

Entre o direito e o dever: uma reflexão sobre a exigência de condicionalidades no Programa Bolsa Família

Cássia Maria Carloto¹

Tatiana de Oliveira Stechi²

Resumo

A proposta deste artigo é debater como as condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) vêm sendo entendidas e administradas pelos técnicos, beneficiários e representantes das políticas de educação, saúde e assistência social. Os dados que embasam essa análise são de uma pesquisa realizada num município de grande porte do Paraná. Os sujeitos da pesquisa foram sete assistentes sociais e psicólogos, na modalidade de técnicos que foram escolhidos por serem responsáveis pelo acompanhamento às famílias em descumprimento de condicionalidade dentro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), três profissionais representantes no município pelas políticas de saúde, educação e assistência social e oito beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidade no ano de 2013 moradores no território do CRAS. A escolha do CRAS e dos beneficiários se deu por sorteio. Esta pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da Universidade Estadual de Londrina (UEL) como preconiza a resolução n.196/1996. A conclusão indicou: a perspectiva familista; a meritocracia; direito e dever como sendo sinônimos; estigmatização e preconceito sofridos pelo(a) beneficiário(a) do PBF.

Palavras-chave

Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Direitos.

Between right and duty: a reflection on conditionalities requirement in Bag Family Program

Abstract

This article discusses how the conditionalities of the Bolsa Família Program (BFP) are understood and administered by technicians, beneficiaries and representatives of education, health and social assistance policies. The research was conducted in a large city of the Paraná Estate. Seven social workers and psychologists were interviewed in the category of technicians responsible for monitoring families in non-compliance with conditionalities within the Reference Center on Social Assistance

(CRAS), three health, education and social assistance professionals. And eight beneficiaries of the program who are in disregard of conditionalities in the year 2013, residents of the territory of CRAS. The choice of CRAS and the beneficiaries was by lot. This research was approved by the ethics committee of the State University of Londrina (UEL) as recommended by resolution n.196/1996. The conclusion indicated: the familistic perspective; meritocracy; right and duty as being synonymous; stigmatization and prejudice suffered by the beneficiary (a) of the BFP.

Keywords

Bolsa Família Social Programa; Requirements; Rights.

Artigo recebido: agosto de 2018

Artigo aprovado: outubro de 2018

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no governo Lula por meio da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, após a unificação de programas remanescentes como o Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás. O Programa Fome Zero foi incorporado a ele, após a constituição da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. O Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 esclarece que a finalidade do programa seria unificar os procedimentos de administração e execução de ações de transferência de renda, e cadastramento único do governo federal. O PBF introduziu grandes avanços no que diz respeito ao direito à renda às famílias que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza.

A forma de ingressar no PBF é por meio de auto declaração de renda, não sendo destinado a todos os que atendam os critérios de elegibilidade monetária, dependendo para tanto da quantidade de cotas municipais.

Para Cobo (2012) a noção de cota existente no programa não possibilita a todos que atendam os critérios de elegibilidades estabelecidos pelo programa a contemplação com o benefício, ferindo o próprio princípio da focalização utilizado no programa. Para a autora não basta

ser pobre e atender o limite de renda de entrada no sistema, “tem que ter tido a ‘sorte’ ou ter sido capaz de chegar primeiro na ‘fila’. A ineficiência horizontal é, portanto, inerente ao sistema de focalização brasileiro” (COBO, 2012, p. 211).

Para as famílias receberem o benefício de transferência de renda devem cumprir com uma agenda de compromissos, denominadas pelo programa de condicionalidades, no campo da saúde, educação e assistência social. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014) define as condicionalidades como compromissos assumidos pelos beneficiários, assim como pelo poder público, a fim de ampliar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos. Os beneficiários assumem o compromisso em cumpri-las enquanto o poder público é responsabilizado pela oferta de serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

As contrapartidas para o recebimento do benefício do PBF são as seguintes: exame pré-natal; acompanhamento nutricional e acompanhamento de saúde para as crianças menores de sete anos e de mulheres até a idade de 44 anos; frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de seis a quinze anos e de 75% para os adolescentes de dezesseis e dezessete anos; acompanhamento da frequência mínima de 85% das crianças até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos³ (MDS, 2014).

O Guia para Acompanhamento das Condicionalidades (MDS, 2010) as define da seguinte forma:

As condicionalidades do Programa Bolsa Família foram formuladas como um mecanismo para reforçar o exercício, pelos brasileiros mais pobres, de direitos básicos como o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper o ciclo intergeracional da pobreza. O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais

tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos. (MDS, 2010, p.09).

