

**18º CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA**

**26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)**

**GT 41: RECONHECIMENTO, JUSTIÇA E DESIGUALDADE**

**DIREITOS EM CONFLITO: a ambivalência do direito, entre reconhecimento e distribuição no Programa Bolsa Família**

**Ana Claudia G. Cunha (UCSAL)**

**Anete B. L. Ivo (UCSAL, UFBA)**

## **DIREITOS EM CONFLITO: a ambivalência do direito, entre reconhecimento e distribuição no Programa Bolsa Família<sup>1</sup>**

**Ana Claudia G. Cunha<sup>2</sup>  
Anete B. L. Ivo<sup>3</sup>**

Este artigo analisa o potencial normativo do Programa Bolsa Família, explorando um paradoxo implícito na matriz da justiça social, ao confrontar dois campos de direitos: aquele da distribuição da renda, pela transferência de renda a famílias em condição de pobreza<sup>4</sup> e o do reconhecimento das mulheres, como titulares preferenciais dos benefícios. A hipótese central é que o protagonismo das mulheres na institucionalidade desses programas e o seu reconhecimento como responsável pela gestão dos cuidados e proteção das famílias consolidam um papel tradicional das mulheres na esfera da reprodução que, ao mesmo tempo, contribuem como mecanismo regulatório entre produção e reprodução, na dinâmica da divisão sexual de trabalho.

Para tanto, esse artigo se estrutura em três partes. A primeira retoma as matrizes de justiça social concernentes à redistribuição e ao reconhecimento, relacionando-as com o desenho institucional do PBF. A segunda parte recompõe o contexto de institucionalização do Programa Bolsa Família, compreendendo-o como um novo regime de governabilidade, caracterizado pela focalização da ação pública em famílias de baixa renda (consideradas pobres e extremamente pobres), ação que implica uma reorientação do princípio constitucional da universalidade para o manejo de elementos de seletividade e condicionalidades das famílias beneficiárias, o que envolve, implicitamente, processos de disciplinamento e assimilação de princípios morais de “boa conduta feminina” na circunscrição doméstica. Esse exercício faz coincidir a sua responsabilidade privada (na família) com uma nova responsabilidade pública (titular do benefício) -de gestora do benefício- que implica um papel de controle e vigilância no cumprimento de condicionalidades da família, com teor moralizador implícito. A terceira e conclusiva

---

<sup>1</sup> Esse *paper* constitui-se uma síntese da dissertação de mestrado de Ana Cláudia Cunha, defendida em abril de 2017, sob orientação de Anete B. L. Ivo, junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL.

<sup>2</sup> Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pelo PPGPSC-UCSAL e Professora de Direito da UCSAL.

<sup>3</sup> Doutora em Sociologia, Professora da UCSAL e do PPGCS/UFBA, Pesquisadora do CNPq e Fellow do Comparative Research Programme on Poverty (CROP) do International Social Science Council (Unesco).

<sup>4</sup> Segundo a linha de pobreza da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social).

parte toma as políticas públicas como dispositivos que contêm e criam espaços de subjetivação dos beneficiários, vivenciados em diversas etapas de participação dos beneficiários no programa, desde a sua inscrição até o controle de cumprimento das condicionalidades.

### **1. As duas matrizes de justiça social e o Programa Bolsa Família**

Não é de agora que, no Brasil, os debates político e jurídico sobre igualdade dividem-se entre dois discursos: o primeiro caracteriza-se pelo reconhecimento de uma dívida social – desigualdade e pobreza, principalmente – e prescreve políticas de distribuição de renda na tentativa de corrigi-los. Já o segundo, não separado do primeiro, corresponde às exigências inerentes às noções de cidadania e de justiça social e clama ora pela concretização de direitos já positivados, ora pelo sancionamento de novos direitos mediante o discurso da universalidade (LAUTIER, 2014).

No centro desse debate encontram-se duas matrizes de justiça social, pelas quais se apresentam elementos éticos e morais relacionados tanto à intervenção estatal nas demandas sociais por igualdade e paridade, que, muitas vezes, sugere a prevalência de uma sobre outra matriz a partir das possibilidades de concretização que encerram. A discussão envolve, portanto, duas possibilidades de intervenção estatal: a redistributiva, cujo objetivo é buscar uma alocação mais justa de recursos e bens, mediante distribuição da riqueza; e a de reconhecimento, alicerçada no interesse decomposição de uma sociedade em que a assimilação das normas culturais dominantes nãoconjurem o respeito às diferenças – gênero e etnia, por exemplo (FRASER, 2007).

Os defensores das políticas de redistribuição de renda questionam as políticas por reconhecimento, pelo seu caráter culturalista, como obstáculos à concreção da justiça social, da perspectiva das classes sociais. Os adeptos das políticas de reconhecimento, por outro lado, questionam o caráter anacrônico da perspectiva materialista que não consegue ajuizar sobre as injustiças e desigualdades no âmbito sociocultural do mundo contemporâneo. Essas divergências, no entanto, podem ser tomadas não como inconciliáveis, mas complementares. Se as lutas por justiça sempre se pautaram nas ideias de identidade e igualdade, o ponto central da estratégia de conciliação é o rompimento

com a noção de identidade como padrão das políticas por reconhecimento através da criação de um modelo alternativo de reconhecimento, no qual não se discutem identidades específicas de determinado grupo, mas, sim, suas condições de interação social (FRASER, 2007).

