

A cristalização do consenso meritocrático à revelia da consolidação dos direitos sociais universais e incondicionais: as condicionalidades do PBF

The crystallization of the meritocratic consensus in the absence of the consolidation of universal and unconditional social rights: the conditionalities of the PBF

Bruna Cristina Neves Carnelossi¹

RESUMO

Este trabalho busca compreender a dimensão política e ideológica que acompanha o formato condicionado do Programa Bolsa Família (PBF) e seus rebatimentos no âmbito da Política de Assistência Social. A partir de uma pesquisa documental e bibliográfica apreendem-se os aspectos valorativos e político-ideológico da sociedade brasileira e seus rebatimentos no processo de consolidação dos direitos sociais universais e incondicionais. Observa-se uma percepção hegemônica expressa pela sociedade brasileira em favor da manutenção das intervenções focalizadas, seletivas, residuais, condicionadas e sujeitas ao controle e à disciplina dos beneficiários. Conclui-se que o atual modelo condicionado do PBF, aliado à unidade ideológica da sociedade brasileira, favorece ao processo de desmantelamento dos princípios da segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social, visto que não incorpora seu princípio universal e incondicional, incompatíveis com ações focalizadas, condicionadas e restritivas.

Palavras-chave: Bolsa Família; Condicionalidades; Segurança de Renda; Direitos Sociais; Assistência Social.

ABSTRACT

This paper seeks to understand the political and ideological dimension that accompanies the conditional format of the Family Allowance Program and its refutations within the scope of the Social Service Policy. From a documentary and bibliographical research the value and political-ideological aspects of the Brazilian society and their refutations in the process of consolidation of universal and unconditional social rights are apprehended. It is observed a hegemonic perception expressed by the Brazilian society in favor of the maintenance of focused, selective, residual, conditioned and subject to the control and discipline of the beneficiaries. It is concluded that the current conditioned model of the Family Allowance Program, together with the ideological unity of Brazilian society, favors the process of dismantling the principles of income security within the scope of the Social Service Policy, since it does not incorporate its universal and unconditional principle, incompatible with Targeted actions, conditioned and restrictive.

Keywords: Family Allowance Program; Conditionalities; Income Security; Social Rights; Social Service.

¹ Doutoranda pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: bru-carnelossi@uol.com.br.

Texto recepcionado em regime de fast-track do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), ocorrido entre 19 e 21 de maio de 2016, na cidade de Porto Alegre/RS, Brasil. O evento foi organizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

1. Introdução

Este trabalho busca compreender a dimensão política e ideológica que acompanha o formato condicionado do Programa Bolsa Família (PBF) e seus rebatimentos no âmbito da Política de Assistência Social. A partir de uma pesquisa documental e bibliográfica apreendem-se os aspectos valorativos e político-ideológico da sociedade brasileira e seus impactos no processo de consolidação dos direitos sociais universais e incondicionais.

Em consonância com uma preocupação epistemológica trilhada no desenvolvimento deste artigo, entende-se necessário aclarar a expressão “cristalização” que aparece já no título. O termo “cristalização” pode ser interpretado a partir de uma metáfora, cuja origem está atrelada às ciências naturais, inerente à formação de cristais sólidos, no entanto, abordar-se o aqui numa perspectiva vinculada às ciências sociais, especialmente ao processo que diz respeito a uma formação consolidada de valores meritocráticos na sociedade brasileira, consensualmente incorporados e reproduzidos.

2. A cristalização do consenso meritocrático à revelia da consolidação dos direitos sociais universais e incondicionais: as condicionalidades do PBF

A “visão de mundo” da população brasileira que nos interessa aqui apreender é apresentada na pesquisa *Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira através dos resultados do Bolsa Família*² (LAVINAS et al., 2012). Essa pesquisa, que apresenta uma amostra com representatividade nacional, estudou,

À imagem de outras pesquisas internacionais similares, o tema a partir da concordância ou discordância com um conjunto de valores consagrados na literatura sobre bem-estar, política social e políticas públicas em geral, como favoráveis à redistribuição e à igualdade. Tais valores foram estruturados em 4 grandes temas: apoio a políticas universais; ao papel do governo no combate às desigualdades e na promoção do bem-estar; à progressividade do sistema tributário; ao reconhecimento do direito, em caso de necessidade, à proteção de forma incondicional (LAVINAS et al., 2012, p. 11).

Com base nesse estudo, é possível estabelecer uma leitura crítica comparativa com os posicionamentos valorativos identificados nas relações sociais estabelecidas entre os beneficiários do PBF e os trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Esses posicionamentos estudados por Carnellosi (2013) dialogam com os dados e interpretações da pesquisa supracitada, que versam sobre as percepções da população brasileira adulta com relação à recente redução da miséria, da pobreza e da desigualdade no país.

Ao estabelecer essa análise, a leitura crítica que percorre este artigo visa, então, colocar em perspectiva o pressuposto de que “é preciso indagar sobre o significado dos valores no interior dos discursos e das elaborações teóricas, é necessário desvelar a direção social e seus pressupostos teóricos que lhe dão significado e fundamentação” (BARROCO, 2012 p. 30).

