



Universidade Católica do Salvador
Programa de Pós-Graduação
Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania

ANA CLÁUDIA GUSMÃO CUNHA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, A MORALIZAÇÃO DA POBREZA
NO BRASIL E A MULHER BENEFICIÁRIA**

SALVADOR
2017

ANA CLÁUDIA GUSMÃO CUNHA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, A MORALIZAÇÃO DA POBREZA
NO BRASIL E A MULHER BENEFICIÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Anete Brito Leal Ivo.

SALVADOR
2017

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

C972 Cunha, Ana Cláudia Gusmão.

O Programa Bolsa Família, a moralização da pobreza no Brasil e a Mulher beneficiária/ Ana Cláudia Gusmão Cunha. – Salvador, 2017.
92 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Anete Brito Leal Ivo.

1. Programa Bolsa Família 2. Moralização da pobreza – Brasil
3. Mulher 4. Família I. Título.

CDU 364.043(81)

À vida e à memória de minha avó

TERMO DE APROVAÇÃO

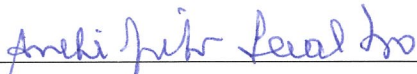
ANA CLAUDIA GUSMÃO CUNHA

**“O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, A MORALIZAÇÃO DA POBREZA NO
BRASIL E A MULHER BENEFICIÁRIA”.**


Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

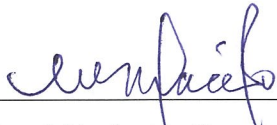
Salvador, 04 de abril de 2017.

Banca Examinadora:



Profa. Dra. Anete Brito Leal Ivo - UCSAL (orientadora)



Profa. Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepikson - UCSal

Profa. Dra. Márcia dos Santos Macedo - PPGNEIM - UFBA

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas envolvidas na confecção deste trabalho. Desde o tempo em que a ideia central que o sustenta apenas se insinuava em minhas reflexões, encontrei em muitos amigos, familiares, colegas e professores o estímulo necessário a todos que decidem dar alguma contribuição, mesmo que diminuta, à vasta produção acadêmica.

Em primeiro lugar, agradeço às mulheres do município baiano de Cachoeira, beneficiárias do Programa Bolsa Família, pelas longas prosas de fim de tarde nas quais, muito gentilmente, dividiram comigo os desejos de serem outra coisa, além de mães e donas de casa. Espero que este trabalho tenha alguma porção de sua contundência e energia.

Agradeço também aos grandes e velhos amigos, Eneida Paiva, André Araújo, Helder Maia e Anaiv Viana, pelo interesse e entusiasmo com que acompanharam o desenrolar dessa investigação. A meus colegas e professores, meus agradecimentos por todos os ajustes de análise que só as boas e afinadas conversas conseguem produzir.

A Prof. Anete Brito Leal Ivo, minha orientadora, agradeço pelo rigor e atenção com que formulou imprescindíveis indicações para a execução do projeto que se converteu nesta dissertação. Alegria enorme a minha em saber e sentir que, após dois de orientação primorosa e para além dos vínculos acadêmicos, é na maravilhosa experiência da amizade que nossa relação se expressa.

Agradeço a minha família, especialmente, minha mãe e meus três filhos, Beatriz, Inácio e Bernardo. Obrigada pela paciência com que lidaram com o ensimesmamento que a atividade de pesquisa exige. Tudo a que renunciemos nestes dois anos teremos de volta! Por fim, agradeço a Roberto, incentivador incansável e companheiro de uma vida inteira.