O deslocamento proposto por essa perspectiva de análise, ainda seguindo os argumentos de Nancy Fraser (2007), permite pensar as lutas por reconhecimento como problematizações acerca do *status* social de um grupo determinado. Assim, não reconhecer a diferença e as peculiaridades de um grupo não mais significa uma mácula na identidade dele, mas sua subordinação no sentido de ver-se privado de participação como um igual na vida em sociedade, o que pressupõe um exame dos padrões de valoração social (representações sociais) em função das repercussões que provocam na posição dos atores sociais: acaso produzam parcerias entre os diversos atores, há *igualdade de status* e reconhecimento mútuo; se produzem inferiorização de determinados atores, o que se tem é *subordinação de status*, e não reconhecimento. Se os padrões institucionalizados de valoração social são um dos elementos responsáveis por disparidades diversas, a reivindicação por reconhecimento passa, primordialmente, pela desinstitucionalização desses mesmos padrões e a criação de outros que ensejem a promoção de paridade na participação social.

A incompatibilidade teórica inicial, que privilegiava a distribuição em prejuízo do reconhecimento, é diluída por uma nova concepção de justiça que relaciona a primeira com determinadas dimensões da justiça e a segunda com perspectivas sobre a justiça, ambas orbitando ao redor do centro normativo expresso na paridade participativa. As condições de possibilidade dessa paridade concretizam-se tanto objetivamente, pela independência dos participantes quanto aos mecanismos assegurados pela distribuição de recursos materiais, quanto, subjetivamente, pelo estabelecimento de padrões institucionais de valoração que assegurem respeito, participação e oportunidade iguais a todos os membros, no sentido de poderem alcançar estima social. (FRASER, 2007)

Tal abordagem de justiça habilita a conceber o Programa Bolsa Família, desde a sua natureza até os desdobramentos que produz, como um feixe de convergência tanto de princípios redistributivos quanto de políticas de reconhecimento: não só para efetivar lutas históricas por acesso a direitos sociais na

sociedade brasileira, mas, também, porque, em sua implementação, confere às mulheres, antes de qualquer outro ator, o protagonismo de partícipes responsáveis pelo sucesso do programa, contanto que suportado pela ideia de vocação feminina para a boa execução das atividades de cuidado no âmbito doméstico.

Trata-se, portanto, de um conjunto de padrões institucionalizados em que se determinam *status* e papéis tanto das famílias pobres beneficiárias quanto de cada um dos membros que as constituem, preferencialmente, as mulheres, cuja estima social parece alavancar-se quando garantida uma estreita relação com o robustecimento de sua condição de mãe e chefe de família; mesmo que o PBF produza alterações nos quadros hierárquicos familiares, no que concerne às mulheres, é clara a ambivalência com que são tratadas: parceiras decisivas do programa, porém submetidas a novos disciplinamentos, desenhados institucionalmente, na promoção da conduta consequente que apresentam em relação à família, no âmbito de sua responsabilidade pública (CUNHA e IVO, prelo).

## **2. Políticas de combate à pobreza no Brasil: a institucionalização de políticas sociais familiaristas e o protagonismo das mulheres no PBF**

O enfrentamento das condições das desigualdades socioeconômicas, que qualifica o que tem se constituído historicamente como “questão social”, pressupõe mediações institucionais (direitos e políticas sociais) voltadas para minimizar as assimetrias implícitas a um regime de crescimento e riqueza, que se reproduz associado a um empobrecimento em massa de imensos contingentes de famílias de trabalhadores.

No Brasil, em que o paradigma da igualdade esteve ausente dos regimes de proteção, esses contingentes, deixados à margem das relações de trabalho assalariadas e desprotegidos das leis trabalhistas, formaram o chamado setor informal urbano e a economia agrícola de subsistência (IVO, 2008). Pobreza e desigualdades sociais aparecem, portanto, como resultantes de uma herança patrimonial autoritária<sup>5</sup>; da inserção precária de trabalhadores no mercado de trabalho urbano-industrial; da seletividade de acesso às políticas de proteção em situações de atividade e inatividade; e da insuficiência de renda, mesmo se considerados os trabalhadores da ativa.

---

<sup>5</sup>Que não reconhecia cidadania aos homens sem propriedade (IVO, 2008).

As principais teses que orientaram o debate e a implantação de políticas de transferência de renda no Brasil, no sentido de conter ou resolver tão graves problemas, lastreiam-se em teses sobre o *imposto de renda negativo* e a *do capital humano*, cujos argumentos e forma de governabilidade serão tratados nessa parte.

A tese do imposto de renda negativo foi sugerida por alguns importantes atores políticos e acadêmicos brasileiros, nos idos das décadas de 1970, 1980 e até 1990. Nomes como Antônio Maria da Silveira (1975), Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978), Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque (1997), defendiam a razoabilidade da proposta de implantação de um imposto de renda negativo, ancorados nas ideias de que: primeiro, um benefício prestado pelo Estado pode obter eficácia social sem que se criem perturbações no âmbito econômico; segundo, para garantir proteção social, sob a condição de não fazê-la incidir negativamente na esfera econômica, deve-se substituir subsídios categoriais por um subsídio, na forma de crédito tributário ou, mais exatamente, transferência fiscal, que seja em espécie e proporcione recursos de suplementação a uma determinada gama de indivíduos que não possam alcançar um certo piso de consumo considerado suficiente para a satisfação de suas necessidades, sem, contudo, conjurar-lhes a motivação necessária para conquistar autonomamente a satisfação de suas condições de vida (MONNERAT *et al.*, 2007; FOUCAULT, 2008; LAVINAS, 2013).