A comparação aqui sugerida decorre da tese que revela uma convergência entre os posicionamentos

²Essa pesquisa realizada no Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foi desenvolvida com recursos da FINEP e contou ainda com o apoio institucional da rede internacional de pesquisa *desigualdades.net* – Research Network on Inter dependent Inequalities in LatinAmerica, da Freie Universität Berlin. Publicada inicialmente em 2012, a referida pesquisa se transformou em um livro no ano de 2014 intitulado: *Percepções sobre desigualdade e pobreza: O que pensam os brasileiros da política social?* (LAVINAS et al., 2014).

valorativos apresentados pelos sujeitos envolvidos no processo de gestão das condicionalidades no âmbito da Política de Assistência Social, o conjunto da população brasileira, e o discurso oficial do governo. É dessa maneira que o encontro de tais percepções projeta um tipo de núcleo ideológico-político, cujas interpretações da realidade estão consolidadas num imaginário coletivo, simbolicamente representado e fortemente presente no cotidiano, constituindo-se em uma espécie de arquétipo coletivo brasileiro resistente aos princípios universais das políticas sociais.

A realidade marcada pela justificativa oficial do PBF sobre a presença das condicionalidades e a dificuldade de legitimação e reconhecimento da dimensão universal da proteção social não contributiva, especialmente da segurança de renda no âmbito da Política de Assistência Social, dialogam em consenso com a percepção geral do brasileiro médio, que:

[...] não se mostra propenso a apoiar políticas universais. Ao contrário, é generalizada a aprovação da focalização nas políticas de transferência de renda no combate à pobreza. Ademais, esse mesmo cidadão tende a apoiar majoritariamente as condicionalidades impostas aos beneficiários de programas como o Bolsa Família, o que significa não compartilhar da idéia de que pobres e indigentes devem ser auxiliados de forma incondicional e permanente, com base e um direito assegurado constitucionalmente. (LAVINAS et al., 2014, p. 133).

É por essa razão que as condicionalidades são considerado aqui como a representação simbólica do imaginário coletivo conservador de nossa sociedade, cujas percepções merecem aqui ocupar o nosso espaço de discussão.

A pesquisa sobre o que pensam os brasileiros da política social (idem.) descobriu que mais da metade dos entrevistados (81,2 %) tinha algum vínculo com o Estado brasileiro, sendo 49,7% via proteção social de modelo contributivo (Previdência Social); 20,6% tinham rendimentos de aposentadoria ou pensão, e 10,9% classificavam-se como beneficiários de algum programa de transferência de renda. É interessante destacar o fato de 27,2% dos entrevistados localizarem as razões da pobreza vinculadas a

Uma perspectiva de falta de interesse ou esforço individual de cada um em “correr atrás de trabalho”. Os homens são mais numerosos em identificar a pobreza como falta de esforço individual do que as mulheres. Mas predomina a visão de que pobreza é falta de esforço individual, visão que responsabiliza em primeiro lugar os próprios pobres por sua condição social. (LAVINAS, 2012, p.13).

Do restante da amostra, 23% concordaram totalmente que as pessoas permanecem na pobreza principalmente por falta de oportunidades e 24,4% mostraram-se neutras, os próprios beneficiários de algum tipo de transferência de renda não reconhecem legítima a atenção à necessidade de segurança de renda quando desvinculada de alguma forma de aptidão individual, característica típica da meritocracia (do latim *meritu*, mérito e *cracia*, poder), aqui entendida como:

Um sistema de gestão que considera o mérito, como aptidão, a razão principal para se atingir posição de topo. As posições hierárquicas são conquistadas, em tese, com base no *merecimento e entre os valores associados estão educação, moral, aptidão específica para determinada atividade*. Constitui-se uma forma ou método de seleção [...] conseguidas por mérito pessoal. [...]o que é considerado como sendo verdade é justamente definido pelo mérito [...] O principal argumento em favor da meritocracia é que ela proporciona maior justiça do que outros sistemas hierárquicos, uma vez que as distinções não se dão por sexo ou raça, nem por riqueza ou posição social, entre outros

fatores biológicos ou culturais, nem mesmo em termos de discriminação positiva. Além disso, em teoria, a meritocracia, através da competição entre os indivíduos, estimula o aumento da produtividade e eficiência. [...] pode ser uma *forma de recompensa por esforços e reconhecimento*, geralmente associado a escolha de posições ou atribuição de funções. Entretanto a palavra "meritocracia" é agora frequentemente usada para descrever *um tipo de sociedade onde riqueza, renda, e classe social são designados por competição, assumindo-se que os vencedores, de fato, merecem tais vantagens*. Conseqüentemente, a palavra adquiriu uma conotação de "Darwinismo Social", e é usada para descrever sociedades agressivamente competitivas, com grandes diferenças de renda e riqueza, contrastadas com sociedades igualitárias. *Governos e organismos meritocráticos enfatizam talento, educação formal e competência, em lugar de diferenças existentes, tais como classe social, etnia, ou sexo*³.

Apesar da resistência dos entrevistados quanto à expansão da proteção social, pode-se dizer que a sociedade brasileira é sensível à questão da necessidade de renda direcionada aos mais pobres e extremamente pobres, pois 73,2% dos brasileiros adultos defendem a manutenção do PBF.

A perspectiva das políticas sociais focalizadas nos mais pobres é aprovada por 1/3 da população brasileira, que acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados. Por essa perspectiva, segundo Lavinias (2012), no final das contas, quem pode pagar e quem não pode ganha um serviço público ruim e de segunda linha. Nessa lógica, legitima-se a visão que enquadra os pobres como subcidadãos, apartados dos processos civilizatórios da humanidade.

Ainda que os entrevistados legitimem a focalização e a residualidade dos serviços públicos, sob a falta do reconhecimento de alguns direitos, as percepções apresentadas reconhecem dois setores específicos de cunho protetivo do Estado que devem ser providos à sociedade brasileira, saúde e educação. A pesquisa revela, no entanto, um paradoxo peculiar, visto que na medida em que 63% dos brasileiros julgam que a educação e a saúde devem ser bens públicos e universais, este mesmo percentual se assemelha ao contingente que desaprova a ideia de pagar mais impostos para ter mais saúde e mais educação, gratuitas e de qualidade.

