ as coisas da casa/ sustento da casa/desenvolvimento da família.	8
Importante saber que pode contar todo mês com esse dinheiro/renda certa/ tem mês que é a única renda/é minha fonte de renda.	7
Melhorou pouco / ajuda um pouco.	4
Roupas para os filhos/ vestuário/manter o conforto para os filhos.	3
Complementar o aluguel / pagar o aluguel.	3
É tudo para mim/ não sei o que seria sem ele/ é a melhor coisa do mundo / Vivo porque recebo ele.	2
Ajuda a manter as despesas com a beneficiária.	1
Segurança para comprar o que mais preciso/segurança manter a família.	1
Independência financeira.	1
Ajuda no caso de desemprego.	1
Importante para criar os filhos/sustentar os filhos.	1
Ajuda quando a pessoa não trabalha /para quem não pode trabalhar é bom demais / porque hoje não consegue mais trabalhar.	1
É bom, se fosse mais era melhor / Pode melhorar mais ainda/ Muito bom/ Bolsa família é muito bom para pobreza.	1
Faz a nossa vida mais feliz.	1
Por que futuramente pode ter uma família.	1
Ajuda a dar coisas para os netos/filhos.	1
É essencial hoje.	1
Por causa do INSS que abate.	1
Não sabe responder/não entendeu a pergunta.	1
Sem resposta.	1
Resposta prejudicada.	1

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Para 88 famílias, a vida melhora nos últimos anos. Dentre os motivos para a melhora, para 15 estão as condições financeiras, ou seja, a renda certa no final do mês, sendo que para outras 6 delas, é a renda do Bolsa Família o motivo da melhoria. Para 8 famílias, é a educação dos filhos o motivo da melhoria, enquanto para outras 8, é a alimentação. O convívio familiar,

a família unida é a razão para melhoria da vida para outras 5 famílias.

TABELA 17
OS MOTIVOS DE MELHORIA DA VIDA NOS ÚLTIMOS ANOS

Se sim, em qual sentido para você e para a sua família sua vida melhorou nos últimos anos?	Nº de respostas
As condições financeiras/ adquiriu nova renda/renda/ Renda certa no fim do mês/ ajuda financeira	15
No emprego do cônjuge/ casal arrumou emprego/filho trabalha/ oportunidade de trabalho	8
Na educação/ educação dos filhos/ escola	8
Na alimentação	8
A questão da saúde/ doença/ Superou problemas de saúde na família	8
Com o Bolsa Família foi uma grande ajuda/tem o dinheiro do BF/ Depois que recebi o Bolsa Família, tudo melhorou	6
Relacionamento familiar/ cenário familiar/ convívio familiar/ família unida	5
Encontrou novo companheiro/iniciou um namoro/encontrei um ótimo marido	4
Consegui a casa própria/ tem uma casa/ recebeu uma casa/ passei a não pagar aluguel/ Tenho minha casa e não dependo de ninguém	3
Sem resposta	6
Não sabe dizer, não lembra	6
Outros	36

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Em pergunta que possibilita múltiplas escolhas, questionadas se após o ingresso no programa de transferência de renda houve alguma mudança ou melhora nas condições de vida de sua família, 114 responsáveis pelo benefício responderam positivamente. E os motivos da melhoria são ratificados: a alimentação melhora para 100 famílias, enquanto outras 18 informam que o ambiente familiar muda.

Importante ressaltar, nessa pergunta, as respostas que se referem às áreas da saúde e educação. Enquanto 14 famílias indicam que a saúde melhora após o ingresso no Programa, outras 11 relatam que os filhos frequentam mais a escola e mais 2 indicam a educação como motivo da mudança. Essas respostas, embora minoritárias, indicam que a satisfação pelo melhor acesso a esses serviços é vista como melhoria de vida. Isso significa que, embora a forma com que o Programa tenha estabelecido o incentivo aos acesso como obrigação passível de punição, as famílias não querem deixar de acessar esses serviços. Ao contrário, elas dão valor e comemoram quando o acesso a eles é potencializado. Ou seja, elas querem mais formas de acesso à educação e saúde, condicionalidades do Programa.

Outra resposta que chama atenção é a dada por 6 famílias, de que conhece mais seus direitos. Isso indica que o ingresso no Programa também repercute na percepção de que ocorre desenvolvimento pessoal.

TABELA 18
OS MOTIVOS DE MELHORIA DA VIDA APÓS INGRESSO
NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Motivos de melhoria da vida após ingresso no PBF:	N.º de respostas
Alimentação melhorou	100
O ambiente familiar mudou	18
A saúde melhorou	14
As crianças frequentam mais a escola	11
Aquisição de bens/consumo	11
Conheço mais meus direitos	6
Muito pouco mudou	5
Acesso ao transporte público	2
Educação	2

Fonte: banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Somente 6 famílias disseram que o ingresso no Programa não traz mudanças, e 1 delas não respondeu à pergunta.

Em pergunta aberta, sem nenhum tipo de direcionamento, é solicitado o seguinte: cite algumas situações que você e sua família viveram e que você considera que seus direitos foram reconhecidos.

Para essa pergunta, espontaneamente 47 famílias indicaram o Bolsa Família, o Fome Zero e a transferência de renda como direito reconhecido. Outros benefícios como tarifa social, amparo social, aluguel social e o Benefício de Prestação Continuada são indicados como direitos reconhecidos por 6 famílias. O acesso à saúde, por meio de atendimento, cirurgia, exames, internação no hospital, acesso ao PSF e também a plano de saúde privado são vistos como formas de ter seu direito reconhecido por 7 famílias. A escola, a educação dos filhos, o acesso aos cursos superiores também são vistos como direitos reconhecidos para 3 famílias. Somente 7 famílias entendem que não têm seus direitos reconhecidos.

TABELA 19
OS DIREITOS RECONHECIDOS

Situações vivenciadas em que direitos foram reconhecidos	N.º de Respostas
Bolsa Família/Bolsa Escola/Fome Zero/Transferência de renda	47
Atendimento médico/saúde/cirurgia do filho/marcar exames/plano de saúde/internação no hospital/acesso ao PSF/consultas/cirurgia do marido	7
Nenhum/nada/não tem	7
O recebimento do benefício/benefício tarifa social/BPC/amparo social/aluguel social	6
Na escola/educação dos filhoscurso superior/acesso à universidade pelas cotas/escola de boa qualidade/creche//completar os estudos	3
Não sabe/não lembra/não respondeu	36
Sem resposta	9

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

A despeito da educação e da saúde aparecerem como direitos reconhecidos, elas também aparecem como direitos negados, o que indica problemas na prestação de ambos os serviços. Quando feita a mesma pergunta anterior, mas sobre situações em que os direitos foram negados, dentre as que se lembram, 21 disseram que a saúde é um direito negado, tendo indicado problemas para acessar o serviços, marcar exames, ser consultado, qualidade do serviço, falta de ambulâncias. Menos enfatizada, mas também presente, está o serviço de educação.

Interessante perceber o clamor dessas famílias por emprego, quando 19 delas indicam que a falta dele é que gera a negação de um direito. Outro direito social, como a moradia, está indicado como não tendo sido reconhecido por 10 famílias.