Tamanha era a convicção, que, em 1991, na condição de senador da república, Suplicy formaliza na corte parlamentar brasileira o projeto de lei (n. 80/1991) de implantação do *Programa de Garantia de Renda Mínima*, como imposto de renda negativo, para o qual contribui o economista Antônio Maria da Silveira, já mencionado. A proposta de lei defendia a universalização do programa, o que quer dizer a subtração de quaisquer dispositivos de contrapartidas dos beneficiários como condição para a suplementação de renda, baseada no entendimento de que o acesso à renda mínima é um direito do cidadão, e não uma estratégia de incentivo a comportamentos (SUPLICY e BUARQUE, 1997).

No entanto, ainda em 1991, o debate acerca do conceito de renda mínima sofre uma inflexão pelas análises do economista José Márcio Camargo que, num encontro de economistas organizado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, chama a atenção para aquele que é um dos maiores e mais graves problemas da pobreza

brasileira: sua conservação intergeracional, cuja causa é, em grande parte, a exploração do trabalho infantil<sup>6</sup>.

A demonstração dessa realidade influenciou de forma definitiva a condução de programas de transferência de renda no Brasil, uma vez que a concessão de um benefício estatal deveria destinar-se prioritariamente a famílias com crianças em idade escolar. Essa diretriz foi seguida, por exemplo, pelo então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, que, em 1995, introduziu o Programa Bolsa-Educação, mais conhecido como Bolsa-Escola, no qual famílias com crianças entre 07 e 14 anos e que provassem não perfazer, como renda, até meio salário mínimo por membro teriam direito a receber um salário mínimo mensal, sob condição de aceitarem, como contrapartida, garantir 90% de frequência escolar de suas crianças. Além disso, para evitar que os membros adultos desempregados se afastassem da busca por ingresso em circuitos produtivos, o programa exigia a inscrição dos beneficiários junto ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), como forma de conjurar qualquer refração ao trabalho.

Soma-se a isso o fato de, nessa década, organismos internacionais apontarem para a discrepância no número de pessoas em situação de pobreza, se comparadas as populações feminina e masculina, em que se via uma sobrerrepresentação feminina<sup>7</sup>, que atingia a casa dos 70%, segundo o *Relatório de Desenvolvimento Humano*, de 1997, do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Dois anos antes, em documento intitulado *Toward Gender Equalit* que apontava para a *feminização da pobreza* no mundo (ou, mais apropriadamente, a pauperização das mulheres), o Banco Mundial já recomendava a implantação de políticas sociais focalizadas nas mulheres, principalmente aquelas que figurassem como pessoas de referência em famílias unipessoais ou monoparentais.

Na esteira desses acontecimentos, o Estado brasileiro decidiu ampliar o campo de ação da assistência social, cujas tendências revelavam que, muito além dos pobres, os desempregados passaram a engrossar as fileiras dos demandantes

---

<sup>6</sup>O ciclo de produção cumulativa da pobreza se reproduz pela seguinte dinâmica negativa: a pobreza gera trabalho infantil; trabalho infantil reduz tempo de escolaridade; nível de escolaridade reduzido obstaculiza o acesso ao trabalho; falta de acesso ao trabalho reduz ou elimina chances de ultrapassar-se a situação de pobreza.

<sup>7</sup>Segundo Costa *et al.* (2005), apesar de estarem relacionados, a sobrerrepresentação feminina da pobreza e a feminização da pobreza são fenômenos interrelacionados, porém distintos, já que o primeiro refere-se à detecção de um aumento nos níveis de pobreza entre as mulheres ou entre as famílias por elas chefiadas em um momento determinado, enquanto o segundo tem relação com as alterações ocorridas em momentos diferentes numa dada série histórica.

de assistência social (MOTA, 2010). Aprovou-se, então, no Congresso Nacional, a Lei n. 10.219/2001, que autorizava a formação de convênios do governo federal com todos os municípios que implantassem “programas de garantia de renda mínima” associados à educação.

O *consenso* em torno dos programas de transferência condicionada de renda (PTCR's), no contexto das reformas de cunho neoliberal, lança luz às demandas por acesso a uma renda de subsistência, mas deixa obscurecidas as tendências à refilantropização, à política dos mínimos sociais e ao autoempreendedorismo (MOTA, 2010), pelo menos na forma de um “cuidado de si”, conforme se depreende dos argumentos<sup>8</sup> dos seus defensores.

A autoproclamação dos PTCR's sustentou-se (e sustenta-se) em um argumento moral de ajuda aos pobres, no sentido da clássica “obrigação” da coletividade<sup>9</sup>, sob o compromisso igualmente moral, assumido pelos beneficiários, em auxiliarem o seu próprio processo de desenvolvimento físico e intelectual. Mesmo objeto de críticas que apontavam a insuficiência do aporte moral para a inscrição da legitimidade desses programas, por lhes faltar o componente jurídico que articula as obrigações de Estado com a fundação e o sancionamento de direitos<sup>10</sup> fundamentais, o contexto político não podia ser mais favorável à implantação de um programa de transferência de renda aos mais pobres, como o PBF.

O que se tem, portanto, até chegar a ele, é um ajuste das demandas e soluções internas do Brasil à agenda internacional de luta contra a pobreza e aos compromissos assumidos quanto ao cumprimento de metas dos “Objetivos do Milênio” (ODM, PNUD, 2000), mediante a implantação de um modelo de política social focalizada de transferência de renda, cujo caráter emergencial e

---

<sup>8</sup>Dentre eles, destacam-se: quanto à extensão, eles são melhores que os programas ultrafocalizados, já que abarcam um maior número de pessoas em condição de pobreza; quanto aos custos, os PTCR's são pouco onerosos, transitando entre 0,1 e 0,9% do Produto Interno Bruto – PIB; ao contrário de desestimularem a busca por trabalho pelos beneficiários, os PTCR's ensejam o ingresso dos assistidos ao mercado de trabalho pelo incentivo à escolaridade que promovem; e, finalmente, pela liberdade de escolha para a alocação dos recursos por parte dos beneficiários, os PTCR's são vistos como vetores da independência e desestigmatização da pobreza, o que suscita a reintegração dos pobres nos processos de solidariedade e coesão sociais (IVO, 2008; LAUTIER, 2014).