RESUMO

Este trabalho analisa o significado sociopolítico da moralização da família em situação de pobreza, com base nos fundamentos do Programa Bolsa Família (PBF), e as repercussões desse processo sob uma perspectiva de gênero. Desenvolvida em três partes, a dissertação inicia-se com a depuração conceitual da noção de moralização, assim como de sua correlação com as duas matrizes de justiça social: uma relativa à distribuição da renda na superação das desigualdades sociais e da pobreza e a outra resultante do reconhecimento das mulheres como titulares da renda transferida às famílias. O primeiro capítulo apresenta o processo de constituição e a estrutura de uma política moralizadora da pobreza no Brasil, com base no desdobramento de duas teses que lhe servem de substrato: a do imposto de renda negativo e a teoria do capital humano. No segundo capítulo, as peculiaridades do Programa constituem objeto privilegiado. Nele, consideram-se as políticas públicas como dispositivos que contêm e criam espaços de subjetivação junto aos beneficiários, com base em técnicas de controle voltadas às famílias pobres que pleiteiam ajuda estatal pró-subsistência. Na terceira parte, examina-se como tal dispositivo de política pública de combate à pobreza incorpora e institucionaliza padrões de gênero que acabam por reforçar a associação da mulher ao exercício do tradicional papel maternal, como expressão de sua responsabilidade moral e pública.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; moralização; família; pobreza; mulher.

ABSTRACT

This study analyses sociopolitical meaning of moralization of families in poverty situation based on the foundations of the Brazilian current transfer program, Programa Bolsa Família (PBF), and the repercussion of this process under a gender perspective. Developed in three sections this dissertation begins with depuration of the conceptual notion of moralization as well as its correlation with two social justice matrices: the first concerning to income redistribution for overcoming social inequities, and the second resulting of acknowledging women as holders of the support income to the families. The first chapter presents the process of constitution and the structure of a poverty moralizing policy in Brazil based on unfolding of two thesis that serve as its substrate: the negative income tax and the human capital theory. The PBF's peculiarities are privileged objects of the second chapter. In this section, public policies were considered as devices that hold and create a subjectification space for the beneficiaries, and are grounded on control techniques to those poor families that request State aid for subsistence. At third section, it is examined how such device of public policy to fight poverty incorporates and institutionalizes gender patterns that ends up reinforcing the association of women to the traditional motherhood role as an expression of their moral and public responsibility.

Key-words: Bolsa Família Program; current transfer program; moralization; family; poverty; woman.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O DEBATE SOBRE AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: RUMO À FOCALIZAÇÃO MORALIZADORA	18
2.1	Bases teóricas de discussão sobre políticas públicas no Brasil	18
2.2	A Constituição Federal de 1988 e a institucionalização da renda básica de cidadania	27
3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): UMA ALTERNATIVA À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA	33
3.1	O PBF e a biopolítica da pobreza	34
3.2	A teoria do capital humano: fundamento do processo de moralização no PBF	38
3.3	O agenciamento da família (pobre) no PBF	44
3.3.1	Estratégias de promoção ao desenvolvimento e práticas de contenção junto à família beneficiária	44
3.3.2	Conhecimento e reconhecimento da pobreza: a função do Cadastro Único	46
3.3.3	O condicionamento da transferência de renda e o PBF: considerações sobre a responsabilidade partilhada	49
4	A MORAL DO GÊNERO E O GÊNERO DA MORAL NO PBF	57
4.1	Gênero e divisão sexual do trabalho: suporte para a análise da condição feminina no PBF	57
4.2	A moral do gênero e o gênero da moral no PBF: a ordem e o ajuste das razões de Estado frente a mulher	60
4.3	A aurora da cidadania no âmbito assistencial do PBF	64
4.4	O tempo e os gêneros	68
4.5	O discurso de empoderamento feminino e o PBF	72

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda, implantado em 2003 pelo governo federal brasileiro, constitui o ponto nevrálgico da política social característica das quatro últimas gestões petistas¹. Considerado o maior programa de transferência de renda da América Latina, o PBF tem sido objeto de uma enorme quantidade de trabalhos acadêmicos, informativos e de opinião, refletindo a magnitude dessa intervenção e o forte impacto que produziu junto a 14 milhões de famílias por ele atendidas desde 2003.