Importa notar que 3 famílias indicam o bloqueio do benefício do filho como motivo de negação do direito.

TABELA 20
OS DIREITOS NÃO RECONHECIDOS

Situações vivenciadas em que direitos não foram reconhecidos	Nº de Respostas
Na saúde/ consulta médica/ fazer exames no postinho/saúde pública de qualidade/ hospital, demora exames/ falta de ambulância/ problemas de saúde/ tratamento de saúde/ acesso à saúde/ marcar exames/ exames no posto da UBS/cirurgia/ cirurgia	21
Emprego/trabalho	19
Casa própria/ moradia / inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida/ programa de melhoria de residência /moradia digna	10
Segurança	8
Aposentadoria da irmã por tempo de serviço/ aposentadoria negada/aposentadoria por doença	4
Educação	4
BPC para o marido/ benefício do filho está bloqueado	3
A justiça/acesso à justiça	2
Pensão/pensão alimentícia	2
Emprego para o filho	2
Nenhum/ nada	5
Não sabe / não lembra/ não respondeu/ nada a declarar	49

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

A pesquisa de campo “Proteção social de família no estado da Paraíba” utilizada nesta dissertação também colhe informações das famílias beneficiárias a respeito das condicionalidades. Analisa-se essas informações no próximo subcapítulo.

4.3.5 A SENSACÃO DE INJUSTIÇA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PELO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

A sensação das famílias beneficiárias sobre a aplicação das penalidades também pode ser medida pela pesquisa. Duas perguntas feitas às famílias abarcam essa questão.

A primeira delas busca saber se as 121 famílias já tiveram seu benefício bloqueado ou cortado em alguma ocasião.

TABELA 21
A OCORRÊNCIA DE SUJEIÇÃO ÀS PENALIDADES PELO
DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

Você teve seu benefício bloqueado ou cortado em alguma ocasião?	Nº de respostas
Sim:	76
Não	43
Sem resposta	2

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

Das 121 famílias entrevistadas, 2 (1,65%) não respondem, 76 (62,80%) dizem que têm seu benefício bloqueado e 43 (35,53%) dizem que não. O percentual de 62,80% é alto.

A pesquisa de campo ainda pergunta para aquelas famílias penalizadas se elas acharam justa a aplicação da penalidade. Das 76 que sofrem a penalidade, 2 não respondem, 10 (13,15%) acham o corte ou bloqueio justo e 62 (81,57%) consideram-no injusto.

TABELA 22
O SENTIMENTO SOBRE A SANÇÃO SOFRIDA

Se sim: Você achou justo?	Nº de respostas
Sim	10
Não	62
Sem resposta	2

Fonte: Banco de dados da Pesquisa “Proteção Social de Família no estado da Paraíba”, NEPPS/UFPB, 2015.
Tabela construída pela autora.

A grande maioria acha o corte ou bloqueio injusto, não obstante 13,15% entenda que ele não é.

A lei instituidora do PBF não estabelece punição às famílias beneficiárias em caso de descumprimento de penalidades (cf. 3.2). Referido estabelecimento só aparece posteriormente, com a regulamentação da lei, mais precisamente com a edição das portarias do Gabinete do Secretário do MDS.

É em novembro de 2005 que a portaria indicando o rol de sanções ao descumprimento é editada, com viés de severa e exclusiva responsabilização das famílias. De novembro de 2005 a setembro de 2008 há, pois, forte apelo da legislação regulamentar para que as famílias que

não cumprirem as contrapartidas sejam penalizadas, quando então a portaria é alterada para amainar esse intuito. Todavia, é em dezembro de 2012, com edição de nova portaria, que passa a exigir o acompanhamento socioassistencial como condição para aplicação do cancelamento do benefício, que sua imposição fica deveras dificultada.

A aplicação de sanções é o principal elemento que corrobora a hipótese analisada nesta dissertação. Dela decorre a suspensão do pagamento do benefício pecuniário, prejudicando mais a situação de pobreza das famílias. O prejuízo maior decorre da constatação de que, em sua grande medida, o principal uso do dinheiro é para a compra de alimentos, sendo que a suspensão do benefício impede este uso, gerando, portanto, desproteção ainda maior do que a vivenciada anteriormente ao ingresso no Programa.

Analisando os dados da tabela abaixo, sobre a aplicação de punições pelo descumprimento das condicionalidades às famílias beneficiárias de João Pessoa, constata-se como a alteração da legislação em dezembro de 2012 desacelera o número de penalidades.

TABELA 23
A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DESCUMPRIMENTOS DE
CONDICIONALIDADES NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JOÃO
PESSOA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Advertências	7	142	225	567	574	417	5272	1382	3755	12341
Bloqueios	0	7	80	184	168	253	1767	370	1404	4233
Suspensões	0	2	39	171	138	392	1820	389	699	3650
Cancelamentos	0	0	0	9	41	103	476	0	0	629
TOTAL	7	151	344	931	921	1165	9335	2141	5858	20853

FONTE: Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Elaborado pela responsável técnica da Administração de Benefícios e Serviço Social do PBF, Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES)

Nos primeiros anos, temos mais advertências do que bloqueios e suspensões: em 2006, 6 advertências, em 2007, 142, em 2008, 225, em 2009, 567. Já os bloqueios, suspensões e cancelamentos permanecem zerados em 2006. Em 2007, pode-se verificar alguns bloqueios e suspensões, mas ainda nenhum cancelamento. Em 2008, 80 bloqueios e 39 suspensões, mas ainda nenhum cancelamento. Somente em 2009 é que se iniciam os cancelamentos dos benefícios.

Sobre os cancelamentos, importante notar que eles saltam de 9, em 2009, para 103 em 2011 e 476, em 2012, voltando a zerar novamente em 2013 e 2014.

Salta aos olhos o elevado número de advertências, bloqueios, suspensões e cancelamentos em 2012: 9.335 sanções para 60.792 famílias beneficiárias, ou seja, aplicadas a

aproximadamente 15% da demanda atendida.

Em 2013 há queda significativa das penalidades, certamente influenciada pelas novas regras e condições para a sua aplicação, constantes da Portaria GS MDS n. 251/2012. A necessidade de haver acompanhamento socioassistencial cessa com os casos de cancelamento de benefícios em 2013 e 2014, embora a suspensão e o bloqueio continuem impedindo, temporariamente, as famílias de terem o acesso à renda. Se em 2013 os bloqueios e suspensões apresentaram números menores do que o ano anterior (370 e 389), em 2014 esses números voltam a ser elevados: 1404 e 699, respectivamente.

O aumento do número de punições de 2006 a 2012 e depois de 2013 a 2014 decorre tanto do aumento das famílias beneficiárias, quanto do viés punitivo da legislação regulamentar.

A fim de tentar fazer análise que coadune o número de famílias beneficiárias por ano, tendo como mês de referência dezembro, com o número total de penalidades aplicadas, segue a tabela abaixo. Importante ressaltar que o número de penalidades varia mês a mês, como também acontece com as famílias beneficiárias. Os dados lançados nela, todavia, são estanques, desconsiderando essa variação mensal.