<sup>9</sup>Toda a legislação social dos séculos XVIII e XIX relaciona-se com a assimetria entre crescimento da pobreza em massa e a abundância de riqueza da sociedade capitalista (IVO, 2008). Tocqueville, [1835] (1958), analisando a Lei dos Pobres da Inglaterra, argumenta pela desqualificação que ela inflige aos beneficiários, uma vez que ratificaria a condição de dependência dos titulares.

<sup>10</sup>Importante ressaltar que os serviços públicos, cuja prestação é dever do Estado, têm como fundamento os direitos fundamentais positivados.

compensatório tem como objetivo primeiro o alívio do orçamento das famílias da condição de pobreza. Exemplo maior de política social na América Latina, o PBF corresponde à tendência estatal de não mais incitar reivindicações de acesso ao trabalho formal, mas “socializar esse exército de reserva de sujeitos que não são mais e não serão jamais empregados e [...] descarregar o estado de sua responsabilidade política pelo seu bem-estar” (DESTREMAU e GEORGES, prelo - tradução livre), atuando como instrumento regulatório do mercado de trabalho e de reprodução das famílias trabalhadoras.

O contorno do caráter expressamente universalizante na implementação de políticas sociais da Carta Política de 1988 encontrou na doutrina constitucional o respaldo necessário ao defender que há limites reais à efetivação dos direitos sociais, limites esses que se referem tanto à razoabilidade da demanda pretendida pelo cidadão junto ao Estado, quanto às possibilidades orçamentárias de o Estado concretizar tais direitos (TORRES, 2009). Sob a alegação da “reserva do possível”, entendida como limites para a efetivação acima referida, as políticas focalizadas legitimaram-se.

Assim, o discurso e a prática política nacionais, apesar do fato de asseverarem a observância dos dispositivos constitucionais pela mobilização dos recursos *possíveis* para tentar corrigir as desigualdades sociais, acabaram por negligenciar o ideal universalizante das políticas, forjando uma nova perspectiva estratégica da ação estatal no campo das políticas sociais, subordinando-as à estabilização monetária e aos ajustes econômicos e estruturais por ele providenciados, entre os quais se destaca a restrição dos gastos públicos (IVO, 2008; BOSCHETTI, 2012).

Decorridos quinze anos desde sua positivação, os ideais de justiça social, constitucionalizados na Carta de 1988, ensaiaram uma aparição jurídico-política em uma das primeiras e mais emblemáticas decisões do primeiro mandato da gestão do Presidente Lula da Silva: a aprovação da Lei n. 10.835, de 2004, que instituiu a “renda básica de cidadania” como um direito de todo cidadão ao repasse mensal de uma renda, “não importando a sua condição socioeconômica” (LAVINAS, 2013, p. 417) e sem que fossem estabelecidas quaisquer condições para o recebimento. No entanto, analisado o teor da lei mencionada, alguns critérios, referentes ao repasse da renda, a fazem sucumbir perante seu propósito: o primeiro concerne ao fato de

sua implementação ocorrer por etapas, priorizando-se os mais necessitados; já o segundo refere-se ao limite orçamentário, objeto de deliberação do Poder Executivo, que pode habilitar ou não os proventos (LAVINAS, 2013).

### **3. Programa Bolsa Família: para quem, como e por quê.**

Quase que simultaneamente à promulgação do PGRM (Lei de 10.835/2004), com apenas um dia de diferença, o governo instituiu o Programa Bolsa Família (Lei n. 10.836, de 2004) que unificou os programas de transferência de renda anteriores: o Bolsa Escola; o Programa Bolsa Alimentação; o Programa Auxílio-Gás, originários do governo Fernando Henrique Cardoso; e o Fome Zero (do Governo Lula). Implantado com os objetivos de combater a fome e promover a segurança alimentar/nutricional das famílias assistidas, assim como estimular o acesso a serviços públicos de educação e saúde, como ativos sociais na superação do ciclo intergeracional da pobreza, o PBF prevê condicionalidades sob a forma de obrigações que, se desrespeitadas, implicam sanções que vão desde a advertência ao cancelamento do benefício.

Com esses propósitos, a experiência de vivência dos benefícios opera dispositivos que contêm e criam espaços de subjetivação em todas as etapas de participação dos beneficiários no programa. Como primeira etapa de inserção no usufruto da assistência, exige-se o cadastramento das famílias demandantes da atenção pública que, no caso brasileiro, dá-se pelo Cadastro Único, um procedimento que formaliza a condição de acesso à assistência. Trata-se de um aparato de gestão que possibilita o dimensionamento da população-alvo dos programas sociais de assistência, o que pressupõe a constituição de uma base de dados de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Dentre os critérios estabelecidos para a efetuação do cadastro, destaca-se a vinculação a um único responsável, contanto que seja maior de 16 anos e preferencialmente mulher.

O cadastramento obrigatório das famílias de baixa renda, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), traz implícitos processos intersubjetivos de avaliações morais, observados em duas direções: na perspectiva da autoavaliação do beneficiário, tem-se a representação de carência e condição de necessidade, como também a confiabilidade da informação prestada; na perspectiva

dos funcionários dos CRAS, uma avaliação apoiada em representações da pobreza dos candidatos ao benefício, indagando-se sobre a justeza da informação, considerando-se então os atributos associados às condições socioeconômicas declaradas.