Portanto, no geral, como já mencionado, o cidadão brasileiro é contrário às políticas universais e favorável à focalização das políticas sociais, apoia majoritariamente as condicionalidades e não reconhece a incondicionalidade da proteção social, via serviços e benefícios públicos. Ademais, o brasileiro médio também demonstra um clima cético e de desconfiança com relação aos beneficiários do programa de transferência de renda, pois "[...] apesar da queda constante da fecundidade em todas as classes de renda, inclusive entre os grupos mais desfavorecidos, crê que as mulheres pobres não de querer ter mais filhos para aumentar o valor dos benefícios recebidos por criança. (LAVINAS, 2012, p. 13, grifo nosso).

Essa constatação comprova o preconceito da sociedade brasileira com estes cidadãos mais pobres, tornados alvo de atitudes discriminatórias. Neste caso, o senso comum que domina o ideário coletivo da sociedade brasileira desconsidera a análise territorial da realidade, que revela que a taxa de fecundidade está em declínio em todas as classes, e, portanto, também entre os mais pobres. Outro aspecto a ser considerado, diante tal preconceito, se refere ao fato que essa visão encara a maternidade como estratégia de obtenção de vantagens e, portanto, está em consonância com o processo denominado por "feminilização do social e da pobreza", representado pela sobrecarga da mulher, que se torna uma espécie

³ Verbete: meritocracia, consultado na Enciclopédia virtual Wikipédia. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Meritocracia>>. Acesso em: 20/06/2013.

de lócus do regime de bem-estar em operação.

A crença de que as mulheres pobres não de querer mais filhos para aumentar o valor da transferência de renda se assenta numa irracionalidade, pois não se considera o fato da taxa de fecundidade total ter caído. Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), de 6,16 filhos por mulher em 1940, a taxa caiu para 1,90 em 2010, valor abaixo, portanto, da taxa de reposição⁴.

O preconceito direcionado às mulheres, acrescido da crença que superestima o valor médio do benefício do PBF, desconsidera a realidade deste benefício, cujo valor médio em 2016 é de R\$ 176,00, sendo, diga-se de passagem, já deficitário quanto ao poder econômico necessário para suprir as necessidades básicas do cidadão brasileiro.

Diante os paradigmas reguladores que rondam a vida dos mais pobres, considera-se que estes apenas serão superados quando a sociedade brasileira reconhecer que, assim como um indivíduo “saudável” tem o instinto natural de sobrevivência, os beneficiários do PBF não têm condições reais que lhes possibilitem acomodar-se diante às adversidades e vulnerabilidades as quais estão expostos, de modo que esta população mais pobre vem a ser marcada pela sua busca estratégica e cotidiana por sobrevivência. A superação desses preconceitos obscuros requer considerar que a miséria e as condições desumanas pelas quais estão submetidos os mais pobres determinam que estes trabalhem muito para sobreviver, sem direito às férias, finais de semana e décimo terceiro salário.

Portanto, não é factível a desconfiança da sociedade brasileira, cuja racionalização leva a crer que os pobres, quando na condição de beneficiários, são mais acomodados e passíveis à vagabundagem, criando-se a falsa ideia de que é possível sobreviver com uma média de R\$ 176,00 ao mês.

É nessa ambiência de desconfiança e preconceito que, não raro, os usuários dos serviços socioassistenciais são atendidos por profissionais, na maioria das vezes assistentes sociais, que estabelecem uma relação, muitas vezes, caracterizada por ações assentadas em compreensões estereotipadas das condições objetivas de vida dos mais pobres, sobretudo dos beneficiários que descumprem as condicionalidades do PBF.

Sobre as condicionalidades é importante pontuar que sua legitimidade se assenta em uma representação simbólica, entendida como antídoto da desconfiança e acomodação, sendo justificada por valores meritocráticos e sustentada por um discurso oficial que atrai, envolve e seduz, majoritariamente, a sociedade brasileira, que crê na função de “ativação” das condicionalidades. Desse modo, se transforma em resposta e solução aos problemas suscitados pela racionalização do senso comum, expresso por uma percepção hegemônica e consensual da sociedade brasileira perante as questões polemizadas pela pesquisa coordenada por Lavinias (2012; 2014).

A noção compartilhada pelos próprios beneficiários, trabalhadores dos CRASs e a sociedade brasileira quanto à capacidade protetiva do Estado, representa, portanto, uma situação de consenso e hegemonia (dominação ideológica), visto que todos os segmentos citados compartilham valores preconceituosos, objetivados em atitudes hostis, negativas ou agressivas, em relação ao grupo dos mais pobres da sociedade brasileira.

O preconceito direcionado aos mais pobres, legitimado por valores meritocráticos, também engloba a compreensão de que todo valor monetário obtido deve ser consequência imediata de alguma função ocupacional, cuja responsabilidade individual incida diretamente no resultado do trabalho esperado. Nesse sentido, uma das conclusões da referida pesquisa comprova que:

⁴Nas regiões Norte e Nordeste, as mesmas taxas caem de 7,17 e 7,15 para 2,47 e 2,06, respectivamente. Para as mulheres de 15 anos ou mais de idade, a taxa de fecundidade total em 2010 foi de 3,9 filhos para aquelas com rendimento domiciliar per capita de até ¼ de salário mínimo e 2,67 para aquelas com renda domiciliar per capita entre ¼ e ½ salário mínimo (IBGE, Censo Demográfico 2010 – nupcialidade, fecundidade e migração – Resultados da amostra).