A definição utilizada pelo programa já demonstra que as famílias beneficiárias – as que se encontram em situação de pobreza – não seriam capazes por si só de acessar as políticas de saúde e educação, necessitando que as mesmas sejam reforçadas por meio de condicionalidades. Vale ressaltar que, as famílias que não cumprirem inicialmente com as contrapartidas de saúde e educação receberá uma advertência; na segunda vez terá o benefício bloqueado por 30 dias; e se permanecerem no descumprimento terá o benefício suspenso por 60 dias e posterior cancelamento, caso as situações persistam.

De acordo com o MDS (2014) a família que se encontrar em descumprimento de condicionalidade receberá uma notificação que pode tanto ser por correspondência escrita ou pela mensagem do extrato bancário de benefícios. Caso a família considere que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável, o responsável familiar pode apresentar recurso ao gestor municipal. No recurso, a família poderá explicar o erro da informação ou o motivo do descumprimento, bem como solicitar que o efeito do descumprimento no benefício seja revisto. Caberá ao gestor municipal avaliar os recursos apresentados pela família. No caso de deferimento, o efeito será retirado do histórico da mesma.

Vale ressaltar que no caso de descumprimento de condicionalidade dos filhos adolescentes em idade de 16 e 17 anos, somente o benefício do jovem será bloqueado/cancelado não tendo impacto no restante do valor recebido pela família. Dessa forma, as sanções são apenas três: advertência, primeira suspensão e cancelamento.

Em caso de cancelamento do benefício do PBF por descumprimento de condicionalidade a família só poderá retornar a receber depois do prazo de 180 dias após o cancelamento do benefício, apenas caso mantenham as condições de elegibilidade para ingresso no programa, considerando-se ainda que o município tenha dotação orçamentária para repasse de novos benefícios.

Neste caso, o MDS (2014) orienta que o poder público deve estar atento aos motivos que levam as famílias ao não cumprimento de condicionalidades, a fim de implementar ações de acompanhamento aos beneficiários de maior vulnerabilidade social com objetivo de auxiliar na superação das mesmas. Quando esgotadas as possibilidades em reverter o descumprimento de condicionalidade pelo acompanhamento, a família poderá ter o benefício cancelado.

Considerando as discussões sobre as condicionalidades, a proposta é analisar e compreender como a exigência de contrapartidas tem sido entendida e administrada pelos beneficiários e profissionais, articulando as discussões com autores que abordam esta temática.

Pobreza X Neoliberalismo

O combate à pobreza ganhou visibilidade na América Latina nos anos 1990 e seu enfrentamento caracterizou-se pela sua individualização. As políticas sociais, nesse contexto, tiveram o papel de inserir os pobres no padrão de sociabilidade contemporâneo, gerando proteção individual, focando a intervenção nos mais pobres, esvaziando o comprometimento com os direitos sociais e deixando de lado o compromisso com o padrão de sistema de proteção social universal (MAURIEL, 1998).

Neste aspecto Telles (1994) assevera:

A reestruturação industrial, as mudanças no padrão tecnológico e transformações na composição do mercado vêm produzindo um novo tipo de exclusão social, em que a integração precária no mercado se sobrepõem o bloqueio de perspectivas de futuro

e a perda de um sentido de pertinência à vida social. É isso que caracteriza a nova pobreza que escapa às soluções conhecidas e formuladas nos termos de políticas distributivas e compensatórias, pois esta tem por suposto exatamente o que parece estar deixando de ser plausível, ou seja, a possibilidade de uma integração constante no mercado de trabalho. (TELLES, 1994, p. 98).

No contexto neoliberal, conforme orientações dos organismos internacionais, a pobreza tem sido reduzida à ausência de renda. Concordamos, no entanto, com Arriagada (2005) que a compreende de forma multidimensional, relacionando-a com vulnerabilidades, desigualdades, marginalidade e exclusão⁴ cujo enfrentamento deve ser movido por mudanças estruturais.

Considerando-se que o foco passou das estruturas para o indivíduo, a pobreza passou, portanto, a ser entendida de acordo com a definição de Mauriel (1998) como um conjunto de carências individuais. O problema é direcionado para o indivíduo e não mais ao modo como o Estado capitalista se organiza. Teixeira (2010) aponta essas carências individuais como um direcionamento dado pelo Banco Mundial que, responsabiliza os próprios pobres pela sua condição apontando alternativas apenas para ajudá-los a romper com o ciclo vicioso da pobreza. Esta concepção está baseada na responsabilização do indivíduo na busca por alternativas de superação de suas condições.

Para Mauriel (1998) as configurações no âmbito da proteção social deveriam partir de uma estratégia mais ampla, em que o Estado teria papel central por compreender as causas provenientes da estrutura no combate à pobreza. Porém, as orientações a partir da década de 1990 optaram por combater a pobreza focando no indivíduo e não na estrutura. Em outras palavras, a autora revela que a universalidade que deveria ser o fundamento do direito, tem sido substituída pela focalização nos comprovadamente mais pobres, ou seja, os mesmos devem comprovar sua pobreza para ter acesso a um direito que deveria ter caráter universal.