A adoção de medidas rigorosas “para a verificação permanente da consistência das informações cadastrais pelo MDS” (Ministério de Desenvolvimento Social), tal como expressa no Decreto n. 6135/2007, constitui-se uma atitude de vigilância constante do Estado no acerto da elegibilidade e eficiência da focalização, evitando-se possíveis subterfúgios e artimanhas enganadoras em relação à prestação pública social do Estado. Esse processo de inscrição e registro caracteriza-se, primeiramente, pela distinção entre os que têm ou não direito ao benefício, considerando-se a renda familiar declarada, cuja imprecisão, nesse estrato de renda da população, induz sempre a uma desconfiança de possível subdeclaração da renda familiar, situação que suscita, de alguma forma, uma atitude moralizadora.

Elemento dessa nova forma de governamentalidade, o conhecimento e controle das condições de vida da população de baixa renda dão consistência ao processo de elaboração e aperfeiçoamento das políticas sociais focalizadas. No entanto, não menos certo é o fato de esse saber sobre a pobreza, quantificando-a e qualificando-a, constituir a engrenagem primeira de um controle social exercido sobre ela (IVO, 2008; EXALTAÇÃO, 2013).

Como desdobramento dos dados gerais de inscrição da família, passa-se ao conhecimento das informações acerca dos públicos prioritários - crianças, adolescentes e mulheres, estas últimas majoritariamente circunscritas à condição maternidade e às atividades de cuidado - o que implica o ajuste do perfil da demanda aos elementos de seletividade “de quem” e do “por que” devem ser atendidos. Mesmo se considerarmos que as condições de pobreza não se determinam pelo gênero, análises mostram que essa variável exerce forte influência no quadro de carência familiar (LAVINAS e NICOLL, 2006), já que grande parte das mulheres obtém renda de atividades menos qualificadas e de menor remuneração. Apesar de válido esse raciocínio, os discursos públicos no Brasil, a exemplo do que foi expresso pela Comissão Externa de Feminização da Pobreza do Senado Federal, em 2004, parecem se precipitar ao estabelecer relações de causalidade supostamente inexoráveis entre estruturas familiares, vulnerabilidade infantil e

pobreza, a exemplo do argumento relativo à monoparentalidade feminina<sup>11</sup> considerada desencadeadora da reprodução intergeracional da pobreza. Essa assertiva, de teor a um só tempo estigmatizante e moralizante (já que sugere uma desconformidade ao padrão de família estruturada e completa), deriva da crença de que, nas famílias monoparentais femininas, diferente do que acontece em outras composições, as crianças se encontram sob condições mais severas de risco social<sup>12</sup>(SORJ e FONTES, 2008; MACÊDO, 2008).

Por fim, considerando-se a transversalidade da transferência com obrigações em educação e saúde, a renda repassada às famílias no PBF assume a função de vetor de bem-estar e de constituição futura do capital social de seus membros, especialmente das gerações mais jovens. Essa contrapartida, na perspectiva do Estado, implica a indução das famílias ao acesso a serviços sociais - mediante a experiência de direitos - que garantam a saúde física e um satisfatório nível de escolaridade aos beneficiários e se projetem como possibilidade de superação intergeracional da pobreza, com a ressalva de que a oferta insuficiente desses serviços, mesmo configurando uma ruptura de “contrato” por parte do pólo estatal, não tem ensejado aplicação de sanções públicas. Pode-se dizer, assim, que o PBF se fundamenta no conceito de capital humano que estimula nos beneficiários sua saída autônoma da condição de pobreza, superando a situação econômica familiar da geração pretérita.

Tal disposição de um *fazer querer crescer* (o desejo de desenvolver-se) lastreia-se num fundamento normativo moral de responsabilização do indivíduo, a fim de que se alinhe, sob pena de sanção, com o uso correto das faculdades físicas e intelectuais humanas (negação de um suposto caráter perdulário com que os pobres dispõem de suas vidas e corpos), o que funciona como justificção para o aporte da renda transferida.

As relações instituídas entre o Estado e as famílias, no âmbito do PBF, expressam-se na partilha de responsabilidades entre o Estado e as mulheres (titulares preferenciais do benefício) em um sistema de governança que garanta as condições de formação do capital humano. Ao primeiro, a obrigação de prestação de

---

<sup>11</sup> Conforme Sorj e Fontes (2008), famílias monoparentais femininas são aquelas em que as mulheres/mães conduzem sozinhas os negócios domésticos, sem a presença de homens adultos, em virtude de não casamento, separação, divórcio ou viuvez.

<sup>12</sup>No lugar disso, preferimos pensar a monoparentalidade feminina como um fenômeno sujeito a outros condicionantes de natureza histórica e comportamental forjados na contemporaneidade.

serviços educacionais, quer se trate de instrução escolar, quer se trate de formação profissional. No entanto, ao se considerar que parte do que podemos chamar de investimento educacional escapa ao Estado (SCHULTZ, 1973), o déficit da ação estatal no processo de formação desse capital-competência será solucionado pela instituição familiar, mesmo que, para isso, seja preciso firmar juridicamente a obrigação de cuidado dos pais em relação à prole. Esse investimento é materializado e contabilizado pelo número de horas disponibilizadas pelas mães/cuidadoras no acompanhamento das crianças e adolescentes no desempenho escolar e nos cuidados com a saúde até as condições físico-ambientais de que dispõem em sua moradia.