TABELA 24
A RELAÇÃO ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
PENALIZADAS E O TOTAL DE PENALIDADES
APLICADAS ENTRE 2004-2014

ANO	Número Famílias (ref: dez.)	Total de Penalidades	Percentual de famílias atingidas
2004	33.095	----	----
2005	26.175	----	----
2006	33.080	7	0,021%
2007	36.249	151	0,41%
2008	35.889	344	0,95%
2009	57.225	931	1,62%
2010	55.398	921	1,66%
2011	58.675	1165	1,98%
2012	60.792	9335	15,35%
2013	57.505	2141	3,72%
2014	60.990	5858	9,60%

Fonte: tabela elaborada pela autora usando dados fornecidos pela SEDES.

O exame da tabela acima sobre o percentual de aplicação das penalidades em relação ao número de famílias beneficiárias demonstra não ser de tamanha monta, como os números absolutos da tabela anterior impactam. À exceção de 2012, em que o viés autoritário extrapola seus limites e atinge aproximadamente 15% das famílias beneficiárias, nos demais anos entre 2004 a 2011, percentualmente as penalidades não ultrapassam 2% das famílias.

É surpreendente, mesmo com a alteração da portaria de gestão das condicionalidades em 2012, quando é evidente a drástica queda dos números absolutos de penalidades e a cessação dos cancelamentos, que os bloqueios e suspensões voltem a demonstrar aumento, o que faz com que o percentual de 3,72% de 2013 seja aumentado para 9,60% em 2014. Pode ser que esse aumento seja uma resposta ao recrudescimento da possibilidade de cancelamento do benefício, que não se verifica nas possibilidades de aplicação do bloqueio e da suspensão⁷⁴. Ou seja, o viés autoritário permanece, pois com o bloqueio e a suspensão, as famílias deixam de receber a renda temporariamente.

A discussão a respeito da penalização das famílias pobres beneficiárias pelo não acesso aos direitos sociais fica ainda mais interessante ao se verificar a quantidade de recursos interpostos.

Como já demonstrado anteriormente, em João Pessoa as penalidades começam a ser aplicadas em 2006. Contudo, conforme dados fornecidos pela responsável técnica da Administração de Benefícios e Serviço Social do PBF na Prefeitura, até 2012 não há informação sobre a interposição de recursos pelas famílias.

TABELA 25
A QUANTIDADE DE RECURSOS INTERPOSTOS ENTRE 2012-2014

	2012	2013	2014
Número de Famílias Penalizadas	9335	2141	5858
Total de recursos	48	313	404
Avaliados	42	305	402
Deferidos por:			
Erro no registro	9	133	140
Doença do aluno	3	50	127
Cadastro desativado	17	40	33
Medida socioeducativa	0	0	1
Ameaça na escola	2	11	11
Outros	11	71	85
Subtotal:	42	305	397
Não Atendidos por:			
Intempestivos	6	8	2
Indeferidos por:	---	---	---
Erro no registro	---	---	4
Outros	---	---	1
Subtotal:			5

Dados: Dados fornecidos pela responsável técnica da Administração de Benefícios e Serviço Social do PBF, Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), com base no Sistema de Condicionalidades (SICON). Tabela elaborado pela autora.

Isso demonstra que no intervalo de 2006 a 2011 todas as penalidades foram efetivadas

⁷⁴ De acordo com o artigo 4º da referida Portaria, o bloqueio do benefício por 1 mês ocorre no segundo registro de descumprimento (inciso II) e a suspensão do benefício por 2 meses, a partir do terceiro descumprimento, e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento (III). São punições praticamente automáticas, a depender do registro feito no Sicon.

sem que haja o exercício do contraditório e da ampla defesa pelas famílias. Somente em 2012 é que aparecem recursos, mas em montante muito inferior ao do número de famílias que sofrem penalidades.

De acordo com a tabela acima, em 2012, de 9.335 famílias penalizadas, somente 48 apresentam recurso contra a sanção, o que demonstra o elevado grau de desinformação sobre a possibilidade de uso desse instrumento jurídico de defesa. Dos 48 recursos interpostos, 42 estavam dentro do prazo legalmente estabelecido, portanto, são analisados e deferidos, sendo que o maior motivo para aplicação da penalidade é o cadastro desativado, seguido de outros motivos, erro no registro, doença do aluno e ameaça na escola. As motivações do acolhimento dos recursos parecem robustas, mormente a de desatualização cadastral, que possivelmente está relacionada com a indicação errada da escola em que as crianças e adolescentes estudam por motivos de mudança de residência ou escola. Não há indeferimentos, mas somente recursos não avaliados por serem intempestivos (apresentados fora do prazo). Note-se que todos os recursos interpostos tempestivamente foram deferidos, ou seja, caso os demais beneficiados penalizados tivessem recorrido, teriam grande probabilidade de ter seu apelo reconhecido e, conseqüentemente, o benefício reestabelecido.

O acesso às informações sobre a interposição de recursos parece aumentar, já que em 2013 o montante apresentado sobe consideravelmente dos 48 do ano anterior para 313. Destes, 305 são avaliados, porque tempestivos, sendo deferidos. Dentre as motivações encontra-se em primeiro o erro nos registros (133), seguida de outros motivos (71), doença do aluno (50), cadastro desatualizado (40) e ameaça na escola (11). Os problemas com o cadastro, tanto os erros como a desatualização, indicam que o trabalho dos profissionais da assistência social, ligado ao preenchimento do CadÚnico, está demasiadamente “robotizado” (SPOSATI, 2011). Dentre os 8 recursos não avaliados, todos decorrem de sua intempestividade.

Em 2014 há aumento ainda maior. Dos 414 recursos interpostos, 402 são avaliados e 397 são deferidos. Pela primeira vez há indeferimentos: 5, cuja motivação maior é erro na digitação. Dos 402 avaliados, 397 são deferidos, sendo que o cadastro aparece novamente como o maior empecilho para recebimento do benefício: 140 alegam erro no registro como motivação do recurso e 33, desatualização cadastral. Doença de aluno (127) é motivação também frequente. Recursos interpostos intempestivamente e, por isso, não avaliados, são 2.

O que esses dados sobre a interposição de recursos indicam?

Primeiramente, que há a interrupção do pagamento dos benefícios em grande parte por problemas burocráticos consistente na incorreção da informação constante do CadÚnico ou da

falta de informação.

Em segundo, pode-se constatar que a motivação dos recursos geralmente leva ao seu deferimento, o que indica que, a princípio, um acompanhamento mais próximo dessas famílias poderia evitar a interrupção do recebimento do benefício.

E por fim, que o uso do recurso ainda precisa ser disseminado entre as famílias, uma vez que mesmo com o aumento de sua utilização, em 2014 menos de 10% daquelas que sofreram penalidade o usam.