Na visão de Cobo (2012) um sistema de proteção social deveria se direcionar a toda a população, seja ela rica ou pobre, tendo como finalidade a garantia de seus padrões dignos de vida, até mesmo das interrupções que possam incidir sobre a vida da família. A Constituição brasileira de 1988 trouxe o anseio pela construção de um sistema de proteção social abrangente, projetando perspectivas de mudanças e a possibilidade de criação de um sistema de proteção social ampliado que contemplasse a universalização do acesso e a responsabilidade do Estado, concretizando direitos até então inexistentes no campo da educação, assistência, saúde, previdência, habitação, segurança e trabalho.

A exigência de condicionalidades do Programa Bolsa Família

A exigência de condicionalidades em programas de transferência de renda não é consensual entre os que defendem um sistema de proteção social não mercadorizável e de acesso universal. Provoca também questionamentos sobre a sua legitimidade na garantia de acesso aos direitos básicos e no compromisso afirmado pelo PBF de rompimento em longo prazo do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com Soares e Sátyro (2010), há autores que veem o PBF como um programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres, com ênfase no caráter condicionado. Existe outra vertente, para qual o programa é, antes de tudo, proteção social. Quando se coloca contrapartidas, a função de proteção social se enfraquece, pois, provavelmente, as famílias mais vulneráveis serão as que não conseguirão cumprir as exigências.

O capital humano do indivíduo se refere ao conhecimento e habilidade acrescida de outras características pessoais capazes de incrementar sua produção social e econômica. Um exemplo é a educação. Quanto mais estudo adquirir, melhor será o capital humano, visto que terá melhores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho (SEN, 1998).

Mauriel (1998) desenvolve uma interessante abordagem crítica sobre a adoção da concepção de capital humano nos programas de combate à pobreza implementados na América Latina a partir do receituário neoliberal. A partir da teoria de Amartya Sen o Banco Mundial vai prescrever uma série de recomendações para atacar a pobreza. O foco vai ser a família tomada como um ente individual e o próprio indivíduo tratando a pobreza como experiência individual. A pobreza vai ser tratada como um conjunto de carências individuais a partir de características pessoais e padrão de comportamento dos pobres e o indivíduo vai ser entendido a partir de sua capacidade de ação.

Ao sair da dimensão da renda (do ter), dos bens, que traduzem uma situação externa aos indivíduos, que depende da estrutura de propriedade e do movimento da sociedade como um todo, e se concentrar nas capacidades dos indivíduos (do ser e fazer), passa a considerar características agregadas às pessoas, no indivíduo e naquilo que pode realizar. Assim uma nova visão se estabelece sobre o todo social, isso permite migrar o ponto central da análise de realidade social da estrutura para o indivíduo de uma forma peculiar. (MAURIEL, 1998, p. 64-65).

De acordo com Pereira (2002 apud LINHARES, 2005), a cobrança de condicionalidades em atividades assistenciais é muito antiga. A autora exemplifica utilizando o contexto europeu no século XIX. Neste período exigia-se das pessoas necessitadas que construíssem torres desnecessárias, a fim de justificar o recebimento de alimentos em tempos de crise. A autora situa a contrapartida como um dos mecanismos voltados para a busca de equilíbrio entre o direito a satisfazer necessidades sociais, bem como, atender a ética capitalista do trabalho.

Senna et al. (2007) completam que, ainda no século XVII e XVIII, no contexto do mercado de trabalho predominava uma concepção moralista de pobreza, ou seja, atribuía as causas da condição de pobre, às falhas de caráter individual. Dessa forma, a prestação da assistência

social tinha caráter mais punitivo, exigindo em troca da “ajuda”, a realização de trabalhos forçados por parte dos beneficiários.

Neste sentido, observamos que a exigência de contrapartidas esteve presente na sociedade de forma geral. No caso brasileiro, como afirma Lobato (2012), não foi diferente, para o autor as condicionalidades carregam traços discriminatórios sobre a pobreza e os pobres, que precisam ser “controlados” e “vigiados” para que não se acostumem ao benefício governamental e deixem de buscar alternativas próprias de vida e trabalho.

Conforme Lobato (2012) é possível refletir que, historicamente, o sistema de proteção social construído no Brasil esteve vinculado a “troca”. O princípio subjacente é que, quando o indivíduo passa a receber algo, ele se acomoda, e não busca por si só melhorar sua condição de vida. Dessa forma, o PBF também segue este padrão quando exige das famílias beneficiárias, o cumprimento de uma agenda de compromissos, tanto na área da saúde e educação quanto da assistência social e, caso não sejam cumpridos, a família pode ser penalizada com o bloqueio do benefício.