Além das preocupações com os aportes educacionais, a prestação de serviços de saúde por parte do Estado e a responsabilização da família, na condução do zelo pelo bom estado físico de seus membros tutelados e no caráter salubre do ambiente doméstico, tornam-se imprescindíveis. É a partir desses compromissos que o capital humano pode, para além de ser mantido, ser melhorado (FOUCAULT, 2008; RIZEK e GEORGES, 2013).

Não é outra a orientação do PBF ao reconhecer a obrigação de as mulheres beneficiárias, nesse trabalho, fazerem sobre si um trabalho de alinhamento às expectativas do empreendedorismo. Tal obrigação confirma a institucionalização de um entendimento moral, que prescreve um comportamento protagonista e ativo, 'bom e correto' e solidifica a mobilização dos próprios pobres para saírem da sua condição de pobreza (conforme recomendações do PNUD, 1997) e, especialmente, sobre a importância das mulheres que, protagonistas no presente, sacrificam-se, no perímetro da responsabilização individual, como a viga necessária para a edificação do futuro do outro, sob a condição de assumirem o que cultural e institucionalmente lhes é destinado: a responsabilidade de administrar o ambiente doméstico.

No contexto contemporâneo, de reestruturação do mundo do trabalho, é a mulher que sente mais fortemente seus drásticos efeitos - seja em virtude da informalização, seja em virtude da subcontratação ou, ainda, da forma de trabalho parcial ou temporário (em franca relação com o déficit na prestação pública de serviços de cuidado); é ainda sobre ela que recai o fardo maior do ajuste neoliberal: arcar com o ônus da refração do gasto social (HIRATA, 2006; DUQUE-ARRAZOLA, 2006). Seja pelas diferenciações e desigualdades no âmbito do trabalho assalariado,

quando realizado por homens e mulheres, seja pela administração dos negócios familiares preconizada pelo PBF, é na clássica divisão sexual do trabalho, sob a forma de padrão institucionalizado, que se estabelece para as mulheres obrigações quase estritamente vinculadas à sua suposta vocação de assumir os cuidados com a casa e com os filhos, ativando a responsabilidade parental do cuidado, assim como quando subjugadas no mercado de trabalho (HIRATA e KERGOAT, 2007).

Sob o postulado de que “os cuidados maternos são os melhores para as crianças e que se ocupar dos filhos é a atividade mais querida das mães populares” (DESTREMAU e GEORGES, prelo - tradução livre), o Estado, por meio das políticas públicas, dispõe das mulheres na conjuração do déficit de prestação de serviços públicos de cuidado - um dos gatilhos da demanda por assistência social – em um processo no qual, somadas poucas chances de empregabilidade, as mulheres beneficiárias consagram-se, de forma autorizada, à atividade quase exclusiva do cuidado.

O PBF, apoiado que está no valor do gratuito trabalho reprodutivo expresso na titularidade preferencial das mulheres, entoa a cantilena da “reprodução do patriarcado, mesmo sem a figura da dominação masculina”, sob a forma de um *maternalismo público*, ao mesmo tempo em que institui uma categoria ideal-tipo (a da *mulher beneficiária*) que subsume, como possibilidade de consagração privada e pública, sua responsabilidade familiar junto a gerações futuras, numa “visão essencialista que marca a retraditionalização da família” (DESTREMAU e GEORGES, prelo- tradução livre). Em uma situação de pobreza que a muitas desqualifica, é na condição de mãe que a mulher beneficiária satisfaz a possibilidade de usufruir de um *status* valorizado e exhibe seu título honorífico. Do outro lado, o discurso político opera enunciados de gênero que evidenciam “a glorificação do sacrifício cotidiano das mães e mulheres e a valorização da família como espaço de gestão feminina e como unidade social básica” (CEBALLOS, 2015, p. 171).

Na estratégia política do discurso de reconhecimento acerca da decisiva importância feminina no âmbito familiar e doméstico, não há nenhuma novidade, pois essa sempre foi uma das poucas habilidades que a sociedade e o Estado atribuíram à mulher. Mesmo quando se alude às queixas dos beneficiários homens/pais sobre a perda de seu prestígio social provocado pelo protagonismo das mulheres, não se está diante de uma prova da defendida autonomia feminina, mas

do argumento da desnecessidade de serem as mulheres titulares preferenciais no recebimento do benefício por executarem um trabalho que não pressupõe uma contrapartida, a não ser na forma de gratidão e afeto. É pelo mesmo motivo que os discursos, estatal e masculino, conferem destaque às mulheres: no primeiro, a priorização da mulher se deve à resignação com que naturalmente realiza as atividades de cuidado; no segundo, é por causa dessa mesma resignação que ela não merece ser objeto da preferência.

O elenco de responsabilidades, que recai sobre as mulheres beneficiárias para a satisfação das condicionalidades do PBF, marca a discrepância na carga de trabalho doméstico, seja quando comparada à jornada de mulheres não beneficiárias, seja em cotejo com aquela dos homens beneficiários. Para esses últimos, enquanto despendem 9,44 horas semanais na execução de trabalhos domésticos, as mulheres alcançam a casa das 25,28h. Quando os dados, no revés, mostram a redução da carga feminina e, por isso, se ensaia alguma comemoração, depara-se, em verdade, com outro traço preocupante (porque naturalizado) acerca da regulação do ambiente doméstico: o fato de as mulheres beneficiárias morarem com suas mães diminui o tempo destinado às atividades de cuidado, registro evidente de que os agenciamentos e negociações de tarefas no âmbito doméstico reservam-se ao campo de disponibilidade orquestrado por mulheres pela insidiosa transmissão geracional das desigualdades de gênero. Confere ainda maior excelência à função feminina no lar a prova de serem elas, mulheres e mães, quem mais frequentemente renunciam a consumos privados em favor de consumos coletivos; são elas as responsáveis por privilegiar a melhoria das condições de vida do grupo familiar, ao destinarem a renda transferida à aquisição prioritária de alimentos e de vestuário e às melhorias da estrutura física de suas moradias (PASSOS e WALTENBERG, 2016; MARIANO e CARLOTO, 2009).