Valores meritocráticos são francamente compartilhados pela população: 81,9% tendem a concordar que o salário seja função da qualidade do resultado do trabalho, e 80,9%, que seja decorrente do grau de responsabilidade na execução do mesmo. Nesse item, a população brasileira não expressa clivagens (LAVINAS, 2012, p. 14).

A partir dessa citação se evidencia mais uma vez um consenso e uma dominação ideológica, cujo discurso hegemônico é carregado por valores meritocráticos, e permeada por uma compreensão preconceituosa da dinâmica da realidade social.

É por essa lógica que a sociedade brasileira entende que a intervenção do Estado direcionada aos mais pobres deve ser mínima, pois os mais pauperizados são tidos como responsáveis pela sua condição de miséria, na medida em que não se esforçam e não trabalham o suficiente para assegurarem a renda necessária à sua sobrevivência biológica e material. Nesse contexto, *“aqueles que acreditam que a pobreza é causada por falta de esforço tendem a serem menos favoráveis à intervenção do Estado para dirimir desigualdades e atenuar a miséria (Ibid., p.14, grifo nosso).*

Diante um modelo societário marcado por visões preconceituosas e que estigmatizam as ações destinadas aos mais pobres, cabe pensar que, em termos de progresso moral, qualitativo e civilizatório, a realidade neste século XXI – no que diz respeito à sua concepção dominante de pobreza – em nada se distancia daquela realidade marcada por concepções moralistas, fortemente presentes nos séculos XVII e XVIII, onde as causas da condição da pobreza eram majoritariamente atribuídas às falhas de caráter individual (SPOSATI, 2011).

Sobre a percepção explícita sobre o apoio às condicionalidades do PBF, ou seja, a obrigação de crianças pobres frequentarem a escola e postos de saúde para receberem o benefício, evidencia-se uma situação paradoxal, pois as próprias mulheres, em sua maioria, responsáveis por cumprirem ou não as condicionalidades, são as que mais apoiam e legitimam a presença desse eixo do programa. Assim,

[...] os mais contrários à aplicação de condicionalidades são: homem, preto ou pardo, morador das regiões Sul e Sudeste. Já o contrário, os que mais apoiam as condicionalidades são: mulher; branca; vivendo no Norte-Nordeste. De qualquer forma, *é importante realçar que a tendência que predomina (para ambos os grupos) é de apoio à exigência das contrapartidas e condicionalidades para pagamento dos benefícios do Bolsa Família. Os indivíduos negros ou pardos são o único grupo da categoria cor/raça que se mostra contrário à adoção de condicionalidades (LAVINAS, 2012, p. 15).*

Para fins deste artigo, torna-se imprescindível realçar o amplo apoio da sociedade brasileira às condicionalidades do PBF e sua significância, sobretudo quando se busca apreender os desafios postos à efetivação das dimensões universais e incondicionais da proteção social não contributiva no Brasil.

O simbolismo das condicionalidades é vinculado ao trabalho, ao esforço e à responsabilidade, e por isso expressa a cristalização de um consenso entre as classes sociais, que idolatram o trabalho e os valores meritocráticos. É essa cristalização que permite entender porque a sociedade brasileira apoia as exigências das contrapartidas e as condicionalidades do PBF.

É interessante constatar que o processo punitivo da aplicação das sanções das condicionalidades, legitimado pela nossa sociedade, também possui a cobertura e anuência dos discursos midiáticos, que a um só tempo agenciam a opinião pública, e são agenciados por ela, propagando-se um discurso sobre as políticas sociais que desqualifica os preceitos não contributivos, universais e incondicionais da proteção social.

Desse modo, é possível observar que, embora a Constituição Federal (1988) avance nesta concepção de proteção, ela não faz parte do ideário do povo brasileiro. Ademais, o desenvolvimento do Bolsa Família como um programa social dentro da “ordem” se soma à visão preconceituosa da sociedade brasileira, sem desafiá-la em direção à construção de uma concepção igualitária de cidadania e de direito universal e incondicional vinculado à política de assistência social. A concepção de um formato condicionado e focalizado de benefícios sociais está tão arraigada no imaginário da sociedade brasileira que, sequer se ousa pensar, por exemplo, numa proposta de Renda Básica Universal, em outros termos, numa segurança de renda universal e incondicional.

Portanto, não bastasse a realidade sofrida e as condições adversas de sobrevivência da população beneficiária do PBF, essa ainda convive com estereótipos e estigmas que a colocam em um patamar de “acomodada”, “passiva”, “vagabunda que faz filhos”, etc. Ora, essas expressões representam a desmoralização da proteção social (PEREIRA, 2013), tratada de modo pejorativo como tutela. Por essa perspectiva,

A relação entre a pobreza e vagabundagem constrói o mito de que os pobres forjam situações para serem assistidos e não precisam trabalhar. Ou ainda que não dão valor ao que recebem e desenvolvem expedientes para transformar tudo em bebida para o prazer de seus vícios. O forte moralismo que percorre tais opiniões dá origem a comportamentos como a “fraudo-fobia”, isto é, o contínuo controle para saber se os pobres são dignos de crédito ou se estão lesando alguém ao afirmar que são pobres. Há “antídotos” contra o “assistencialismo”, e o interessante é que eles se voltam exclusivamente para fiscalizar os que recebem e controlar o que fazem com os bens recebidos. (SPOSATI, 2013, p. 102).