Resultado da convergência de vários auxílios concedidos na década de 1990 do século passado e nos primeiros anos de 2000, o PBF articula compromissos e objetivos que vão desde o alívio da fome, passando pela promoção da segurança nutricional e alimentar, até o estímulo à utilização de serviços públicos, o que se explica pela natureza multissetorial e transversal que o conforma.

Os efeitos já produzidos são inúmeros e, neles, estudiosos dividem-se entre comemorações, temores e críticas. No entanto, devemos alimentar a crença de que nem tudo foi dito ou, pelo menos, o que foi dito não exauriu nossas próprias inquietações. Talvez assim se possa postular pela relevância do arranjo textual que aqui se propõe, não necessariamente por se dirigir, dentre outros elementos, à condição feminina no PBF (amplamente analisada), mas por explorar e discutir a perspectiva da moralização implícita ao conceito, desenho e operacionalização das técnicas adotadas pelo programa, tanto no âmbito das causas quanto no âmbito dos efeitos por ele já produzidos, responsável por desencadear processos de representação alicerçados em componentes normativos e morais que disciplinam as condutas dos diversos atores delimitados à política, mais detidamente as mulheres. Será privilegiada, assim, a investigação acerca da condição da mulher beneficiária para ali se encontrar a lógica recíprota, cuja expressão mais evidente dá-se pela responsabilização a que é sujeita com vistas a sua qualificação como responsável pela *boa gestão* do programa, já que, circunscrita à esfera doméstica, é ela quem vetoriza a gestão e a regulação moral do espaço privado da família e dos membros a ela pertencentes, para além da esfera pública (DESTREMAU e GEORGES, prelo).

¹ Refere-se aqui aos dois mandatos de presidentes eleitos pelo Partido dos Trabalhadores – PT: Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Vana Rousseff (de 2011 a 2016, ano em que, por golpe parlamentar, viu-se destituída da Presidência da República).

Tal desafio convida a uma aproximação das ciências sociais às questões morais, que, em grande parte da história do pensamento ocidental, foram objeto privilegiado (por que não exclusivo) da filosofia e da teologia. Talvez por isso tenha se produzido uma certa refração no estabelecimento de relações possíveis entre as ciências sociais e esse complexo campo. No entanto, se partimos do entendimento de que é, no e pelo domínio moral, que as sociedades forjam normas e valores que permitem a seus membros dirigirem suas condutas, “o objeto, evidentemente, está no coração das ciências sociais na medida em que essa dupla dimensão, coletiva e individual, de compreensão das condutas humanas está no coração de seu projeto” (FASSIN e EIDELIMAN, 2012 *apud* MUSSO, 2015, p. 02 – tradução livre).

Portanto, antes de se empreenderem as análises específicas acerca do Programa Bolsa Família, parece imprescindível a exposição das bases sobre as quais essa investigação ganhará capilaridade. Cabe, assim, não só apresentar a composição teórico-conceitual que dá contorno ao que aqui se entende como moralização, mas postular que o conjunto de normas e valores morais, com relativa homogeneidade, é, de uma só vez, a flecha e o alvo de um processo efetivo de formação das relações do sujeito consigo mesmo, com a sociedade e com o Estado, no âmbito das políticas públicas.

Formado por derivação, o termo moralização, a *grosso modo*, designa a ação de moralizar; dito de outra forma, a moralização expressa-se a partir de um fundamento moral como vetor de ajuste para a realização de uma determinada ação. Entendendo que, em sentido estrito ou amplo, a moral² corresponde a um conjunto de valores, normas e costumes inerentes a uma cultura ou sociedade, dividindo-se em moral do bem (que pretende estabelecer o bem para o homem e como ele pode atingi-lo) e moral do dever (representada por um imperativo objetivo, necessário e válido), a moralização é uma tentativa de promoção ou correção de determinada conduta, a fim de conformá-la ou aos valores expressamente aceitos por um grupo social ou à lei positiva ou moral, sob ameaça de incidência de punições se não satisfeitos os propósitos buscados.