Cobo (2012) assinala que há uma visão paternalista sobre a pobreza que pressupõe que a população pobre não sabe gastar adequadamente, necessitando que o Estado de forma autoritária, já que se trata de uma obrigação, diga como gastar os benefícios e como proceder nos cuidados com a saúde e com a educação escolar das crianças.

A autora faz referência a estigmatização sofrida pelos pobres; eles “não são capazes de tomar decisões racionais e assim necessitam cumprir determinadas condicionalidades de forma a ‘adequar’ seu comportamento àquele esperado pela sociedade” (COBO, 2012, p. 57). Ou seja, o simples acesso à transferência de renda por si só não seria suficiente para permitir aos indivíduos acesso aos demais direitos sociais, se não fossem cobrados pelo programa enquanto contrapartidas.

Os dados da pesquisa revelaram que muitas vezes o olhar das políticas não é no sentido de proteção social, na perspectiva da ga-

rantia dos direitos. O olhar está carregado de preconceito em relação à condição de pobreza, a necessidade de amparo pelo Estado, entendendo-se este como um favor. Distancia-se da responsabilidade que deve ser cobrada do Estado por implementar e garantir políticas de proteção social.

O preconceito existente em relação ao pobre traz a ideia de que este tem debilidades na sua formação moral e comportamental e, por isso, não consegue lutar pela sua sobrevivência. Neste sentido, não se pode dar a ele dinheiro: “pois eles não sabem como gastar e, no mais, podem se acomodar. Portanto qualquer que seja o benefício conferido é preciso controlar e cobrar alguma coisa em troca” (LINHARES, 2005, p.62). Essa desqualificação do pobre é decorrente de elementos culturais fortemente enraizados na sociedade brasileira.

A análise dos dados de nossas pesquisas que subsidiam esse texto apontou que as famílias são estigmatizadas e sofrem preconceito por serem beneficiárias de um programa social. Fica a questão: como possibilitar que as famílias tenham os serviços públicos como referência na garantia do acesso aos direitos e atendimento de suas demandas e necessidades, quando vivenciam experiências discriminatórias?

Silva (2014) acrescenta que as condicionalidades podem contribuir para esta estigmatização por tratá-los como incapazes de se auto sustentar e de cuidar de si sem interferência externa contribuindo para baixar a autoestima das pessoas ao invés de elevá-las. Contribui também para perpetuar a visão do pobre como sujeitos ignorantes, que precisam ser tutelados.

Na mesma lógica as autoras abaixo abordam as condicionalidades como imposição pelo Estado enquanto deveres morais.

Programas que estabelecem deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante condicionalidades no campo da educação e saúde, reeditando a teoria do capital humano quando consideram que a educação e a saúde das pessoas são suficientes para romper com o ciclo vicioso da pobreza, produto

das condições estruturais decorrentes da forma como a sociedade capitalista se organiza para produção e reprodução econômica e das relações sociais. Isso sem considerar que o atendimento da educação e da saúde é insuficiente quantitativamente e de baixa qualidade para atender os pobres e extremamente pobres, visto que as exigências de condicionalidades não são acompanhadas de providências suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços prestados. (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2012, p. 229).

Outro elemento fortemente identificado nas pesquisas foi em relação à concepção de que a superação da vulnerabilidade vivenciada pela família estaria nela mesma. É preciso relacionar a demanda apresentada pela família com o contexto social em que vivem, além de considerar o tipo de proteção social que as políticas públicas têm viabilizado aos beneficiários. Os dados da pesquisa evidenciaram que muitas vezes se reproduzem as orientações dadas pelo próprio programa, ou seja, aquela que fomenta a aquisição de capacidades para que o indivíduo supere sua condição de vulnerabilidade.

Para Lo Voulo (2010) as pessoas acreditam que os potenciais beneficiários do programa não se comportariam como pessoas totalmente informadas sobre o retorno positivo dos filhos e filhas em frequentarem a escola e fazerem o acompanhamento de saúde. Pais e mães pobres não saberiam fazer escolhas certas para os filhos e assim se beneficiariam em favor próprio. Outro apontamento levantado pelo autor é que as condicionalidades gerariam um bom comportamento dos beneficiários acarretando apoio ao governo.

Para o autor esses argumentos levam os governos a defenderem as condicionalidades por acreditarem que através das contrapartidas poderiam conhecer melhor as famílias levando acesso e informação de acordo com as necessidades da mesma. Porém, de fato o que desejam é que as famílias fiquem aos “olhos” do Estado.