Pela associação da mão de obra feminina disponível (negligenciada em sua empregabilidade) com o déficit de prestação em serviços públicos de cuidado (principalmente voltados à integração de crianças na pré-escola), agencia-se um processo real de naturalização da disponibilidade na mulher no dispêndio de tempo e trabalho para o cuidado do outro, sem se fazer necessária qualquer distribuição de recompensa às beneficiárias. Em virtude do hoje reiterado discurso de ter o PBF,

dentre outros êxitos, conferido a elas as possibilidades para o exercício da tão falada autonomia feminina, obscurecem-se, ainda mais, as sorrateiras formas de dominação de gênero, marcadas pela subalternidade e exploração, na interface das relações de serviços prestados, que fazem configurar a prática cotidiana do cuidado e da reprodução social da família como tarefa inquestionavelmente feminina (DUQUE-ARRAZOLA, 2006).

Sob que perspectivas, portanto, se pode defender um empoderamento feminino, ou, pelo menos, um ganho de autonomia feminina providenciados pelo PBF, mesmo que, no programa, não haja nada que prescreva o objetivo de diminuição das desigualdades de gênero? A prerrogativa de serem co-responsáveis pelo sucesso das políticas de combate a pobreza e titulares preferenciais do repasse de renda, como acima visto, permite mensurar o ganho de autonomia feminina no âmbito do PBF. Se houve algum, parece ser ele de uma fragilidade evidente, pois o repasse do benefício preferencialmente às mulheres satisfaz apenas uma das pré-condições do processo de empoderar-se, pois o subsídio não assume a forma de contrapartida pecuniária por reconhecimento de uma atividade de trabalho, mas um suporte necessário para garantia de direito elementar de acesso ao alimento.

Essa priorização, portanto, pode significar, ao mesmo tempo, uma conquista, por garantir a alocação livre dos recursos, e uma retraditionalização consentida, já que pacifica a imagem da mulher como mãe e dona de casa, em reforço à divisão sexual do trabalho. Na refinada percepção de mulheres beneficiárias consultadas, expressam-se os desajustes entre a situação fática e o discurso de autonomia, que obstaculizam a expansão do campo de participação social feminina, condição incontornável ao processo de empoderamento: realização das atividades domésticas sem auxílio do cônjuge; relevância feminina restrita à competência nas atividades de cuidado; desestímulo à inserção no mercado de trabalho; a redução das cenas de lazer ao descanso, visita à parentela e ida à igreja; e, por fim, a fragilidade das relações com outros espaços de integração social, tais como sindicatos e organizações sociais (SUÁREZ e LIBARDONI, 2007).

Esses aspectos ensejam a comprovação daquilo que se defende neste *paper*, principalmente quando postas em articulação as bases da conformação da justiça social, a redistributiva e a de reconhecimento. Mesmo que o PBF contemple uma alocação mais justa de recursos públicos, disponibilizando-os às mulheres, na

condição de sujeitos de uma responsabilidade reconhecida no enfrentamento da pobreza, analisada a maneira com que os formuladores do programa se apoiam sobre a mulher, o PBF, por isso mesmo, não se mostra capaz de lhes conceber, num mundo economicamente colapsado, outras condições de interação social que extrapolem a simplificada rede de solidariedade social que o desemprego e a pobreza provocam.

### **Considerações Finais**

Na circunscrição do Programa Bolsa Família, estabelecido, originalmente, como meio de promoção da segurança alimentar, dirige-se aos beneficiários a obrigatoriedade de acesso aos serviços de educação e saúde, sob a forma de condicionalidades para o recebimento da renda, cujos desdobramentos se endereçam a um “fazer viver” corretamente, portanto, uma atividade processual (por isso, contínua) de condução e correção moral das condutas com vistas ao objetivo do bem-estar daqueles que receberão o benefício. Desde a demanda da família em situação de pobreza, preferencialmente representada pela mulher/mãe, mediante inscrição no Cadastro Único, pelo qual se conhece e se reconhece a pobreza, até se chegar à observância dos critérios condicionantes do programa, forja-se subjetivamente uma moral da justiça redistributiva que legitima a prestação do benefício sob a forma de composição do capital humano, responsável por garantir a conjuração de qualquer conduta perdulária, por parte dos beneficiários, no uso de seus atributos e capacidades projetadas no futuro.

Pela lógica do mérito seguido de recompensa, mediante a responsabilização individual, preferencialmente das mulheres, o PBF desobstrui, sorrateiramente, o controle sobre os beneficiários. É a partir delas que, na deficitária prestação de cuidado público, se metamorfoseia o controle do Estado sobre a família para um controle feminino sobre a família e se sublinha a contiguidade entre a imagem da mulher e a imagem beneplácita de mãe, cujo liame entre uma e outra se realiza pela economia moral do cuidado e, por conseguinte, pela divisão sexual do trabalho. No processo de retraditionalização da família, cuja base é o sacrifício feminino aceito cotidiana e abnegadamente, a mulher beneficiária conquista consagração privada e pública.