A preocupação com o controle das fraudes no processo de inclusão e manutenção das famílias beneficiárias no PBF é encontrada na portaria nº 177 de 16/06/2011, que dispõe sobre os “Procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”, em que se dedica uma seção exclusiva para tratar das Medidas de Controle e Prevenção de Fraudes e Inconsistências Cadastrais, onde prevê a adoção de canais de recebimento de denúncias e procedimentos para que certifiquem a veracidade dos dados (BRASIL, 2011, p. 8).

É nessa ambiência que o processo de unificação dos benefícios iniciado em 2003, formado pelo Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás, eo Programa Cartão Alimentação, embora represente avanços em termos de gestão pública e em termos do avanço na concessão do benefício através do dinheiro⁵, manteve forte a perspectiva condicionada dos benefícios de transferência de renda.

O PBF tem, portanto, sua “matriz genética” ligada às forças sociais hegemônicas desde o seu nascedouro, estando atrelada à formação econômica, social, moral e política presentes na sociedade brasileira, que não legitima e reconhece a possibilidade de fazer o PBF transitar para um novo modelo, fundado no direito incondicional do benefício sócioassistencial (SPOSATI, 2009).

É neste cenário que a mídia ressalta, com um tom um tanto sensacionalista e quase sádico, casos de desligamentos de famílias por aplicações indevidas dos critérios de acesso. A preocupação com o uso

⁵ Os programas anteriores restringiam o acesso aos benefícios *in natura* (alimentos, gás), o PBF se diferencia por conceder o benefício através da regularidade da renda, que apesar de ter um valor pequeno, emprega o inteiro arbítrio no emprego do dinheiro. Sobre a relação entre arbítrio e dinheiro recorro as reflexões de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, no livro *Vozes do Bolsa Família*. Para esses autores, a opção de poder escolher do dinheiro confere aos beneficiários uma autonomia, antes desconhecida; o dinheiro ao sair dos cofres federais direito às beneficiárias sem intermediários corrobora com a tese diretriz das autoras: “a renda regular em dinheiro é um importante instrumento de autonomia individual e política”.

indevido do benefício, que endossam estes noticiários, reforça a síndrome da “fraudo-fobia” dirigida aos mais pobres e a resistência às políticas sociais universais e incondicionais. Sobre isso, Sposati (2011, p. 2) pontua:

Retomando a ideia de que os programas sociais são orientados por valores, moral e ética, sem dúvida, em uma sociedade de mercado e no contexto da sociedade brasileira, transferir renda fora da relação de emprego gera movimentos de resistência. Temos fortes traços conservadores e ausência de reconhecimento da cidadania a todos os brasileiros. A máxima “a cada um conforme seu trabalho produtivo ou reprodutivo” subordina o padrão de proteção social ao emprego e à renda e não à condição de dignidade do cidadão. Os limites e as possibilidades do PBF, hoje, são decorrentes de resistências expressas diretamente pela sociedade brasileira, pela mídia, por parlamentares, por partidos políticos, por organizações não governamentais (ONGs), pelos movimentos sociais e, mesmo, por experiências e agências internacionais.

Essa realidade é reveladora de valores hegemônicos da população brasileira, caracterizada pela lógica meritocrática e moralista, cujas interpretações sociológicas são menos permissivas à incondicionalidade das políticas sociais e à ampliação de um sistema de proteção social mais abrangente.

A modelagem para construção do índice de apoio às ações do Estado na provisão de bem-estar evidenciou que *a visão predominante percebe o público-alvo do Bolsa Família como “oportunista” na sua relação com o Estado – o que inviabiliza o apoio a políticas de caráter universal, em favor da manutenção de intervenções focalizadas, seletivas e residuais, sujeitas a controles e ao bom comportamento dos pobres. Observa-se que o apoio a políticas públicas de combate à pobreza é condicionado ao exercício compulsório de determinadas práticas por parte dos beneficiários, em lugar de ser entendido como um direito de cidadania.* (LAVINAS et al., 2012, p. 22, grifo nosso).

O atual estágio de discussão sobre programas de transferência de renda no Brasil, principalmente nos meios políticos, não aponta questionamentos quanto ao quesito da condicionalidade, ou seja, o princípio constitucional da universalidade da política social não parece estar em pauta quando o assunto é o enfrentamento da pobreza.

Essa quase unanimidade favorável à presença das condicionalidades, também se confirma nos dados revelados pela pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)⁶, em torno de um levantamento realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que identificou 34 projetos de lei sobre o PBF. Dos projetos analisados, nenhum foge à regra hegemônica contrária aos preceitos universais e incondicionais das políticas sociais, ao contrário, oito deles vão em direção de acrescentar novas condicionalidades ao programa⁷. Nota-se, portanto, que:

⁶MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* 79, novembro de 2007.