4.4 A CERTEZA DA RENDA E A ASSIMILAÇÃO DO BENEFÍCIO PECUNIÁRIO COMO DIREITO: A RENDA COMO MEDIDA DE PROTEÇÃO E AS SANÇÕES COMO MEDIDAS DE DESPROTEÇÕES DAS FAMÍLIAS

Uma das inquietações que conduz a pesquisa contida nesta dissertação diz respeito à possibilidade de caracterização do benefício do PBF como direito. A análise da legislação contida na seção 3.4 indica o uso do Direito como objeto de afirmação da correlação de forças contida na implementação do Programa, reforçando-o como mera expectativa de direito, já que dependente dos recursos orçamentários disponíveis para seu pagamento (reserva do possível), além da necessidade de análise do perfil socioeconômico das famílias. O Poder Judiciário, por meio da sua Corte Suprema, por sua vez, ator institucional importante na luta de forças sociais, também ratifica esse entendimento contido na legislação, mostrando seu papel de controlador da distribuição da renda advinda de fundos públicos.

Portanto, a depender do direito posto e de sua interpretação pelo Poder Judiciário, o benefício do PBF configura-se apenas como expectativa de direito. Essa característica do Programa faz com que muitos autores considerem o benefício como “quase-direito” (COHN, 2012), indicando essa como sua fragilidade.

Todavia, na medida em que o benefício assegura a segurança de renda, uma das formas de resguardar o direito à proteção social e à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa Brasileira, pergunta-se: apesar do direito posto e do Poder Judiciário não o reconhecerem como direito, não é possível configurá-lo como tal?

Diante das falas e manifestações captadas das 121 famílias beneficiárias, muitas percepções são apreendidas. A primeira delas é a de que o benefício é entendido pela maioria das famílias como direito reconhecido e não como dádiva. Essa percepção pode decorrer de vários fatores. O mais importante fator relaciona-se com o seu uso: majoritariamente é a alimentação o primeiro uso dado ao benefício. Se sacia a fome, melhora a alimentação, alimenta

os filhos, ao benefício é conferida grande importância por garantir a subsistência pessoal e da família.

Além do uso, o tempo pelo qual se recebe o benefício (mais de três anos) e pelo qual se tem a expectativa de o receber (“para o resto da vida”, “até aposentar”) fazem consolidar a ideia de permanência.

E por fim, a sensação melhoria das condições de vida, que possibilita o planejamento, mesmo que mínimo, melhora a convivência familiar, a saúde das crianças, a educação dos filhos, possibilita a compra de bens de consumo, revestindo o benefício desenhado institucionalmente como provisório com o formato de direito permanente, de patrimônio adquirido.

Conceituando a proteção social de forma etimológica, Sposati indica que (2009b, p. 21)

[...] o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir a sua destruição, sua alteração. A ideia de preservação contém um caráter preservacionista - não da precariedade, mas da vida -, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.

Preservação: essa é a palavra-chave para a proteção social experimentada pelas famílias por meio do benefício do PBF. O recurso recebido serve para preservar a vida, num primeiro momento, porque sacia a fome. Mas o valor mais exacerbado pelas respostas analisadas é o preservacionista, de apoio, de socorro, de guarda, de conforto. Com o benefício, as famílias saem do sufoco, na sua grande maioria, experimentando ambiente familiar mais ameno, podendo fazer gasto específico para os filhos, comprar roupas. O benefício do PBF, mesmo sendo de valor muito baixo, acaba por proteger as famílias beneficiárias, de forma superficial, reduzida, reforce-se, mas efetiva.

Tem-se uma dualidade posta: de um lado, o Direito e o Poder Judiciário reconhecem o benefício do PBF como expectativa de direito. E de outro, as famílias beneficiárias o recebem e absorvem-no como direito, comprovando a teoria de Bobbio de que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos decorrentes de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes (2004, p.5).

No Estado Democrático de Direito, há a supremacia da lei como instrumento de declaração de direitos. Muitas vezes o direito não é efetivamente aplicado, não tem eficácia, mas a lei funciona como um paradigma, uma aspiração a ser atingida.

No caso da segurança de renda promovida pelo PBF, tem-se o inverso. Há o reconhecimento do Estado da pauta social, da necessidade de intervenção para aliviar a pobreza. Para isso é criado o PBF, concedendo renda às famílias pobres e buscando intervir no ciclo de

geração da pobreza pelo acesso às políticas de saúde e educação. Contudo, esse reconhecimento tem mitigações, como já analisado no capítulo 2 (cf. 2.1.1 e 2.1.2), que decorrem da origem neoliberal de sua criação, a qual está consolidada no marco legal que o institui. Daí a renda concedida ser considerada como expectativa de direito e não como direito.

Mas na medida em que a renda se transforma em complemento importante para as famílias, possibilitando-lhes, mesmo que tenha valor ínfimo, melhoria das condições de vida, sendo usada preferencialmente na compra de alimentos, as beneficiárias se apropriam da renda como seu direito, pois a sua fruição resulta no sentimento de amparo.

As famílias beneficiárias, ao menor sinal de que podem o perder, o defendem, mostrando não só a percepção de que se trata de direito, mas que também é o mercado o grande intermediador deste. Essa apropriação tem relação direta com a compreensão de que é dever do Estado prover os mínimos sociais para o desenvolvimento das pessoas.

Além dos próprios beneficiários, há consenso no âmbito político de que o benefício deve ser permanente. No último pleito presidencial, todos os candidatos ao cargo de presidente do país defendem a permanência do PBF em seus mandatos, no caso de vitória nas eleições. O principal candidato de oposição ao governo no segundo turno é, inclusive, autor de projeto de lei que integra explicitamente o PBF aos objetivos da política de assistência social. Outra candidata de oposição defende proposta de concessão de “décimo terceiro salário” para as famílias beneficiárias do PBF. Portanto, tanto no âmbito das famílias beneficiárias, quanto no âmbito da agenda política pública, o direito à segurança de renda promovido pelo PBF adquire arcabouço fático de direito.

Mas se por um lado a percepção das famílias é de que a segurança de renda é direito, por outro o sentimento que tem ao serem punidas pelo descumprimento de penalidades é de injustiça.

As respostas demonstram que a aplicação da penalidade de bloqueio ou suspensão é atividade frequente, considerada injusta pela grande maioria das famílias entrevistadas, o que vem a confirmar a hipótese discutida nesta dissertação, de que a gestão do PBF, ao garantir o direito à segurança de renda, cria situações de desproteção e estigma, comprometendo a inclusão social das famílias beneficiárias.

Conforme analisado na seção 3.2, a lei instituidora do PBF não estabelece punição às famílias beneficiárias em caso de descumprimento de penalidades. Referido estabelecimento só aparece posteriormente, com a regulamentação da lei, mais precisamente com a edição das portarias do GS do MDS.

É em novembro de 2005 que a portaria indicando o rol de sanções ao descumprimento é editada, com viés de severa e exclusiva responsabilização das famílias. De novembro de 2005 a setembro de 2008 há, pois, forte apelo da legislação regulamentar para que as famílias que não cumprirem as contrapartidas sejam penalizadas, quando então a portaria é alterada para amainar esse intuito. Mas, é em dezembro de 2012, com edição de nova portaria, que passa a exigir o acompanhamento socioassistencial como condição para aplicação do cancelamento do benefício, que sua imposição fica deveras dificultada.