Assim apresentada, a moralização se embasa em determinados padrões que se constituem em crivos de aprovação e reprovação dos comportamentos humanos. Elege-se, portanto, um conjunto de regras e valores morais resolvendo-se, pelo

² Conforme Abbagnano (1970, p. 652-3).

menos institucional e dogmaticamente, o problema de possíveis desacordos entre suportes morais concorrentes. Isso, por si só, garante o rompimento com a ideia de uma ordem moral única, tanto do ponto de vista histórico, quanto do ponto de vista antropológico, pois se distinguem (ou podem distinguir-se) as subjetividades morais, que interessam às condutas individuais, daquelas que concernem às dinâmicas locais e à ação do Estado, susceptíveis que são - todas elas - a “variações relativas a problemas e mudanças ideológicas e emocionais de um grupo ou de uma sociedade” (MUSSO, 2015, p. 02 – tradução livre).

Somado a isso, na correlação entre os processos de moralização e os fundamentos supostamente legitimadores das políticas públicas recentes, no Brasil e no mundo, observam-se duas concepções (nem sempre convergentes) de intervenção pública de Estado quanto a justiça social: a redistributiva, cujo objetivo é buscar uma alocação mais justa de recursos e bens mediante redistribuição de riqueza; e a de reconhecimento, alicerçada no interesse de composição de uma sociedade em que a assimilação das normas culturais dominantes não conjurem o respeito às diferenças - de gênero e etnia, por exemplo (FRASER, 2007).

As tensões entre as duas correntes se desdobram em polarizações possibilitadas por diferentes entendimentos sobre justiça social, considerando as possibilidades da integração social (CUNHA e IVO, prelo). Enquanto os defensores das políticas de reconhecimento atacam o caráter anacrônico do materialismo que não consegue ajuizar sobre as injustiças do mundo contemporâneo, os adeptos da redistribuição entendem as reivindicações por reconhecimento como um obstáculo para a justiça social. Essas são, no entanto, falsas divergências, pois, como assinala Nancy Fraser (2007), a ideia de justiça contempla tanto reconhecimento quanto redistribuição, alinhados num entendimento mais alargado que comporte lutas por igualdade e aceitação das diferenças.

A tarefa de aninhar uma e outra vertente na elaboração de um novo conceito de justiça exige a análise de importantes questões filosóficas, dentre as quais se destaca aquela referente à distinção das questões de justiça, que estabelecem o que é correto e que se liga à moralidade distributiva, das questões de “boa vida”³,

³ A partir da obra de Aristóteles, principalmente em “Ética a Nicômaco” e “Política”, encontram-se lições que visam à formação dos indivíduos para a realização de ações morais baseadas na prática de virtudes, tais como a prudência, a coragem e a temperança, e na *boa vida* na pólis, na condição de participes nas deliberações sobre os destinos da comunidade política. Por boa vida, o filósofo

que ensejam o problema do bem, ligado à ética do reconhecimento (FRASER, 2007). Mais que distinguir, essa fronteira entre a ética e a moral engendra de uma só vez a hierarquização entre o bem e o correto, entre a distribuição e o reconhecimento, entre a identidade e a diferença.

A resposta da Fraser (2007) a esse desacordo se expressa na construção de uma política por reconhecimento que não seja, pelo menos não prematuramente, ligada ao campo da ética: sua proposta é, portanto, pensar o reconhecimento das diferenças como reivindicações por justiça. Se as lutas por justiça sempre se pautaram no modelo de identidade e igualdade, o ponto central da estratégia é o rompimento com a ideia de identidade como padrão das políticas por reconhecimento, mediante a criação de um modelo alternativo de reconhecimento, no qual não se discutem identidades específicas de determinado grupo, mas sim as condições de interação social de que esse mesmo grupo pode usufruir.

