

# **Efeitos políticos da focalização e da condicionalidade nas ações de combate à pobreza**

Resultado de investigação finalizada

GT 08- Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Silvana Aparecida Mariano  
Universidade Estadual de Londrina

## **Resumo:**

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

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

## **Political effects of targeting and conditionality in actions to fight poverty**

### **Abstract**

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

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

### **Introdução<sup>1</sup>**

De acordo com a nossa avaliação, o cenário político brasileiro apresenta relativo consenso em torno da compreensão de que o acesso aos direitos sociais é condição fundamental para a cidadania. Portanto, o tema da proteção social, incluindo a assistência social, tem claro conteúdo político. Assim, o relativo consenso sobre a associação entre direitos sociais e cidadania não elimina as divergências em relação às formas de acesso e às responsabilidades que cabem ao Estado, à sociedade e à família, tendo

---

<sup>1</sup> Agradecemos ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo apoio disponibilizado para esta pesquisa.

em vista a garantia de proteção aos indivíduos. Em consequência, o conjunto das políticas representa diferentes níveis de consolidação dos direitos sociais. Essa problemática é especialmente percebida nas ações de combate à pobreza.

A Constituição Federal de 1998 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, representam avanço no modo de conceber a assistência social brasileira como constitutiva do sistema de seguridade social. Contudo, esse processo não é contínuo nem linear. Nele ocorre uma “inflexão” que se expressa pela adoção de propostas que tentam articular o direito com a focalização e a exigência de condicionalidades (Fonseca, 2001). Segundo Ana Maria Medeiros da Fonseca, colocava-se para debate a seguinte questão: “como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração da pobreza?”. A resposta para a primeira parte da questão foram os “programas focalizados em famílias pobres com crianças e adolescentes”. A resposta para a segunda parte da questão foi encontrada nas propostas de “condicionamento do repasse dos recursos à matrícula e à frequência escolar” (FONSECA, 2001, p. 26). Formava-se assim um modelo de combate à pobreza, com programas focalizados e com benefícios condicionados.

A focalização e a consequente seletividade respondem aos anseios de gestão na relação entre custo e benefício – eficiência, eficácia e efetividade ocupam destaque nas orientações. As condicionalidades – um neologismo para obrigações, que veio substituir a denominação das contrapartidas – por sua vez, têm como objetivo romper o círculo de transmissão da pobreza entre gerações.

O que essa inflexão, materializada na forma da focalização e da condicionalidade, representa, em termos políticos, para a tematização da pobreza? Entendemos que a focalização e a condicionalidade são fatores que influenciam direta e negativamente o grau de efetivação dos direitos sociais. Esses fatores atuam explicitamente nos programas de baixa institucionalização – e, portanto, de baixa garantia de direito – como os de transferência de renda nos moldes do Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil.

Neste artigo dedicamo-nos às reflexões a respeito das implicações políticas da focalização e das condicionalidades no Programa Bolsa Família para a consolidação da percepção do direito social no campo da assistência social e da transferência de renda. As análises são realizadas com base em dados de pesquisa documental quanto às orientações institucionais do PBF, e, especialmente, em estudo de caso empreendido no município de Londrina, estado do Paraná, junto a gestoras/es, profissionais e beneficiárias/os da política de assistência social<sup>2</sup>.

A combinação de técnicas de coleta de dados envolveu observação, grupos focais e entrevistas individuais, realizados nos anos de 2006 e 2007. As observações da pesquisa foram realizadas em duas etapas. A primeira junto aos grupos de apoio socioeducativo coordenados por três organizações conveniadas com o Município de Londrina. Essa etapa durou aproximadamente cinco meses, no ano de 2006. A segunda etapa foi junto a duas unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em Londrina e durou também aproximadamente cinco meses, no ano de 2007. Realizamos nove grupos focais com mulheres e homens participantes dos grupos socioeducativos (uma condicionalidade do Programa Bolsa Família) e dos grupos de geração de renda. Foram dez as entrevistas individuais com profissionais: assistentes sociais, psicólogas e recepcionistas. Adotamos nomes fictícios ao longo do trabalho para as usuárias e as profissionais da assistência social.

### **Focalização e dependência “crônica”: uma forma de reprodução da pobreza?**

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

---

<sup>2</sup> A pesquisa de campo do estudo de caso foi realizada nos anos 2006 e 2007.

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

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

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

Considerando a existência de erros de inclusão e de exclusão<sup>3</sup>, tornam-se oportunas as investigações sobre as dinâmicas das relações cotidianas no nível da operacionalização local do PBF. Para tal, lançamos mão de nossos dados de campo, quando tivemos a oportunidade de acompanhar e vivenciar esse cotidiano.