Debate sobre direito e dever

Sob a ótica dos direitos deve-se observar a seguinte premissa: a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de cidadão é o requisito único para a titularidade de direitos. A estratégia das condicionalidades obedece a uma lógica punitiva, incorporando a ideia de que o beneficiário se torna um devedor da sociedade.

Neste sentido, o diálogo fica comprometido no sentido de um debate na perspectiva do direito, reforçando uma cultura de meritocracia, na qual a população sempre terá que justificar seu merecimento para poder acessar um direito.

A CEPAL (2012) se posiciona em relação às condicionalidades afirmando que as mesmas entram em conflito com a noção de direito universal. Eles apontam que a exigência de contrapartidas se concretiza como um “controle de conduta” da população, distinguindo os pobres mercedores, ou seja, aqueles que se comportam de maneira apropriada e esperada, e os pobres não mercedores, aqueles que não se comportam da maneira esperada pelo Estado. Para esses últimos, o que resta é a penalização pelo seu comportamento “inadequado”. Esta abordagem é no mínimo problemática, segundo a CEPAL (2012), porque entra em conflito com a universalidade dos princípios básicos da não discriminação e do direito que são próprias de sistemas de proteção social democráticos.

Nesta perspectiva, os direitos são atrelados a merecimento, pobres mercedores e pobres não mercedores da assistência. Aplica-se a essa população um controle de comportamento que não é exigido para outros setores sociais e econômicos que também se direciona a política pública, por exemplo: não se impõem condicionalidades às instituições financeiras que utilizam recursos públicos ou aos contribuintes que pagam o imposto pessoal e que gozam desses serviços sociais básicos e essenciais (CEPAL, 2012, p. 59).

A aplicação punitiva das condicionalidades coloca em evidência algumas considerações. Por um lado, identificando os pobres merece-

dores e não merecedores da assistência e, por outro lado, a atribuição da corresponsabilidade na superação da pobreza (as pessoas estão em situação de pobreza porque não conseguiram investir por si só no seu capital humano) e devem buscar superar essa condição.

Um elemento também trazido pela pesquisa é a forte vinculação entre direito e dever, nos marcos do neoliberalismo. Para Guerra (2009, p. 36) o discurso do direito insere-se nas formas de regulação social (controle) utilizadas pelas instituições e práticas profissionais a partir do ajuste neoliberal. Esse discurso, para a autora, apresenta características conservadoras da reprodução da ordem social, forjando uma naturalização da questão social, esvaziando-a de seu aporte político e em suas palavras: “secundarizando as diferentes possibilidades de acesso aos bens e serviços dadas pela condição de classe, acoberta as desigualdades (e a injustiça) e as condições históricas nas quais os direitos sociais resultaram de conquistas da classe trabalhadora”.

É necessário recorrer aos fundamentos filosóficos e às bases materiais e políticas sob as quais os direitos sociais se assentam, buscando interpretar o seu significado socio-histórico e ideo-cultural no contexto das sociedades de classe⁵. Neste sentido, o discurso do direito não deve ser uma prática mecânica e superficial, reproduzida sem adquirir efetividade real e concreta na vida dos sujeitos.

A noção de dever adquire outro sentido quando pensada nos marcos de uma democracia radical. Segundo Jelin (2006) a justiça deve ser baseada na existência de um espaço para o debate público, e a participação na esfera pública torna-se tanto um direito quanto um dever. Estabelece-se um compromisso cívico de participação na vida pública. Mas isso só é possível quando cidadãos constroem a si mesmo com graus relativamente altos de autonomia pessoa e grupal. No caso do Brasil e da América Latina faltam evidências história para isso. Para Jelin (2006 p.164): “setores sociais subordinados tendem a considerar sua subordinação como ‘normal’ em função de uma cultura de dominação-subordinação com uma continuidade histórica significativa e profunda”.

No Brasil, segundo Telles (1994, p. 165) é necessário uma (re)criação da república, como princípio da coisa pública, princípio este que nunca fez parte do imaginário coletivo, “nunca estruturou uma memória de acontecimentos e nunca se efetivou como prática e valor político, numa quase ausência que repõe o padrão oligárquico e patrimonialista da gestão da coisa pública”.

Foi possível perceber que na pesquisa os(as) beneficiários(as) também não se sentem sujeitos de direito, uma vez que eles reproduzem a lógica de cumprimento de alguma contrapartida. É o sentimento de débito com o Estado por estarem recebendo um benefício. A ampliação do debate rumo à ampliação de direitos universais para a população e o fomento de políticas públicas e sociais, acaba sendo dificultada, considerando-se que tanto os profissionais como os próprios beneficiários acreditam na necessidade de justificativa para o recebimento do benefício monetário. Isso é resultado de um modelo de proteção organizado e pautado pela meritocracia desde Getúlio Vargas.