Esse deslocamento de perspectiva permite pensar as lutas por reconhecimento como problematizações do *status* social de um grupo determinado. Assim, não reconhecer a diferença e as peculiaridades de um grupo não mais significa uma deformação na identidade dele, mas, cruamente, sua subordinação no sentido de ser privado de participação como um *igual* na vida em sociedade. Tal maneira de ajuizar sobre o reconhecimento, tomando-o como um problema de *status*, pressupõe um exame dos padrões de valoração social em função das repercussões que provocam na posição dos atores sociais: se produzem parcerias entre os diversos atores, há igualdade de *status* e reconhecimento mútuo; se produzem inferiorização de determinados atores, temos subordinação de *status* e não reconhecimento. Se são os padrões institucionalizados de valoração social os responsáveis por disparidades diversas, a pauta da reivindicação por reconhecimento passa a ser a desinstitucionalização desses mesmos padrões e a criação de outros que promovam paridade de participação social.

Dessa forma, a inicial incompatibilidade teórica, que privilegiava a distribuição em prejuízo do reconhecimento, é contornada por uma nova concepção de justiça que trata a primeira como dimensões da justiça e a segunda como perspectivas

entende a forma com a qual o indivíduo busca viver com vistas ao bem supremo. É sob a orientação da razão que as ações humanas, tornadas efetivas pela volição, são capazes de proporcionar a sensação de se experimentar uma vida bem vivida não só para consigo mesmo, mas para com os outros (PERINE, 2006).

sobre a justiça, ambas orbitando ao redor do centro normativo (e moral) que é a paridade participativa. As condições de possibilidade dessa paridade podem ser assim apresentadas: independência dos participantes junto aos mecanismos de interação social assegurada pela distribuição de recursos materiais - condição objetiva; e estabelecimento de padrões institucionais de valoração que assegurem igual respeito, igual participação e igual oportunidade a todos os membros no sentido de poderem alcançar estima social – condição subjetiva (FRASER, 2007).

A abordagem de Fraser, associada à noção de moralização aqui assumida, habilita a conceber o Programa Bolsa Família, desde a sua natureza até os efeitos que produz, como um feixe de convergência tanto de princípios redistributivos quanto de políticas de reconhecimento: primeiramente, pela busca em efetivar lutas históricas por acesso a direitos sociais na sociedade brasileira, mas também porque, na implementação de sua ação, confere às mulheres o protagonismo de partícipes responsáveis pelo sucesso do programa, contanto que amparado pela ideia de vocação feminina para a boa execução das atividades domésticas e de cuidado.

Trata-se, portanto, de expressão inequívoca de um conjunto de padrões institucionalizados que fazem operar dispositivos de determinação de *status* e papéis tanto das famílias pobres beneficiárias quanto de cada um dos membros que as constituem, preferencialmente, as mulheres, cuja estima social se alavanca em estreita relação com o robustecimento de sua condição de mãe; 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 devem apresentar em relação à família no âmbito de sua responsabilidade pública (CUNHA e IVO, prelo).

No sentido de aclarar a hipótese ora sustentada, a problemática da pesquisa estrutura-se em três partes. A primeira parte analisa o contexto histórico no qual se origina o Programa Bolsa Família. O recorte temporal abarca os últimos 40 anos de implantação de políticas públicas sociais de combate à pobreza no Brasil, período em que um novo regime de governabilidade alterou, de forma sensível, o manejo dos elementos técnicos e táticos investidos nelas, cujo caráter moralizador será objeto de análise neste trabalho.

Ganha relevância, nesse linha, o exame do texto constitucional brasileiro, promulgado em 1988, por se constituir em um fundamento normativo central para a condução das intervenções de Estado, apesar da discrepância entre aquilo que prescreve, quanto à universalização de políticas sociais, e a reorientação da ação pública para políticas focalizadas ao final da década de 1990. A preocupação central é, portanto, mostrar como a concepção que orienta a formulação do PBF articula fundamentos teóricos (princípios e valores) originários de várias experiências europeias e estadunidenses em políticas sociais, articulados a condicionantes históricos e políticos na luta pela efetivação dos direitos sociais no Brasil, que sofre inflexões em favor de uma orientação de vertente neoliberal dos anos de 1990.