A aplicação de sanções é o principal elemento que corrobora a hipótese analisada nesta dissertação. Dela decorre a suspensão do pagamento do benefício pecuniário, prejudicando mais a situação de pobreza das famílias. O prejuízo maior decorre da constatação de que, em sua grande medida, o principal uso do dinheiro é para a compra de alimentos, sendo que a suspensão do benefício impede este uso, gerando, portanto, desproteção ainda maior do que a vivenciada anteriormente ao ingresso no Programa.

É simbólico e significativo que o viés fortemente punitivo da legislação seja absorvido pelos servidores públicos que controlam o cumprimento das condicionalidades. Neste ponto, há convergência entre vários elementos das análises feitas anteriormente. No que se refere à atitude dos servidores, parece que há a aceitação e concordância com as punições, os quais acabam por reproduzir o viés autoritário do Estado brasileiro denunciado por Chauí (2006), como também assimilam o discurso neoliberal legitimador da punição pela falta de esforço em sair da pobreza. Nesse sentido, acaba-se por reforçar a falta de estima que essas famílias sofrem, denunciando a ausência de reconhecimento por solidariedade (HONNETH, 2003) Mesmo que se entenda que aos servidores públicos cabe aplicar a lei, o MDS aponta que poucas famílias em situação de descumprimento são atendidas pelas equipes socioassistenciais. Ressalve-se, nesta constatação, que são poucos os profissionais da política de assistência social existentes para esses números cada vez maiores de famílias beneficiárias. Contudo, mesmo assim, é forçoso reconhecer que, ao invés de optarem por realizar a visita às famílias em descumprimento com atraso, referidos profissionais optam por penalizá-las, sem ao menos conhecer a situação em que vivem, que faz parte de sua atribuição funcional e profissional-ética.

A existência das sanções por descumprimento de condicionalidades aliada à inexistência de ampla divulgação da possibilidade de contradição a elas demonstra o quão insensato e humilhante é o processo de sua gestão. A motivação para institucionalizar tais sanções, que muitas vezes decorrem da ausência de informação no CadÚnico e evidenciam a falta de

acompanhamento socioassistencial às famílias traz como consequência a reprimenda estatal a essas famílias já tão vulneráveis.

A pobreza é “criminalizada” administrativamente pelo próprio Estado devedor de serviços públicos, de políticas de distribuição de renda, por meio de seu instrumento de poder: o direito. Essa suposta busca de corresponsabilidade das famílias pela instrução e cuidados de saúde com seus filhos pressupõe que há “certo grau de displicência ou ‘não cuidado’ dos pais pobres” com relação a essas políticas (COHN, 2012, p.29). Nesse sentido, o PBF se afasta de ser uma política que resguarda direitos humanos, aproximando de mais de política de estigmatização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A erradicação da pobreza e das desigualdades sociais é fundamento da República Federativa do Brasil, de acordo com a Constituição Federal Brasileira. Ser fundamento significa ser a base, o alicerce em que todos os Poderes da República devem se balizar. A pobreza é um problema social que viola a dignidade do ser humano, seu status social, além de macular o desenvolvimento econômico do país e o desenvolvimento humano de seus habitantes.

O direito à proteção social, consubstanciado pelo PBF por meio da segurança de renda, é um corolário dos fundamentos da República Federativa do Brasil que atacam esse problema grave: a pobreza. O ataque não é o ideal, pois se dá sob a forma de renda, dinheiro, visando potencializar o consumo das famílias. Acabar com a pobreza significa fazer a distribuição de renda no Brasil, ou seja, estabelecer impostos que levem em conta a capacidade contributiva das famílias, fazer a reforma agrária, a reforma urbana, oferecer bons serviços sociais. Essas iniciativas radicais e necessárias não vêm sendo feitas. Por essa razão, o PBF pretende somente aliviar a pobreza, considerando que é possível viver ainda nessa situação sem macular, de forma tangencial, os fundamentos da República Federativa Brasileira.

O alívio concedido é também pobre, dado os ínfimos valores dos benefícios, que demonstram o viés neoliberal do Programa. Para pobres, o Poder Executivo confere serviços mau prestados e valores pobres. Para a classe mais abastada, o Estado confere empréstimos vultosos por seus bancos de financiamento, altas gratificações para seus empregados de primeiro escalão. Não há como não se evidenciar que o Estado é apropriado pelos interesses de grupos dominantes.

O Poder Judiciário, por sua vez, não se preocupa com o fundamento da República Federativa Brasileira quando profere suas decisões, usando do legalismo para garantir a ordem e a desigualdade social. É estarrecedor perceber que somente duas decisões sobre o benefício do PBF chegaram ao Supremo Tribunal Federal, o que demonstra a falta de acesso à justiça que acomete as famílias beneficiárias. E quando ele é instado a se manifestar, o Poder Judiciário Brasileiro não se preocupa em acabar com a pobreza. Ele reverbera, portanto, a apropriação que acontece no âmbito do Poder Executivo, fechando os olhos, como a estátua tão conhecida da Justiça que decora muitos prédios de Tribunais pelo país.

Também não se salva o Poder Legislativo, que ao julgar a medida provisória que cria o PBF, não o configura como direito social, embora ele evidentemente o seja.

Contudo, as famílias beneficiárias demonstram que a renda concedida pelo PBF não é mera expectativa de direito, como o diz seu decreto regulamentador. Embora a permanência do

seu gozo seja condicionada, a renda faz milagres. De baixo valor, ela se constitui na principal renda fixa das famílias, na sua grande maioria desempregadas ou alocada no mercado informal. É com ela que as famílias compram alimento para aliviar a fome e garantir a vida. É com ela que as famílias compram roupas para as crianças. É com elas que as famílias sentem a segurança de não ficarem totalmente sem recursos financeiros diante da dificuldade de obtê-lo por meio do trabalho. A renda da bolsa família é medida de proteção, embora o território em que elas vivem represente desproteção.

Essa apropriação feita pelas famílias da renda do benefício é o ponto chave do Programa, perceptível pela sociedade, que embora tenha discurso hegemônico de penalização das famílias, não consegue convencer seus representantes, em período eleitoral, de que o Programa tem que acabar. O benefício do PBF não foi desenhado como direito, mas os benefícios de sua execução foram apropriados pelas famílias beneficiárias. Ele é, portanto, a expressão do direito à proteção social, por meio da segurança de renda, a exemplo do que dizem as famílias beneficiárias do PBF no território de Mandacaru/Alto do Céu do município de João Pessoa.

A apropriação da renda como direito garante a efetivação do fundamento constitucional pelos outorgantes de poderes aos representantes: a população, nesse caso consubstanciada pelas famílias beneficiárias. A trajetória de afirmação do direito à segurança de renda demonstra certa similaridade, nesse sentido, com a história de efetivação dos direitos sociais no Brasil.

Por outro lado, é importante rechaçar e denunciar a exigência das condicionalidades no formato que elas constam do desenho do Programa. Resta comprovado que elas não servem, na forma como estão sendo executadas, para proteger e alavancar a cidadania das famílias beneficiárias, mas sim para desprotegê-las por mais de uma forma, aplicando-lhes penalidades caso não haja o seu cumprimento.