Conforme Draibe (1993) nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o “*Welfare State*” brasileiro tendeu a adquirir, desde seu início, conotação corporativista, meritocrática e particularista. Apesar disso, talvez seja o caráter clientelista o que mais fortemente afeta sua dinâmica, por várias e complexas vezes. Desde a fase da introdução, por exemplo, sabe-se das relações privilegiadas e de condições corporativistas e clientelísticas, no caso da Previdência Social, Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias, especialmente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Rompido este padrão no pós-1964, outras formas de clientelismo se inseriam no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e principalmente a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.

Vale considerar que o acesso à renda está estabelecido na política de assistência social enquanto mecanismo de proteção social quando

se trata da segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

No entanto, nem toda população pobre do Brasil é beneficiária do PBF, mesmo porque pobreza não é somente ausência de renda. Além disso, o corte de renda para a pobreza utilizada pelo programa é muito baixo. A proteção social no País deve englobar políticas universais, permitindo o acesso aos direitos de forma igualitária e com qualidade, tanto para beneficiários como não beneficiários.

A tendência familista que perpassa as orientações e normativas que direcionam o trabalho técnico dos profissionais nos CRAS, no que se refere às condicionalidades do PBF, reforça a transferência de responsabilidades para o núcleo familiar. Um dado levantado na pesquisa é que de certa forma as condicionalidades “ensinam” as famílias a terem determinados comportamentos socialmente esperados.

Acredita-se que a exigência de condicionalidades juntamente com o trabalho socioeducativo desenvolvido podem colaborar para que os beneficiários vivenciem outras experiências, possibilitando a aquisição de capacidades para o enfrentamento de suas vulnerabilidades. Conforme Miotto (2006), o consenso existente sobre as transformações da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. Em relação às funções familiares ainda prevalece uma expectativa social relacionada às tarefas e obrigações tradicionais: “[...] espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paternos e principalmente maternos” (MIOTTO, 2006, p.53).

Nessa perspectiva, para Miotto (2006), os serviços continuam a orientar-se a partir de expectativas relacionadas aos papéis típicos de uma concepção funcional de família, em que a mulher-mãe é responsável pelo cuidado e educação dos filhos e o homem-pai, pelo provimento e exercício da autoridade familiar. Há um julgamento moral sobre o desempenho dessas funções com um maior rigor em relação as

obrigações das mães, titulares preferenciais dos programas de transferência de renda. Essa preferência se apoia numa visão estereotipada da maternagem e das mulheres como responsáveis pelos cuidados das crianças e sua educação. Os agentes sociais operacionalizadores da política reforçam esses papéis e contribuem para a sustentação do argumento de que as mulheres são melhores administradores de benefícios sociais, o que não deixa de ser verdade. Mas é uma responsabilização perversa, pois pune e culpabiliza a mulher quando ela não consegue cumprir com as condicionalidades.

Carloto (2012) destaca o modo como uma concepção idealizada em torno das divisões dos papéis sexuais orienta a conduta das pessoas e é introduzida em uma política social. Esta concepção expressa, de modo explícito ou implícito, a vigência de um modelo de família, com papéis complementares e hierarquizados representantes de uma herança filosófica pautada na distinção entre público e privado.

A família na perspectiva protetiva, deve ser entendida como sujeito de direitos, e não como objeto de intervenções pontuais que acabam por reforçar um discurso que coloca como possível a potencialização da família para que supere por si só a condição de pobreza.

O acesso às políticas públicas pelas condicionalidades

A defesa da exigência de condicionalidades está amparada no argumento de que ela propiciaria o acesso às políticas de saúde, educação e assistência social àquelas famílias beneficiárias dos programas sociais. Foi possível observar que as políticas de educação e saúde são insuficientes para a população, visto que às vezes buscam vagas nas escolas para os filhos e não conseguem como, também, não conseguem atendimento na Unidade Básica de Saúde (UBS). Dessa forma, não é porque esses beneficiários têm que cumprir determinadas ações que as políticas estarão prontas para receber essa população como deve ser.

Monnerat et al. (2007) afirmam que, de um lado, tais exigências facilitam o acesso das camadas em situação de pobreza e extrema

pobreza aos serviços básicos. Em contraponto, coloca a dúvida sobre a capacidade dos serviços de educação e saúde absorverem, adequadamente, o aumento de demanda resultante do cumprimento das condicionalidades.

De acordo com orientações do programa o adequado monitoramento das condicionalidades pelas áreas de educação, saúde e assistência social permitiria identificar vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias serviços a que têm direito, demandando ações do poder público, direcionadas ao acompanhamento dessas famílias em situação de descumprimento.