Nesse sentido, tomam-se por referência alguns vetores moralizantes implícitos ao Programa Bolsa Família, a exemplo dos enunciados relativos à agenda de combate à pobreza que orientou as políticas de Estado dos anos 2000; à distinção entre *maus* e *bons* pobres; e à ambiguidade do fundamento moral das políticas focalizadas, nas quais se observam: de um lado, a moral da compaixão e da caridade suscitada pela necessidade de se participar da dor dos pobres e, do outro, a moral do Direito moderno embasada na noção de justiça redistributiva, orientada pela ideia de contrato, que prescreve a necessidade de se entregar a cada um aquilo que lhe é devido, contanto que sob exigência de uma contrapartida.

Dito de outra maneira, a *boa política* implícita à eficiência do programa requer um conjunto de condutas moralizantes concernentes ao bom uso de recursos públicos e sobrevém como aquela que, pela via do empoderamento dos pobres, mediante o desenvolvimento de suas capacidades, concede-lhes uma renda, com a condição de que eles aceitem ampliar seu capital humano como contrapartida devida. Essa matriz entre o Estado e o indivíduo pobre beneficiário implica a relação de complementaridade entre *moral* e *moralização*: moral como fundamento da intervenção daquele que “ajuda” (o Estado); e moralização, que opera no pólo dos beneficiários, tanto por sua saída do estado de pobreza degradante quanto pela possibilidade de autonomia futura.

Na segunda parte desta dissertação, as peculiaridades do PBF constituem um objeto privilegiado. A análise toma as políticas públicas como dispositivos que contêm e criam espaços de subjetivação junto aos beneficiários, com base em técnicas de controle voltadas às famílias pobres que pleiteiam prestação estatal pró-

subsistência. Essa subjetivação vai sendo construída pela vivência de critérios de enquadramento e acompanhamento do programa em diferentes etapas no processo de acesso ao benefício: a) a inscrição no Cadastro Único como critério de elegibilidade para o programa; b) a determinação dos públicos-alvo (crianças, adolescentes e mulheres, estas últimas admitidas em equivalência à condição de mães e, portanto, pessoas de referência no âmbito familiar); e c) o estabelecimento e controle das condicionalidades, que correspondem à satisfação das determinantes da economia social (que visa a garantir condições de sustento autônomo pelo ingresso nos circuitos produtivos e outras formas de inserção social) e da economia do corpo (bom estado de saúde), englobados num processo maior de economia moral, presente em todas as etapas de implantação e operacionalização do PBF.

Na terceira e última parte, analisa-se como tal dispositivo de política pública de combate à pobreza desenvolve mecanismos que acabam por reforçar a tradicional associação da mulher/mãe à execução de tarefas preferencialmente restritas à esfera doméstico-reprodutiva. A intenção é refletir acerca da forma com que o Estado brasileiro incorpora padrões de gênero que perpetuam a imagem e a figura femininas no âmbito das relações de cuidado, apesar de, à revelia das deliberações expressas no desenho do PBF, alimentar-se o discurso de empoderamento feminino.

O desdobramento da análise sugere, portanto: a alusão ao discurso estatal de feminização da pobreza (que aqui se prefere chamar de pauperização das mulheres⁴) pois, mesmo que as condições de pobreza não sejam determinadas por questões de gênero, dados⁵ revelam que este é um marcador cuja influência no estado de pobreza familiar não pode ser desconsiderada; a equiparação das categorias mulher e mãe, o que metamorfoseia o discurso de promoção de empoderamento feminino em políticas de fortalecimento da instituição familiar; a naturalização da condição feminina em correspondência à clássica divisão sexual do trabalho, que permite o usufruto gratuito pelo Estado das habilidades e do tempo femininos; e a *qualidade* da cidadania que o PBF acaba por forjar para as mulheres beneficiárias.