Importante frisar que a pesquisa de campo indica que as famílias beneficiárias sabem da importância do acesso aos serviços de educação e saúde, já que valoram positivamente ou negativamente esses serviços quando instados a declarar quais direitos lhe são negados ou garantidos. Na verdade, as famílias clamam pelo acesso aos serviços de educação e saúde, só deixando de fazê-lo quando insuficiências lhe impedem, tais como: má prestação do serviço público, longa distância de sua residência, má infraestrutura, ou mesmo a falta de renda para possibilitar o deslocamento até as unidades que os prestam.

As condicionalidades nunca poderiam ter esse nome se têm o propósito de elevar o status social das famílias e seu desenvolvimento humano. Elas deveriam ser parte de um braço do PBF, não com a alcunha de “condição”, mas como o de ampliação da universalização de

serviços sociais de educação e saúde. É demonstrado que as condicionalidades têm importância maior para justificar a concessão da renda desvinculada do trabalho, sendo quase que uma substituta do esforço que as famílias não podem fazer no trabalho, pela ausência de sua oferta ou pela falta de capacitação delas para os poucos postos existentes.

Não resta dúvida que o PBF acerta ao centrar na família como objeto de intervenção, com ênfase nas crianças e adolescentes. É a família o primeiro território afetivo que pode causar proteção ou desproteção ao ser humano. Se ela tiver oportunidades de garantir proteção a seus membros, esses terão possibilidades maiores de impulsionar seu desenvolvimento pessoal. Portanto, o PBF tem condições de ser o carro-chefe dos programas sociais no país, o grande articulador das demais políticas de educação e saúde, que contribuem para o desenvolvimento humano e para fomentar novas perspectivas de vida. Todavia, não é essa a realidade que se constata.

Constata-se, portanto, que embora o PBF assegure o direito à segurança de renda, sua segurança não é mais do que alívio, em vista dos baixos valores dos benefícios. Com limitações internas, o Programa trata os membros de uma mesma família de forma diferente por ter limitações da quantidade de concessão de benefícios variáveis. Focalizado na linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial, que beira a indigência, o Programa não atinge toda as famílias conhecidas e cadastradas com o perfil por ele almejado, criando demanda reprimida e disparidades. Ao constatar que o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social pelas famílias não é feito ou o é insuficientemente, como exigem as suas condicionalidades, o Programa possibilita a aplicação de penalidades a elas, que culminam no cessar o pagamento do benefício, agravando ainda mais a situação de pobreza em que vivem. Essas ambiguidades são medidas das desproteções às quais as famílias são submetidas pelo Estado.

Por outro lado, não há como negar a importância do PBF em dar visibilidade à população pobre no país. O reconhecimento por ele produzido gera nas famílias o sentimento de pertencimento à sociedade, corroborando o conceito de cidadania e concedendo-lhes poderes para apropriação do benefício como direito.

No entanto, a proteção social conferida pela renda demonstra ser uma forma de fortalecimento do mercado, já que é mediada por ele. O acesso à renda mitiga a condição de cidadão dos seus membros por requerer que a sua integração ao Programa se dê de forma mercadorizada, por meio da análise da possibilidade de consumo, identificada pela renda. O mercado dita, portanto, a forma de ingresso no Programa (por meio do consumo, a renda), a

forma de prestação do benefício (por meio da concessão da renda), o meio de seu pagamento, (pelo cartão de bancário).

O PBF exprime em sua essência e na sua execução a perda de identidade dos direitos sociais e a subsunção do conceito de cidadão ao consumo, ao mercado. Mas também possibilita às famílias que o recebem a absorção dos benefícios como direito, o que por si só demonstra seu desenvolvimento humano e empoderamento. Neste país repleto de desigualdades sociais, o PBF, mesmo que seja programa marcado por severas ambiguidades, consegue efetivar a proteção social do Estado às famílias, que embora mitigada, é apropriada com entusiasmo, gerando a sensação de preservação.

O Programa ainda precisa enfrentar vários desafios dentro de suas próprias limitações, que passam pelo atendimento, ao menos, de toda a demanda reprimida, a atualização monetária anual da linha de pobreza e dos benefícios, a extinção das sanções em função do descumprimento de condicionalidades, que devem ser substituídas por ações públicas de acompanhamento socioassistencial dessas famílias. Os benefícios ainda precisam ser vinculados aos serviços da assistência social, o que significa potencializar a afirmação dessa política pública por meio da valorização de seus profissionais e da descentralização da gestão do Programa aos Municípios, atualmente meras filiais executoras do Governo Federal. Para que essas mudanças aconteçam, é chegada a hora de escutar a voz das famílias beneficiárias, assegurando os funcionamentos dos órgãos colegiados de fiscalização do Programa, que se encontram em inanição.

REFERÊNCIAS:

BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, Jailton Macena de. **Políticas sociais e desenvolvimento**: impactos da atuação estatal no desenvolvimento socioeconômico da população carente brasileira – análise do Programa Bolsa Família. 2011. 181 fls. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2011.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de gestão do exercício de 2011**: Brasília, 2011.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social**, Brasília, nov. 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, p. 15-24.

CARNELOSSI, Bruna. **A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no âmbito da assistência social**: uma análise crítica da sua dimensão político-ideológica. 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998. Tradução de Iraci D. Poleti.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária: 6 reimp. São Paulo: UNESP, 2006.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.297-304.

CLARKE, Paul Barry. **Ser ciudadano**. Madrid: Sequitur, 2010.

COHN, Amélia. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. São Paulo: Azougue, 2012.

CONSERVA, Marinalva de Sousa et al. **Plano de assistência social do município de João Pessoa 2011/2013**. João Pessoa: Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa, 2011.

CONSERVA, Marinalva de Sousa (Coord.). **Relatório Parcial da Pesquisa Proteção Social da Família**. João Pessoa: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, 2014.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Brandão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, p. 55/99.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez Editora, 2011.

CRAVEIRO, Clélia Brandão; XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafio e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.109-123.

CURRALERO, Cláudia Baddini; SILVA, Ana Amélia da; XIMENES, Daniel de Aquino; VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; AQUINO, Kelva Karina Nogueira de Carvalho; OLIVEIRA, Kathleen Sousa; SILVA, Ana Carolina Feldenheimer; NILSON, Educardo Augusto Fernandes. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. p. 151-178.

DE BEM LIGNANI, Juliana; SICHIERI, Rosely; BURLANDY, Luciene; SALLES-COSTA, Rosana. Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public health nutr.**, v, 14, n. 5, p.785-792, 2011.

DRAIBE, Sonia. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Org.). **América Latina – desafios da democracia e do desenvolvimento**. Políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 103-143.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FACCHINI, Luiz Augusto; TOMASI, Elaine; SIQUEIRA, Fernando Vinholes; THUMÉ, Elaine; SILVEIRA, Denise Silva da; DURO, Sueli Manjourany Silva Duro. Desempenho da atenção básica em beneficiários do Bolsa Família: contribuições à redução da desigualdade em saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década**

de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, p.273-283.