Mesmo razoável a defesa de um ganho de autonomia feminina pela

implantação do PBF, mediante a alocação livre da quantia pecuniária, ela nem de longe enseja a satisfação das outras condições de empoderamento expandidas no campo coletivo das discussões de gênero. A tímida vitória do programa nessa seara, quando insistentemente potencializada, acaba por engendrar um risco eminente: esse é o dote mais alto de autonomia que o Estado pode conferir às mulheres das faixas mais baixas de renda. Nada, no entanto, que não possa ser corrigido, já que o PBF, como política aberta a outras regulamentações, pode de uma só vez, alterar os aspectos conjunturais em direção a uma sociedade menos colapsada e ajudar na construção de estruturas mais justas estreitadas com as lutas próprias do presente.

## Referências

BACHA, Edmar; UNGER, Roberto M. *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, v. 1, pp. 2009. Disponível em: <<http://www.egem.org.br>> . Acessado em: junho/2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 80, de 1991. *Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM e dá outras providências*. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br>>. Acessado em: janeiro/2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.835/2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.836/2004. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.219/2001. *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências*. Brasília, Diário Oficial da União.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de São Paulo*, São Paulo, edição n. 26, dezembro, 1991.

CEBALLOS, Marco. ¿Ciudadanía o ayuda social? Del diseño de la política pública a la experiencia de las mujeres beneficiarias asistenciales en Chile. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 28, n. 73, pp. 165-180, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em: 04 novembro 2016.

COSTA, Joana Simões *et al.* A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. *Texto para discussão n. 1137*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <<http://www.ipeia.gov.br>>. Acessado em: dezembro/2016.

CUNHA, Ana Cláudia G.; IVO, Anete B. L. A moralização da pobreza: componentes normativos do Programa Bolsa Família, Brasil. *Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America*. Mexico : Siglo XXI (prelo).

DESTREMAU, Blandine; GEORGES, Isabel. Gouverner les pauvres en Amérique Latine: gérer les femmes par l'assistance. In: DESTREMAU, Blandine e GEORGES, Isabel. *Le care, nouvelle morale du capitalisme, assistance et police des familles en Amérique latine*. Paris: Aix-en-Provence, Karthala (prelo).

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Suzana. Política de Assistência Social e os tempos sociais femininos: um caso brasileiro. *Nômadias*, Bogotá, n. 24, p. 80-90, abril, 2006. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co>>. Acessado em: agosto/2016.

EXALTAÇÃO, José Carlos. Inscrição Social da Pobreza – Cadastro Único. In: IVO, Anete B. L. et al (orgs.) *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013. pp. 257-261.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Editora Martins, [2004] 2008.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, Vol. 70, pp. 101-138, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acessado em: 07 outubro 2014.

HIRATA, Helena. Tendências recentes da precarização social e do trabalho: Brasil, França e Japão. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 01, p. 15-22, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1>>. Acessado em: 03 julho 2015.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Caderno de Pesquisa*, Salvador, Vol. 37, N. 132, pp. 595-609, set.-dez., 2007.

IVO, Anete B. L.. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume, 2008.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, Vol. 27, No. 72, pp. 463-477, set.-dez, 2014.

LAVINAS, Lena. Renda Básica de Cidadania. In: IVO, Anete B. L. et al. (orgs.) *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013. pp. 417-422.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferência de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. *Revistas Parcerias Estratégicas*, Brasília, No. 22. pp. 39-75, 2006. Disponível em: <<http://www/cgee.org.br/parcerias/p22.pho>>. Acessado em: 07 abril 2015.

MACÊDO, Márcia dos S. Gênero, família e chefia feminina: algumas questões pra pensar. In: BORGES, Ângela e CASTRO, Mary. Garcia, *Família, gênero e gerações: desafios para as políticas sociais*. São Paulo: Paulinas Mulheres, 2008. pp. 135-177.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Estudos Feministas*, Florianópolis, Vol. 17, No. 03, pp. 901-908. set.-dez, 2009. Em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v17n3/v17n3a18>>. Acessado em: 09 abril 2015.

MONNERAT, Giselle Lavinaset al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito : as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, , Rio de Janeiro, vol.12, n. 06, pp. 1453-1462, nov-dez, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em: novembro/2016.

MOTA, Ana Elisabete. Questão social e serviço social : um debate necessário. In : \_\_\_\_\_ (org.). *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 21-57.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento—. *Human Development Report 1997*. New York : Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org>>. Acessado em: maio/2015.

PASSOS, Luana e WALTENBERG, Fábio. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? WORKSHOP WELFARE STATES, LABOUR RIGHTS AND BASIC INCOME IN LATIN AMERICA. Universidade Católica do Salvador e Comparative Research Programme on Poverty (CROP)/ International Social Science Council, Salvador, 21-23 de setembro de 2016.

RIZEK, Cibele Saliba; GEORGES, Isabel. Gestão da Pobreza. In: IVO, Anete B. L. *et al* (orgs.) *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume, 2013. pp. 247-252.

SCHULTZ, Theodore. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

SILVEIRA, Antonio Maria. Redistribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, Vol. 29, pp. 03-15, 1975.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem-estar das crianças: comparações regionais. In: COSTA, Albertina de Oliveira *et al.* (orgs.) *Mercado de Trabalho e Gênero. Comparações Internacionais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SUÁREZ, Mireya e LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni e PAES-SOUSA, Rômulo (orgs.) *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados*, Vol. II: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, SAGI, 2007. pp.119-160.

SUPLICY, Eduardo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, São Paulo, Vol. 11, No. 30, pp. 79-93, maio-ago., 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Mémoire sur Le paupérisme. *Œuvres Complètes*. Paris: Presses Universitaires de France, Tome XVI. [1835]1958.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WORLD BANK. *Toward gender equality: the role of public policy – an overview*. Development in Practice. Washington D.C., The World Bank, 1995. Disponível em: <<http://www.documents.worldbank.org>>. Acessado em: 07 maio 2015.