Verificou-se que há um consenso entre os profissionais sobre a importância da condicionalidade para contribuir na identificação das famílias beneficiárias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A listagem com famílias em descumprimento de condicionalidade é uma forma dos profissionais conhecerem a realidade dessas famílias. Nesta visão, as condicionalidades também serviriam para identificação das famílias que não estariam cumprindo com a sua função protetiva.

É importante sinalizar que o diagnóstico territorial preconizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é uma ferramenta que deve ser utilizada pelos profissionais, ou seja, conhecer o território a partir da leitura técnica e de uma reflexão da realidade vivenciada pelas famílias, a partir não só das demandas trazidas, mas também de estatísticas, pesquisas de campo, relatos. O diagnóstico possibilita uma leitura ampla e coletiva das situações que incidem sobre a população.

Neste sentido, é possível observar que as condicionalidades não trazem novidades para as famílias no que diz respeito à frequência ou não aos equipamentos de saúde, educação e assistência social. Antes mesmo de serem beneficiárias as famílias já faziam esse acompanhamento, dado indicador de que as condicionalidades não permitem necessariamente às famílias ao acesso. O que realmente permite o aces-

so é a existência de serviços em número suficiente e com qualidade de atendimento as demandas das famílias.

A pesquisa também identificou as dificuldades que os beneficiários encontram para acessar as políticas de saúde e educação. Dessa forma, não é pelo simples fato de serem beneficiárias do PBF que têm um acesso diferenciado, ou seja, um acesso que considera suas especificidades e vulnerabilidades. Para o MDS, ao que parece, o que importa são as listagens encaminhadas com números em relação à pesagem, vacinação e frequência escolar. Não se indica nessas listagens as dificuldades que os(as) beneficiários(as) estão encontrando em acessar seus direitos.

Foi possível verificar que os(as) profissionais, no exercício de suas funções, conseguem identificar as falhas existentes nas políticas públicas que dificultam ou impossibilitam o cumprimento das condicionalidades, gerando um impacto no acesso dos(as) beneficiários(as). Quando falamos em acesso estamos nos referindo a possibilidade de entrada dos cidadãos nos serviços sem se deparar com barreiras.

Em relação às dificuldades encontradas pelos(as) beneficiários(as) no acesso à política de saúde, os mesmos levantaram os seguintes aspectos de forma mais evidente: a precariedade da saúde, a falta de medicamentos, falta de médicos, demora nos atendimentos e consultas.

Diante disto, resta a pergunta: para quem são importantes as condicionalidades punitivas? Para o Estado aqui representado pelas políticas de saúde, educação e assistência social ou para a família? Na pesquisa ficou evidente que as condicionalidades ajudam a acessar as famílias mais “vulneráveis”, sendo que o correto seria as famílias mais “vulneráveis” conseguirem acessar essas políticas sem encontrar barreiras. Se o argumento utilizado pelo programa é que as condicionalidades permitiriam maior acesso à população beneficiária, pode-se verificar que esse objetivo não tem sido concretizado. Dessa forma, se as condicionalidades não viabilizam acesso a população usuária e se o Estado não tem implementado essas políticas de maneira a cumprir com suas contrapartidas, então resta questionar o motivo para mantê-las.

Considerações finais

O Brasil segue as orientações dos organismos multilaterais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), priorizando o mercado no trato com “o social”. O PBF ao exigir condicionalidades, também, segue esse direcionamento.

As condicionalidades, nesta perspectiva, se referem ao capital humano e as carências individuais, transferindo a responsabilidade sobre sua própria condição social aos indivíduos, incentivando que busquem a aquisição de capacidades para superação da pobreza por eles mesmos. Neste sentido, identificou-se na análise dos dados que os direitos dos cidadãos atendidos não deixam de estarem vinculados a um dever. Nenhum dos(as) entrevistados(as) se posicionou totalmente contrário à exigência de contrapartida. O que ficou evidente foi que os(as) mesmos(as) não têm uma opinião formada em relação ao assunto.

Outro fato identificado é que os(as) beneficiários(as) também acabam defendendo a exigência de condicionalidades mesmo sendo penalizados com o bloqueio do benefício. Uma hipótese levantada é que os(as) profissionais não sendo totalmente contrários a está exigência acabam reproduzindo no exercício profissional concepções sobre as contrapartidas, o que provoca um ciclo de naturalização da cultura de exigir condicionalidades.