FAHEL, Murilo Cássio Xavier; FRANÇA, Bruno Cabral; MORAES, Thais. O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG. **Revista brasileira de monitoramento avaliação**, Belo Horizonte, n.2, p. 1-25, jul.-dez. 2011.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer et. alii. **Direitos humanos de solidariedade**. Avanços e impasses. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013. v. 1, p. 109-179.

FILHO, Gisálio Cerqueira. **A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Revista Lua Nova**, n. 70, p. 101-138. São Paulo, 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Vol.. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HABERMAS, Jürgen. Citizenship and national identity: some reflection on the future of Europe. **Praxis International**, n° 12, p. 1-19. Minnesota, 1992.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

IDEME - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E ESTADUAL DA PARAÍBA. **Características do Crescimento Populacional nas Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba, 2000-2010**. João Pessoa: Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba, 2011 (Caderno IDEME n. 15).

JÚNIOR, Helvécio Miranda Magalhães; JAIME, Patricia Constante; LIMA, Ana Maria Cavalcante de. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p. 93-107.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.467-480.

KING, Desmond. **The New Right**. Politics, Markets and Citizenship. Londres: Macmillan, 1987.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. **Ágora**: Instituto de Estudios Peruanos, Lima, n. 7, p. 5-42, 1997.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 11, n. 30. p 55-65, 1997.

LAVILLE, J-L. Iserção e *workfare* na Europa: perspectivas histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. *Actas...*, 2000.

LAVINAS, Lena. **Pobreza: métrica e evolução recente no Brasil e no Nordeste**. In: Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional do Nordeste, Recife: 2009.

_____. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: VAZ, Flávio Tonelli et al. (Org.). **20 Anos de Constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**: Brasília: ANFIP, 2008, v. 1, p. 89-96.

LESSA, Sergio. **Capital e Estado de Bem-Estar Social: o caráter de classe das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÈRE, Bénédicte de la. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralizes context. **S.P. Discussion Papper**. Brasília: World Bank, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey, BOTTOMORE, Tom. **Ciudadania y clase social**. 1 reimpr. Trad. Pepa Linares. Madrid: Alianza, 2007.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOSER, Lilian. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011.

MONNERAT, Giselle. Lavinas et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2007, p. 1453- 1462.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. **Proteção social? Bolsa Família e trajetórias sociais de egressas**. 2010. 400 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. Bolsa Família e repetência: resultados a partir do CADÚNICO, Projeto Frequência e Censo Escolar. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.285-295.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência**: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar. Brasília: IPEA, 2013 (Texto para Discussão n. 1814).

OLIVEIRA; Ana Maria Hermeto Camilo de; ANDRADE, Mônica Viegas; RESENDE, Ana Caroline Costa; RODRIGUES, Clarissa Guimarães; SOUZA, Laeticia Rodrigues de; RIBAS, Rafael Perez. Primeiros resultados da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa o Bolsa Família. In: VAISTMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de**

políticas e programas do MDS: resultados – Bolsa Família e assistência social. Brasília: MDS, 2007. p.19-66.

PAES-SOUSA, Rômulo; QUIROGA, Júnia. Programas de transferência de renda e redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil. **Saúde Brasil 2010.** Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <
http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12476/1/CAPITULO_ComoNascemBrasileiros.pdf>
Acesso em jun. 2015.

PAES-SOUSA, Rômulo; SANTOS, Leonor Maria; MIAZAKI, Édna. Shisue. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. **Bulletin of the world health organization**, Suíça, v.89, n.7, p.496-503, 2011.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza.** São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

PEDROSO, P. Inserção pela economia: aprofundar a activação da luta contra a exclusão em Portugal. In: AMARO, R. R. (Coord.). Não à pobreza – A inclusão pela economia. Erradicação da Pobreza 1997-2006. Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza/Ministério do Trabalho e da Solidariedade: Lisboa, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Prefácio. In: PONTES, Reinaldo Nobre. **Cidadania X Pobreza: a dialética dos conceitos na política social na era FHC.** Curitiba: Appris, 2013. p. 9-13.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. p.106-130.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Cidadania X Pobreza: a dialética dos conceitos na política social na era FHC.** Curitiba: Appris, 2013.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (Coleção Pensamento Crítico, vol. 7).

RABELO, Maria Mercedes. **Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias.** 288 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RAMALHO, Waleska; CAVALCANTI, Almira; SERRANO, Virgínia; PEREIRA, Wanessa; PAZ, Fernanda. Relatório de Pesquisa de Campo João Pessoa. João Pessoa, 2014.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; BARRETO, Maurício Lima. Reducing childhood mortality from diarrhea and lower respiratory tract infections in Brasil. **Pediatrics**, E.U.A., v. 126, n. 3, p.534-540, 2010.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; SANTOS, Carlos A.T.; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Maurício Lima Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013, p.247-262.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25 edição. 22 tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

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

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência**. Tradução: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da UFMG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 3ª reimp. São Paulo: Martin Claret, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SANTOS, Maria Pacheco; GUANAIS, Frederico; PORTO, Denise Lopes; NETO, Otaliba Libânio de Moraes; STEVENS, Antony; ESCALANTE, Juan José Cortez; MODESTO, Lúcia. Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.263-271.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6ª ed. São Paulo: Cortez; 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Antônio Augusto Moura da; SILVA, Leopoldo Muniz da; BARBIERI, Marco Antonio; BETTIOL, Heloísa; CARVALHO, Luciana Mendes de; RIBEIRO, Valdinar Sousa; GOLDANI, Marcelo Zubarán. The epidemiologic paradox of low birth weight in Brazil. **Revista de saúde pública**, v. 44, n.5, p. 767-775, 2010. p.57-99

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009. Coleção Questões da Nossa Época; v. 78.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A vida urbana e a gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VÉRAS, Mauro Pardini Bicudo (Org.). **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999.

_____. **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

_____. (Coord). **Topografia social da cidade de João Pessoa**. João Pessoa: Universitária. 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; CONSERVA, Marinalva de Sousa. **Assistência social e transferência de renda: interpelações no território da proteção social**. Projeto de Cooperação Acadêmica: PPGSS/UFPB e PEPG-SSO/PUC-SP. Chamada pública MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n.º. 06/2011 – casadinho/Procad. 2011, Edital 06/20011MCTI/CNPq/MEC/CAPES, PROJETO CNPQ NO 552248/2001-8.

SORTO, Fredys Orlando. Cidadania e nacionalidade: institutos jurídicos de Direito interno e internacional. In: **Verba Juris**: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 8, n. 8, p. 41-64, jan./dez. 2009.

_____. O projeto jurídico de cidadania universal: reflexões à luz do direito de liberdade. In: **Anuario hispano-luso-americano de derecho internacional**, Madrid, vol. 20, p.103-126, ene./dic. 2011.

_____. Prefácio. In: CRUZ, Lindalva Alves. **Construção da cidadania das mulheres trabalhadoras rurais no Piauí**. 2ª ed. Teresina: Nova Aliança, 2014. p. 13-23.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”? In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, 2003, p. 51-73.