Nossa conversa com Dora, Ana e Elisabete<sup>4</sup>, usuárias da assistência social no aguardo do atendimento, revela uma percepção comum dessas mulheres em relação aos mecanismos de funcionamento da política, que passa, necessariamente, pela representação que fazem sobre o julgamento da assistente social, profissional com autoridade para gerir o funcionamento local do PBF. Permitimo-nos repetir o diálogo delas:

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

<sup>4</sup> Os nomes são fictícios.

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

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

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

Ilustrativo da mesma situação é o comportamento que muitas das usuárias apresentam nas atividades com as assistentes sociais. Geralmente as reuniões, como as de acolhida<sup>6</sup>, as do grupo de apoio socioeducativo<sup>7</sup> e as de entrega do cupom de alimentos<sup>8</sup>, com mais destaque para as primeiras, são situações nas quais visualizamos extremo desânimo. Segundo as assistentes sociais, a demonstração de desânimo faz parte do “ritual” das pessoas quando procuram a assistência social e tem como objetivo exibir-se como “coitadas”. De acordo com elas, as mesmas pessoas, em situações diferentes, por exemplo, ao encontrá-las em um ônibus urbano, exibem um comportamento totalmente diferente, quando então exprimem ânimo e disposição.

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

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

<sup>7</sup> O grupo de apoio socioeducativo tinha como objetivo atingir todas as famílias beneficiárias. Na prática entende-se por família as mulheres titulares do benefício. Apesar da meta de responsabilizar todas as mulheres titulares do PBF para as reuniões mensais realizadas sob esta designação de “grupo de apoio socioeducativo”, durante a nossa pesquisa de campo a adesão era de aproximadamente 50% das mulheres convocadas. A respeito da crítica sobre esta operação que toma as mulheres como sinônimo de família, ver: MARIANO, 2009 e CARLOTO e MARIANO, 2010.

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

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

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

As usuárias desconfiam dos critérios que efetivamente orientam as decisões das assistentes sociais e acreditam que elas, muitas vezes, comentem injustiças em suas avaliações sobre as famílias. As assistentes sociais, por outro lado, muitas vezes desconfiam que as usuárias estejam aumentando a dimensão de suas carências e/ou reduzindo o valor declarado como renda familiar. Nem sempre, porém, as assistentes sociais admitem sua desconfiança. Além disso, segundo as declarações das assistentes sociais, as demonstrações de miséria forjadas pelas usuárias não mais influenciam suas avaliações. Muitas assistentes sociais destacam o uso dos critérios técnicos e vêem na técnica um meio de obtenção da neutralidade. Neutralidade, neste caso, seria a defesa contra as estratégias de dramatização das mulheres.

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

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

Algumas assistentes sociais destacam o ponto-chave da questão: a focalização e os critérios de seletividade cumprem o papel de controlar o tamanho da demanda. Afinal, quanto mais abertos ou mais flexíveis forem os critérios, maior será a demanda. Contudo, o aumento da demanda não seria seu único efeito. Do nosso ponto de vista, critérios abertos e flexíveis deixariam um grande vácuo a ser

preenchido na execução do Programa, o que resultaria em dificuldades muito mais severas para sua administração gerencial e justificação política.

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

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

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

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

As condicionalidades são adotadas justamente sob a justificativa de que contribuiriam para a autonomia das famílias beneficiárias e para a ruptura com a reprodução intergeracional da pobreza. Por condicionalidades entendem-se as exigências que condicionam a permanência da família no programa. De acordo com o MDS<sup>9</sup>,

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

As condicionalidades são estabelecidas nas áreas dos serviços de saúde, de educação e de assistência social<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 30/09/2012.

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

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

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

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal<sup>11</sup>.

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

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

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

Vulnerabilidade tem-se apresentado como um conceito de largo uso na política de assistência social, conforme se constata em leituras dos diferentes documentos elaborados pelo MDS. Por exemplo, de acordo com as *Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social* (MDS, 2006a) e as *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social* (MDS, 2006c), a proteção social básica, modalidade prioritária de atendimento da assistência social, define-se com o objetivo de oferecer serviços e benefícios às populações em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com vistas à superação dessa situação.

Os documentos exemplificam como a noção de vulnerabilidade permeia as orientações da política de assistência social, porém sua definição fica apenas implícita. Este é um conceito que vem sendo empregado com o objetivo de substituir o conceito de exclusão e dar maior complexidade ao conceito de pobreza, entendendo-o como estático e limitado à medição da renda. De acordo com Mary

---

<sup>11</sup> Quando da realização de nossa pesquisa de campo, em Londrina havia o entendimento, por parte do órgão gestor, de que os grupos socioeducativos, reunidos mensalmente, integravam as condicionalidades na área de assistência social.

Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002, p. 145), “parte-se do conceito corrente de debilidades, ou fragilidades, para elaborações que fogem do sentido passivo que sugere tal uso”. A preocupação em refutar teorias sociais que defendem a determinação das estruturas e das condições objetivas de vida sobre o futuro dos indivíduos está implícita neste conceito. Retoma-se com o conceito de vulnerabilidade a clássica questão posta pela Sociologia sobre a relação entre estrutura e ação para explicar as condições de vida vigentes e as possibilidades de mudanças sociais.

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

Ainda em conformidade com Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay (2002, p. 146), o conceito de vulnerabilidade é empregado por vários autores para colocar ênfase na possibilidade de que os atores e atrizes possam acionar recursos e potencialidades para “enfrentar situações socialmente negativas”. Esta seria uma “vulnerabilidade positiva” que abre a possibilidade de criar formas de resistências às “vulnerabilidades negativas”, aquelas que apresentam riscos e obstáculos. As autoras tentam uma articulação do conceito de vulnerabilidade positiva com conceitos de Pierre Bourdieu, especialmente o de *habitus* (BOURDIEU, 2007). Contudo, em nossa avaliação, a inter-relação entre indivíduo e sociedade, ou entre estrutura e ação, é difícil de ser operacionalizada nos serviços e programas assistenciais. O pensamento dicotômico encontra uma adaptação mais facilitada nesse terreno, de acordo com as nossas observações.

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

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

A ênfase dada às vulnerabilidades positivas conduz à defesa de uma determinada concepção de cidadania. Coerentes com essa perspectiva, as profissionais da assistência social, notadamente as assistentes sociais, sempre tratam da cidadania como a combinação de direitos e deveres, pois “todo direito implica num dever”, segundo elas. Na mesma linha de abordagem, uma funcionária defende:

Então, eu tomo muito cuidado de colocar [a assistência social como um direito], porque todo direito implica em um dever correspondente. (...) Porque eles estão aí, é um direito... mas é como eu digo: você tem o direito de entrar, de ser acolhido, de ser atendido, de ser recebido... mas você tem o direito também de aguardar, porque existem (...) ... você tem que aguardar um tempo pra você



poder exercer esse direito. E, como é um direito, ele tem deveres, e um dos deveres que foi colocado pras pessoas, é o compromisso de participar, é o compromisso de você se esforçar, é o compromisso de você fazer sua parte (Janaína – trabalha no CRAS).

Esse modo de pensar a cidadania e o modo de conceber o direito, sempre com a contrapartida do dever, sacrificam ainda mais a população beneficiária da assistência social levando-nos a considerar que seus deveres lhes são sempre cobrados, enquanto o direito é, na melhor das hipóteses, uma virtualidade, ou seja, algo que existe tão somente enquanto potencialidade. Entretanto, a política de assistência social vale-se dessa abordagem para cobrar o compromisso dessas pessoas que devem “fazer a sua parte”, quase que alimentando uma teoria voluntarista da ação. É essa mesma abordagem, portanto, que subsidia o estabelecimento das condicionalidades e a cobrança de seu cumprimento.

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

## Considerações Finais

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

A focalização, a seletividade e as condicionalidades são normas que dificultam o avanço do PBF em termos de efetivação dos direitos sociais. A primeira tensão gerada pela focalização e pela seletividade é a ambivalência que se produz entre a inclusão e a exclusão. As condicionalidades, por sua vez, nos colocam diante dos paradoxos entre direito e obrigação, frutos de uma fórmula conservadora mantida no formato de políticas como o PBF. Como revelam algumas falas das próprias profissionais da política, a assistência social é um direito, porém não é um direito para todas as pessoas e sim apenas para algumas delas. Como as usuárias da política lidam com a consciência prática deste fenômeno?

Nossos objetivos com a reflexão aqui desenvolvida estão muito longe de qualquer intenção de atribuir alguma forma de responsabilidade ou de culpabilização às mulheres em situação de pobreza. Este seria claramente um equívoco. Ao contrário, o que queremos colocar em destaque é que políticas de “quase-direitos sociais” produzem práticas que comprometem a própria qualidade da relação entre o cidadão – neste caso muito mais a cidadã, pois as mulheres são aproximadamente 93% das titulares do benefício –, e o Estado. Os dados microsociológicos podem contribuir para a construção do entendimento em torno desta problemática.