⁷Projetos de alteração das condicionalidades: os PLS 247/2009 e 449/2007, no Senado; e os PL 6312/2009, 5691/2009, 1839/2007, 1496/2007, 44/2007 e 7694/2006, na Câmara dos Deputados. Duas dessas novas condicionalidades estariam expressamente vinculadas a benefícios adicionais aos que o programa já prevê: o benefício adicional vinculado ao desempenho escolar dos estudantes das famílias beneficiárias e o benefício adicional vinculado à participação em programas de alfabetização de jovens e adultos, no caso de famílias com membros analfabetos. Em outro projeto, a participação em programas de alfabetização de jovens e adultos também é proposta como nova condicionalidade, porém sem nenhum benefício adicional atrelado a ela. Ainda no campo da educação, há propostas para exigir a participação dos pais nas reuniões escolares como condição adicional do programa, bem como o envolvimento parental em programas de desenvolvimento integral da infância. Os três projetos restantes procuram incluir no rol de condicionalidades a serem exigidas para o recebimento dos benefícios: a realização do exame preventivo ginecológico para as mulheres (uma inusitada leitura do viés de gênero do programa), a

O discurso do mérito perpassa, em certa medida, todos esses projetos. Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias – e, em particular, as mulheres, titulares do benefício – teriam que “fazer a sua parte”. Ainda que algumas das propostas se inspirem nas sinergias que podem ser geradas por meio da combinação de benefícios e condicionalidades ligadas à escolarização, o ônus que podem acarretar, em termos de tempo e recursos dos próprios beneficiários não é considerado. Sem mencionar o grau de intrusividade associado a algumas das exigências previstas e o pouco embasamento lógico de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional. Também nessa categoria, nenhum dos projetos vai à direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito *per se*, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica (MEDEIROS et al., 2007, p. 15).

A percepção hegemônica expressa pela sociedade brasileira apresenta, portanto, um elevado grau de aversão à segurança de renda – ancorada em princípios não contributivos e incondicionais – e revela que, quanto às propostas de benefícios sociais, a realidade do país não atravessa uma via progressista e “criativa”, contrária à focalização e favorável à universalidade.

A fragilidade política e institucional do PBF também dá margem a projetos de políticos que querem mudar o nome do programa, a depender dos ventos eleitorais, tal como o projeto do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que propõe que programa volte a ser chamar Bolsa Escola para que o beneficiário entenda que o valor é recebido por crianças estarem estudando. Este projeto em Novembro de 2015 esteve na pauta para ser apreciado na Constituição e Justiça (CCJ) do Senado. Cristovam Buarque disse que a intenção não é prejudicar o PT ou favorecer o PSDB, criador do Bolsa Escola, por FHC, mas sim promover a palavra escola. O senador disse também que pretende ser candidato à Presidência da República em 2018, e vai propor o desmembramento do Bolsa Família em três programas: Bolsa Escola, Bolsa Família e um programa de emprego social para jovens, segundo ele, foi um erro unir os programas sociais e colocar o Bolsa Família sob a alçada do MDS; o Bolsa Escola era coordenado pelo Ministério da Educação. O relator do P.L, senador Álvaro Dias (PR), já apresentou relatório favorável à matéria⁸.

Este exemplo é emblemático para registrarmos o risco eminente de retrocesso no reconhecimento e legitimidade do direito à segurança de renda ao vinculá-lo ao Ministério da Educação, distanciando-se ainda mais da sua condição de benefícios monetários socioassistenciais. Esse contexto de ameaças à institucionalidade do PBF no patamar de direito social é elucidado por Santiago (2014, p. 183):

Por isso mesmo, vale dizer pensando no futuro do PBF como instrumento de construção democrática, nos próximos anos, talvez nas próximas décadas, uma batalha crucial deverá ser travada no que respeita à institucionalização do programa. Que, em conformidade com a lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que criou a Renda Básica de Cidadania a ser implementada progressivamente, o BF torne-se um direito legal de todos os brasileiros a ser garantido pela sociedade, liberando-se inclusive, quanto possível, dos desmandos e das circunstâncias políticas. Se for no bojo de uma espécie de Consolidação das Leis Sociais, melhor ainda. Como toda política efetivamente radical, o BF precisa visar à sua própria dissolução como política de um governo, mero programa ao sabor dos ventos eleitorais, para rumar à instituição de um direito. Longe de um futuro do programa passar pelo cantilenado problema da porta de saída, ele aponta, isto sim, a um necessário alargamento da porta de entrada, assumindo a forma definitiva de um direito universal de todo brasileiro ou residente no país a um rendimento mínimo

participação em programas de planejamento familiar e, finalmente, a prestação de serviços voluntários por membros das famílias beneficiárias.

⁸ Cf. Projeto no Senado pretende mudar o nome do Bolsa Família. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-no-senado-pretende-mudar-o-nome-do-bolsa-familia,1000002217>> Acessado em: 18 de Nov. 2015.

garantido. Em suma, a teoria de conceber e a política deve buscar efetivar um direito ao dinheiro. O trabalho certamente será longo, mas a história mostra que é sempre assim. [...] O BF é ao menos um bom ponto de partida.

Atualmente, as condicionalidades se revelam como entraves à plenitude do direito social assegurado no âmbito da segurança de renda, transformando esta em um direito “capenga”, ou um “quase direito”, visto que milhares de famílias beneficiárias do programa têm seu direito violado mensalmente ao serem excluídas do pagamento do benefício por não cumprimento das condicionalidades; não se há, portanto, garantia da segurança de renda, enquanto direito social inviolável, tal como afiança a Política de Assistência Social.

Sobre o pouco embasamento lógico de condicionar o acesso a um direito social em detrimento de exigências no campo de outros direitos sociais, parece oportuno considerar as palavras de Furtado (1998, p. 14), quando diz, “se o consenso se manifesta por todos os lados, pouca dúvida pode haver de que se atravessa uma era pouco criativa”.