_____. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**, vol II. Bolsa Família e Assistência Social, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 119-160, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TELLES, Vera. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006, 2 reimpressão.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Prefácio. In: PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

VIEIRA, Francisca das Chagas Fernandes. **A proteção social e a gestão da política de assistência social na cidade de João Pessoa, Paraíba**. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ZIMMERMANN, C.R. Os programas sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 1, ano 3, 2006.

ELETRÔNICAS:

AGÊNCIA Reuters. Marina promete em debate 13º salário para Bolsa Família. **A Tarde**. Salvador, 03 out. 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/eleicoes/noticias/1627672-marina-promete-em-debate-13o-salario-para-bolsa-familia>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

AHLERT, Martina. A “precisão” e o “luxo”: uso do benefício do Programa Bolsa Família entre as quebradeiras de coco de Codó (MA). **Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho**, João Pessoa, n.º 38, p. 69-86, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14290>>. Acesso em 15 ago. 2013.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Revista Lua Nova**, n. 80, p. 71-96. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/04.pdf>>. Acesso em 05 maio 2015.

ÁVILA, Milene Peixoto. Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família? **Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho**, João Pessoa, n.º 38, p. 105-122, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14384>>. Acesso em 15 ago. 2013.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Texto para discussão n. 1349. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4606>. Acesso em 05 fev. 2015.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1994, p. 13) **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em 15 fev. 2015.

BOLSA Família em números. IG. Último Segundo. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/bolsa-familia-em-numeros-confira-resultados-de-dez-anos-do-programa.html>>. Acesso em 15 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 628.171, da Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Amazonas, Brasília, DF, julgamento ocorrido em 02/12/2010 pela 1ª Tuma. Diário de Justiça eletrônico n. 20, Divulgação 31/01/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 628.174, da Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Amazonas, Brasília, DF, julgamento ocorrido 23/05/2011 pela 1ª Turma. Diário de Justiça eletrônico n. 68. Divulgação 08/04/2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento (Sistêmico da Função Assistência Social - FISC Assistência Social). TC 011.248/2014-9. Grupo I – Classe V – Plenário. **Ata**. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em 25 out. 2014.

BRASIL sem esmola. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 mar. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia/99296-brasil-sem-esmola.shtml>>. Acesso em 30 ago. 2014.

BRITO, A. E.; KERSTENETZKY, C. L. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho**: considerações metodológicas e substantivas. Niterói: CEDE, 2011 (Texto para Discussão, n. 21). Disponível em: http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BONIS, Gabriel. **Carta Capital**. São Paulo, 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/da-pobreza-para-a-universidade/>>. Acesso em 30 abr. 2013.

CAMARGO, José Márcio. Gastos sociais: focalizar *versus* universalizar. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. São Paulo: IPEA, ago. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_Jose7.pdf>. Acesso em 27 jun. 2015.

CANZIAN, Fernando. Beneficiários do Bolsa Família trilham caminhos opostos ao longo de dez anos. **Universo on Line (UOL)**, São Paulo, 12 jul. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1654831-beneficiarios-do-bolsa-familia-trilham-caminhos-opostos-ao-longo-de-dez-anos.shtml>>. Acesso em 12 jul. 2015.

CARVALHO FILHO, Irineu Evangelista. **Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil**: Evidence from a Social Security Reform. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2001. IMF Working Paper. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08241.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2015.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lucia. **Bolsa Família 2003 – 2010**: avanços e desafios, Brasília: IPEA, vol. II, p. 217-240. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6605>. Acesso em 16 ago. 2013.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, nov. 2003, p. 63 a 101. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12785.pdf>>. Acesso em 3 fev. 2015.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare state*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.3, n.º 6. São Paulo, fev.1988. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=231:rbc-06&catid=69:rbc&Itemid=399>. Acesso em 20 fev. 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.º 24, p.85-116, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em 05 fev. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal**

de Emprego. Fascículo Indicadores IBGE. Brasília: IBGE, 2004-2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/>. Acesso em 03 ago. 2015.

_____. Vamos conhecer o Brasil. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/pt/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/familias-e-domicilios>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças, a partir da PNAD. **Na Medida**, ano 3, n. 6, Brasília, jan. 2011. (Boletim de Estudos Educacionais do INEP). Disponível em http://download.inep.gov.br/download/na_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/7/72/Celia.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2015.

_____. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, p. 53 a 83, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02.pdf>. Acesso em 05 fev. 2015.

LAVINAS, Lena. **A melhor linha de pobreza para o Brasil.**, 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_a_melhor_linha_de_pobreza.pdf>. Acesso em 02 maio 2014.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Prova Brasil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324. Acesso em: 07 jun. 2015.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil:** contribuições para o debate. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão n. 1283). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1283.pdf>. Acesso em 27 jun. 2015.

MG: Patrus responde críticas de Lacerda ao Bolsa Família. **Terra**. São Paulo, 08 ago. 2012. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/eleicoes/mg-patrus-responde-criticas-de-lacerda-ao-bolsa-familia,8cfd0a43aa1da310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>>. Acesso em 30 ago. 2014.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 15 fev. 2015.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. PNAS/2004. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: 2005.

_____. Proteção Social Básica – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

_____. Órgãos Colegiados – Comissão Intergestores Tripartite. Disponível

em:<<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit>>. Acesso em 07 jul. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Por que também sou contra a focalização das políticas sociais?** Brasília, 2003. Disponível em: http://neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf. Acesso em 22 fev. 2015.

PINTO, Michele de Lavra. O público e o privado: o “baralhamento” no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho**, João Pessoa, n.º 38, p. 157-170, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14371>>. Acesso em 15 ago. 2013.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho**, João Pessoa, n.º 38, p. 21-42, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/15029>>. Acesso em 15 ago. 2013.

REIS, Maurício Cortez; CAMARGO, José Márcio. **Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanta à educação e à participação na força de trabalho**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. (Texto para Discussão, n. 1.262). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1262.pdf>. Acesso em 25 jun. 2015.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Buenos Aires, Año 6, n. 16, jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Pag. 251/261. Acesso em 15 ago. 2015.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **Relatório de Informações Sociais Brasil**. Visão Geral Brasil. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em 30 mar. 2015.

SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. Wikipedia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Segunda_Guerra_Mundial>. Acesso em 02 fev. 2015.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. (Texto para discussão n.1424). Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf>.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VÉRAS, Maura P.B. (Org.) **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ, 1999. Disponível em: <<http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/GEC/RefID/exclusao.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2015.

_____. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa. **Anais eletrônicos...**Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044509.pdf>>. Acesso

em 03 de jun. 2015.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 10. São Paulo: 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em: 03 de maio 2013.

_____. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lucia. **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**, vol. II, Brasília: IPEA, p. 273-306, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6605. Acesso em 16 ago. 2013.

_____. Desafios do sistema de proteção social. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=420>. Acesso em 02 de fev. 2015.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011. P

VICENTE, Maximiliano Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/b3rzk/pdf/vicente-9788598605968-08.pdf>. Acesso em 05 fev. 2015.