Procuramos aqui problematizar o modo como os atores sociais (beneficiárias e assistentes sociais) envolvidos no Programa Bolsa Família se posicionam em relação às regras existentes para

concessão dos benefícios, sua operacionalização e as intermitências que existem neste processo. O que pudemos evidenciar são processos dinâmicos no interior dos quais os atores sociais manejam as regras que regulam esse campo determinado. Da parte das beneficiárias do PBF, essas mulheres lançam mão de sua agência para ampliar suas possibilidades de acesso e de ampliação dos benefícios. Suas práticas estão orientadas pelo conhecimento cotidiano sobre a seletividade na política de assistência social.

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

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

A convivência entre a existência de regras e a exceção à regra, como encontramos rotineiramente em Londrina, constitui um terreno movediço para o debate sobre cidadania das mulheres pobres atendidas pela assistência social e não produz um tipo de relação que seja considerada, por parte das usuárias, como de respeito e de reconhecimento. Por isso a adoção de abordagens sobre a questão de gênero é um ponto relevante para avaliação do Programa, em vistas das especificidades histórias de construção da cidadania feminina e das relações tradicionais entre as mulheres e o Estado. Nas condições que encontramos no campo de pesquisa, não existe base para um *reconhecimento recíproco* e *igualdade de status* –princípios propostos por Nancy Fraser (2001, 2002 e 2007) como indicadores de justiça de gênero –, seja no interior da política, seja num espaço social mais amplo, a partir das influências da assistência social e do Programa Bolsa Família.

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

## Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- BAUMAN, Zygmunt (2000). *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- BECK, Ulrich (2003). *Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms*. São Paulo: Editora Unesp.
- BICHR, Renata Mirandola (2010). “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, p. 114-129, 2010.
- BOURDIEU, Pierre (2007). *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre/RS, Zouk.
- CARLOTO, Cássia Maria, MARIANO, Silvana Aparecida (2010). “No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social”. *Revista Estudos Feministas*, v.18, p.451- 471.

- CASTEL, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam (2002). “Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências”. *Cadernos de Pesquisa*, n.116, p.143-176.
- COHN, Amélia (2005). “Para além da justiça distributiva”. *Observatório da Cidadania*, 2005, Rio de Janeiro, p. 49-55. Disponível em: [www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroc2005\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroc2005_bra.pdf). Acessado em fev/2006.
- DRAIBE, Sônia M (1993). “As Políticas Sociais e o Neoliberalismo”. *Revista da USP*. n. 17, p.86-101.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da (2001). *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo, Cortez.
- FRASER, Nancy (2001). “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas na justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 245-282.
- FRASER, Nancy (2002). “Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero”. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, p. 59-78.
- FRASER, Nancy (2007). “Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 15, n. 2, p. 291-308.
- IVO, Anete Brito Leal (2004). “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”. *São Paulo Perspectiva*, vol.18, n. 2, p.57-67.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa (2009). “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”. *Dados*, vol.52, n.1, p. 53-83.
- LAVINAS, Lena (1997). “Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas”. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS, O. A. Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.169-187.
- LAVINAS, Lena (2004). “Universalizando direitos”. *Observatório da Cidadania*, p. 67-74.
- MARIANO, Silvana Aparecida. (2009) “Cidadania na perspectiva das mulheres pobres e papéis de gênero no acesso a políticas assistenciais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.2, pp.119-157.
- MARIANO, Silvana Aparecida (2010). “Cidadania sexuada feminina: a inclusão das mulheres na Política de Assistência Social”. In: SOUZA, M. F. (org.). *Desigualdades de gênero no Brasil: novas ideias e práticas antigas*. Belo Horizonte: ARGUMENTVM Editora Ltda., p. 41-70.
- MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. (2011). “Gênero e combate à pobreza no Programa Bolsa Família”. In: BONNETI, A. L.; ABREU, M. A. (org.). *Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil*. Brasília: Ipea.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio (2007). “Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate”. *Ipea - Texto para Discussão*, n. 1283, 33 p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília/DF. 59p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006<sup>a</sup>). *Bolsa Família: agenda de compromissos da família*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006<sup>b</sup>). *Avaliação das Políticas de Combate à Fome e à Pobreza*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2006<sup>c</sup>). *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Versão preliminar. Brasília,136p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2007). *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 77p.

SCHWARTZMAN, Simon (2006). “Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda”. *IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*, Versão 3. Disponível em:

[http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_desig.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf). Acessado em nov/2006.

Sen, Amartya (2008). *Desigualdade reexaminada*, Rio de Janeiro, Record.

SENNETT, Richard (2004). *Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Record.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez e OSÓRIO, Rafael Guerreiro (2007). “Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países”. *Centro Internacional da Pobreza / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Brasília, PNUD.