As limitações do reconhecimento do dinheiro enquanto direito à proteção social independente da vinculação com o mercado de trabalho é apontado por Van Parijs (1996) a partir de dois bloqueios:

Um de cunho moral e outro intelectual. Do ponto de vista moral, destacava-se a *resistência em afiançar uma renda a todos os que não desejassem trabalhar*. Esta perspectiva abalaria o conceito liberal, que propõe: “a cada um segundo seu trabalho (produtivo ou reprodutivo)”. O bloqueio intelectual, para Van Parijs, estaria no entendimento de que o direito à renda se conflitaria com o direito ao trabalho. O que ele contesta, mostrando que a alocação universal é estimuladora e não redutora do interesse pelo trabalho. Mostra que as alternativas de empregos precários e a baixa remuneração, como “saídas” supressoras da alocação universal, são negativas à valorização do trabalho (VAN PARIJS, 1996 apud SPOSATI, 2010, p.13, grifo nosso).

As referências analisadas neste artigo evidenciam que a resistência da sociedade brasileira quanto à garantia da segurança de renda universal e incondicional é influenciada por esses dois aspectos de bloqueios citados, de cunho moral e intelectual. É nesse contexto que clama-se pela “porta de saída” da proteção social ou pela “porta de entrada” da cidadania, tal como revela Potyara Pereira, na Réplica à matéria sobre o Programa Bolsa Família veiculada pelas Organizações Globo, intitulada: *Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas*. A autora dialoga com o editorial publicado, em 16/6/2012, na seção Opinião, página 6, do Jornal “O Globo”, intitulado *Efeitos colaterais do Bolsa Família* e diz:

Certamente foi com intuito cívico de colaborar com essa melhoria que os autores da matéria jornalística novamente enfatizaram a necessidade de criar as famosas *portas de saída* da proteção social fornecida pelo Programa “pelos quais bolsistas, devidamente treinados, buscariam o sustento no próprio trabalho, um dos requisitos da dignidade humana”. Ou encontrariam a “porta de entrada para a cidadania, que é a do trabalho formal”, no dizer de um economista entrevistado pela TV Globo (PEREIRA, 2012, p. 2).

Entende-se que a metáfora da *saída ou entrada pela porta* remete-se às noções que concebem o mercado de trabalho como recurso substituto da proteção social universal e incondicional, assegurada independentemente dos vínculos empregatícios formais, tal como afirma a pesquisa do CEBRAP sobre transferência de renda no Brasil:

A participação no mercado de trabalho é uma das áreas centrais nessa discussão, não raro orientada para a busca das propagadas “portas de saída” do Bolsa Família. Nesse campo, o discurso da política social libertadora e do valor intrínseco do trabalho se imiscui

a uma visão que privilegia a ideologia do esforço individual e vê na transferência de renda do Estado, independentemente de seu valor, uma fonte permanente de acomodação e dependência (MEDEIROS, 2007, p. 24).

Fruto desta racionalização, segundo os pesquisadores do CEBRAP, dos oito projetos apresentados à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que prevêm acrescentar novas condicionalidades ao PBF, especialmente um busca a inclusão de uma nova condicionalidade relacionada à inclusão de pelo menos um integrante de cada família beneficiária em programa de qualificação profissional.

Nota-se que nenhum dos projetos apresentados no Senado e na Câmara Federal, conforme revela a pesquisa, dialoga com a possibilidade de que o benefício do PBF venha a se constituir em uma renda básica permanente, independentemente da condição socioeconômica dos beneficiários e de sua participação no mercado de trabalho. Portanto, os projetos de lei apresentados refletem uma das conclusões principais apresentadas na pesquisa coordenada por Lena Lavinas (2012, p. 15), que apreende o grau de aversão da população brasileira à desigualdade:

O brasileiro não apoiaria substituir a transferência de renda condicionada por uma renda de igual valor, a ser paga uniforme e igualmente a todos os cidadãos, embora o Brasil seja único país do mundo a ter uma lei em vigor para garantia de uma renda de cidadania.

A preocupação de se inserir os mais pobres no mercado de trabalho, típica da modelagem da política social inspirada na lógica da ativação, é assumida pelo próprio Poder Executivo Federal, em consonância com os organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conforme demonstra a notícia publicada no site oficial do MDS, intitulada: *Secretária-executiva do MDS, Márcia Lopes, participa de reunião sobre combate à pobreza em Washington (EUA)*:

Emprego e inserção laboral como porta de saída da pobreza. Este é o tema da Reunião da Rede de Pobreza e Proteção Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que acontece em Washington (EUA), nestas quinta e sexta-feiras (13 e 14/09), e para a qual foi convidada a secretária-executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Márcia Lopes. Autoridades de 20 países americanos também participarão desta nona edição do evento, representando a América Latina e o Caribe.

Ações de combate à pobreza, como mecanismos de inserção no mercado de trabalho, geração de emprego e renda serão debatidos durante o encontro, que também vai proporcionar troca de experiências e cooperação entre os países participantes. "Nosso objetivo, durante a reunião, é encontrar soluções para a *inserção de mais pessoas no mercado de trabalho como forma de inclusão social*", avaliou Márcia Lopes. O MDS já tem parcerias com o BID no âmbito dos programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Bolsa Família. Nestes dois dias de reunião, além dos debates sobre a inclusão social no mercado de trabalho como um dos caminhos para o combate à pobreza no Brasil, serão estudados mais projetos de parcerias e financiamento entre as duas instituições (MDS, 2009, grifo nosso)⁹.

A ideia hegemonicamente posta de "porta de saída", preocupação do Poder Executivo Federal, também é um dos focos da SENARC, conforme demonstra seu informe nº307, publicado em março de 2012, intitulado, *Conheça o passo a passo parao desligamento voluntário e o Retorno Garantido* (BRASIL, 2012), que incentiva o Desligamento Voluntário do PBF.