Partindo-se da concepção de cidadania, a um direito não deve ser exigido qualquer tipo de contrapartida, o fato único de ser cidadão é pressuposto para a garantia de direitos. A assistência é política pública não contributiva que provê os mínimos sociais a quem dela necessitar. Políticas públicas como saúde e educação são direitos garantidos que não devem ser vinculados a contrapartidas. Para ter acesso aos medicamentos repassados pelo SUS não é necessário participar antes de atividades em grupo ou serem acompanhados pelo serviço. Com a política de transferência de renda não deveria ser diferente. Deve-se romper com a lógica da “troca” na política de assistência social. As famílias devem ser atendidas nos serviços com

os benefícios sem precisarem cumprir com determinadas exigências. Essa lógica reproduz a ideia de meritocracia, em que os cidadãos sempre devem fazer por merecer. As famílias que passam a receber o benefício de transferência de renda são monitoradas através das condicionalidades, enquanto outras famílias também em situação de vulnerabilidade ou risco social que ainda não começaram a receber não precisam ser acompanhadas pelas políticas. Ou seja, é o fato de receberem o benefício que vincula a exigência de contrapartidas e não o fato de estarem em condição de pobreza. A perspectiva de punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do programa. Devem-se considerar, também, as condições que as famílias dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência, as quais a maioria está exposta.

Queremos chamar a atenção para o fato de a pesquisa ter sido realizada num município de grande porte, com forte concentração urbana o que influencia nossos resultados. Não é possível generalizações em um país com fortes diferenças regionais como o Brasil.

Referências

- ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de La Cepal 85*. Chile, p. 101-112, abr. 2005.
- CARLOTO, C. M. Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. *Sociedade em Debate*, Uberlândia, v. 8, n. 2, 2012.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Observatorio de Igualdad de Género. Informe Anual, 2012.
- COBO, B. *Políticas focalizadas de transferencia de renda: contextos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2012.
- DRAIBE, S. M. O *Welfare* no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa*, Unicamp, n. 8, 1993.

GUERRA, Y. Direitos sociais e sociedade de classe: o discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Org.). *Ética e direitos: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JELIN, E. *Cidadania revisitada: solidariedade, responsabilidade e direitos*. In: JELIN, E, HERSHBERG, E. (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Ed. USP, 2006. p. 155-179.

LINHARES, F. *Bolsa família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil*. Tese (Mestrado em Política Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

LO VOULO, R. M. *Las perspectivas y los desafíos del ingreso ciudadano em américa latina*. Unanálisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. In: Trabajo presentado em la session plenária: “Basic Income in Latin America: Perspectives and Challenges” (13th Internacional Conference of the Basic Income Earth Network, São Paulo, Brasil). São Paulo, 2010.

LOBATO, L. de V. C. *Seguridade e Saúde*. In: *Serviço social na saúde coletiva, reflexões e práticas*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 59-101.

MAURIEL, Ana P. O. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. In: *Revista Ser Social*. V. 1, n.1. Brasília, 1998. Pg. 47-78.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 25 mai. 2014.

----- *Guia para Acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF, 2010.

MIOTO, R. C. *Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar*. In: MIONE, A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1453-1462, dez. 2007.

SEN, A. Capital humano y Capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, Bogotá, v. XVII, n. 29, 1998.

SENNA, M. de C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid>. Acesso em: 18 fev.2014

SILVA, J. P. da. *Por que Renda Básica?* São Paulo: Annablume, 2014.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras*. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 25-56.

TEIXEIRA, R. V. Uma crítica a concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 650-680, out./dez. 2010.

TELLES, V. S. *Sociedade civil e a construção de espaços públicos*. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VIANNA, M. Lucia T.W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. In: *Revista Praia Vermelha*, vol. 1, n.1. UFRJ, Rio de Janeiro, 1997. Pg. 120-145.

Notas

- 1 Docente na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social, mestre em Psicologia Social, com doutorado e pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Brasil. ORCID: 0000-0003-1953-9201. E mail: cmcarloto@gmail.com
- 2 Assistente Social na Prefeitura Municipal de Londrina. Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Brasil. ORCID: 0000-0002-1912-4199. E mail: tatistechi@yahoo.com.br
- 3 Embora o MDS oriente que haja acompanhamento às crianças e adolescentes de até 15 anos que estejam inseridas no trabalho infantil, esta condicionalidade não tem sido presente nas listagens de descumprimento de condicionalidade, dessa forma, não foi identificado que a mesma gere bloqueio no benefício da família.

- 4 Vale aqui um nota para expor contribuições importantes de Vianna (1997, p. 134) em relação as classificações e hierarquizações utilizadas para definições da questão social. “Pode ser a pobreza como pode ser o conflito de classes. Ou seja, adquire formas diversas, no plano da realidade, em diferentes condições históricas, sistêmicas etc.; e demarca-se, no plano da reflexão, sob a égide da adoção de uma dada vertente de análise. Do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a acepção de que política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordância os cientistas sociais. Para Polanyi, por exemplo – premissa que é ratificada por Castel (1999) – as ações governamentais de cunho social (voltadas ou não apenas para os pobres) têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social.”
- 5 Para aprofundar esta discussão ler: Guerra (2009).