Na trama das relações disto que chamamos de cristalização do consenso meritocrático na sociedade

⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2007/setembro/secretaria-executiva-do-mds-marcia-lobes-participa-de-reuniao-sobre-combate-a-pobreza-em-washington-eua>> Acesso em : 20/06/2012.

brasileira, o cidadão brasileiro, de modo geral, é contrário a um desenho de política que garanta uma renda incondicional de igual valor a todos os brasileiros. Resumidamente,

O cidadão brasileiro médio mostra-se favorável à intervenção do Estado na promoção do bem-estar, reconhece nele papel de destaque na superação da pobreza e da desigualdade, mas não se mostra comprometido com uma provisão pública universal. Reconhece que o valor da linha de indigência adotada no Bolsa Família é baixa, tal como é pequeno o valor do benefício médio assegurado às famílias beneficiárias, julga que o Estado poderia acabar com a miséria se assim o desejasse, porém não aprova que os mais pobres e menos favorecidos sejam tratados de forma igual, com base em direitos. Logo, a cooperação e o apoio na necessidade não constituem, aos olhos da maioria dos brasileiros, direito inalienável a ser assegurado, dissociado de qualquer outro critério. Isso denota uma sociedade, onde as preferências sociais existentes indicam baixo nível de coesão social e solidariedade. (Lavinias et al., 2012, p. 17).

Reitera-se, então, que a crença comum dos brasileiros, marcada pela forte oposição às políticas sociais, universais, incondicionais e redistributivas, contribui para a lógica punitiva e coercitiva de certas intervenções do Estado, perdendo-se de vista, sob a dinâmica político-ideológica “prêmio-castigo”, a lógica dos acessos sociais como direitos de cidadania, juridicamente previstos e reclamáveis (SPOSATI, 2010).

2. Considerações finais

Em direção ao encerramento deste artigo e considerando o estudo aqui desenvolvido, conclui-se que a existência e a legitimidade da presença do eixo das condicionalidades dos PTR, especialmente do PBF, se pautam no ideário comum dos brasileiros, que reforça e legitima o modelo liberal das políticas sociais, expressando o ideário conservador que circunda as expressões da questão social.

Por fim, o atual modelo condicionado de programas de transferência de renda, aliado à unidade ideológica da sociedade brasileira, contribui para o desmantelamento da estrutura e gestão da política de assistência social, porque não incorpora suas dimensões incondicionais e universais, além de ofuscar suas especificidades de atenção. Nesse sentido, o processo de gestão das condicionalidades no âmbito da Assistência Social fragiliza o princípio de universalidade de acesso desta Política, incompatível com ações focalizadas, condicionadas, restritivas e fundadas na lógica de seguro social, que por ser contributiva, se contrapõe à lógica da proteção social não contributiva, caracterizada pela Política de Assistência Social.

BIBLIOGRAFIA

BARROCO, Maria Lucia; TERRA, Sylvia Helena. **Código de Ética Comentado**. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (Organizador) – São Paulo: Cortez, 2012.

BRASIL. Portaria nº 251, de 12 de Dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 Dez de 2012.

_____. Portaria nº177 de 16 de junho de 2011. Procedimentos para a gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 Jun de 2011.

_____. Informe nº 307. **Passo a passo para o desligamento voluntário e Retorno garantido**. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. Brasília, D.F, 8 março de 2012.

CARNELOSSI, Bruna. **A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no âmbito da Assistência Social**: uma análise crítica de sua dimensão político-ideológica. 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME)**. Abril 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17866 Acesso em: 10/05/2013.

LAVINAS, Lena. et al. **Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira**. Desenvolvido pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/arquivos/pais_relatorio_finep_desigualdade.pdf> Acesso: 10/02/2013

_____. **Na contramão dos direitos universais**. Cadernos temáticos - Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos. v.1. 2012. Disponível em: <<http://www.politicassocia.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/137-caderno-1-lena.html>>. Acesso em 10/12/2012.

_____. **Percepções sobre desigualdade e pobreza**: O que pensam os brasileiros da política social. Rio de Janeiro: Letra e Imagem: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Transferência de renda no Brasil**. *Novos Estudos CEBRAP* 79, novembro de 2007.

PARIJS, V. A Experiência e o debate brasileiro: *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo. **Anais**. São Paulo: NEPSAS/PUC, 1996, P.11-24 Caderno n. 5 do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS)

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A 'proteção social' no Brasil e o trabalho do assistente social**: significado, projetos societários em disputa e construções alternativas. Seminário anual de Serviço Social, 6º. 2013, São Paulo, informação verbal.

_____, Potyara. **Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas**: Réplica à recente matéria sobre o Programa Bolsa Família veiculada pelas Organizações Globo. 29 de jun. 2012. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br/images/publicacoes/pereira-potyara-porque-continuo.pdf>> Acesso em: 10/08/2012.

SANTIAGO, Homero. **Dinheiro, liberdade, democracia (conceitos do bolsa família)**. Cadernos de Ética e Filosofia Política, [S.l.], n. 25, p. 166-189, jul. 2015. ISSN 2317-806X. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/100293>>. Acesso em: 06 dez. 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. *Rev. katálisis* vol. 14 nº.1. Florianópolis Jan./June 2011.

_____. Aldaíza. **Assistencialismo**. In: GIOVANNI, Geraldo di & NOGUEIRA,

Marco Aurélio (orgs). **Dicionário de Políticas Públicas (2v)**. São Paulo: FUNDAP/Imprensa Oficial, 2013

_____. Aldaíza. **Bolsa família**: um programa com futuros. In: *Bolsa Família 2003/2010: Avanços e desafios – volume 2*, organizadores: Jorge Abrão de Castro e Lúcia Modesto, IPEA, 2010.