⁴ Conforme Bruschini (1998) *apud* Macêdo (2007, p.165), a utilização de tal termo acaba por “reforçar estereótipos e provocar alto nível de estigmatização [...] dos sujeitos que se encontram nessa situação”.

⁵ Ver estudo de Costa *et al.* (2005) e estudo do IBGE acerca no panorama da mulher no mercado de trabalho em série histórica de 2003 a 2011 (IBGE, 2012).

Essa dissertação caracteriza-se, portanto, pelo caráter exploratório de uma problemática, que ora fundamenta possíveis acordos ora suscita a concorrência entre os suportes morais implícitos no PBF, observadas em duas perspectivas: o condicionamento do repasse de renda e o empoderamento da mulher como titular do benefício. O caráter conceitual e discursivo da hipótese desse trabalho envolve um caminho metodológico de diálogo com a literatura que se dá no decurso do texto, subordinada ao aprofundamento da problemática central. Assim, é pela revisão da literatura e pela análise de documentos jurídicos e/ou oficiais de organismos estatais que se instaura o debate acerca das bases justificadoras do PBF, chegando a estudos que se refiram à situação da mulher beneficiária no sentido de demonstrar as possíveis limitações a que está sujeita.

Importa desde logo destacar as condições que favoreceram o desenvolvimento desse trabalho. Um primeiro aspecto expressivamente positivo foram as afinidades teóricas conquistadas no decurso do processo de orientação que permitiram que fossem satisfeitos os interesses de pesquisa a partir de um melhor aproveitamento das leituras realizadas. Além disso, a integração desse trabalho no âmbito do workshop internacional *Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America*, realizado pelo CROP (Comparative Research Programme on Poverty), em parceria com o Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania-UCSAL, permitiu o aprofundamento e amadurecimento do projeto. Foram decisivas as discussões ali empreendidas, especialmente no que envolve a condição feminina nas políticas sociais, por permitirem o cotejo entre as experiências de diversos países latinoamericanos neste campo.

2 O debate sobre as políticas de proteção social no Brasil: rumo à focalização moralizadora

Neste capítulo, é apresentado o contexto de constituição do Programa Bolsa Família, observando-lhe a estrutura segundo a atualização das teses do imposto de renda negativo e da teoria do capital humano. A análise enfatiza o período de prevalência de um novo regime de governabilidade, caracterizado pela prioridade dos programas focalizados para famílias de baixa renda, responsáveis por flexibilizar o princípio da universalidade no manejo de elementos técnicos e táticos de seletividade que envolvem um caráter moralizador expressivo. Em vista disso, o texto constitucional brasileiro, promulgado em 1988, constitui-se num fundamento normativo central posto em exame, pois marca a discrepância entre aquilo que prescreve, a exemplo da *erradicação da pobreza* como um dos fins do Estado brasileiro, e a reorientação posterior da ação pública para a adoção de políticas de natureza focalizada.

2.1 Bases teóricas de discussão sobre políticas públicas no Brasil

Não é de agora que estudiosos brasileiros, interessados no campo das políticas sociais, discutem mecanismos que visem a redução ou, pelo menos, a contenção das altas taxas de desigualdade e pobreza que o país apresenta. Desde a década de 70 do século passado, estudiosos das mais diversas áreas apontavam para a urgente implantação de políticas públicas que minimizassem as iniquidades responsáveis por rechaçar uma significativa parcela da população dos circuitos produtivos e de tantas outras experiências inseparáveis do exercício da cidadania.

Foi assim quando, em 1975, o economista Antônio Maria da Silveira trouxe a público o documento intitulado “Redistribuição de renda”, no qual se encerra a primeira proposta sobre renda mínima no Brasil para o enfrentamento da pobreza através da institucionalização do imposto de renda negativo. No período histórico em que esse estudo foi lançado, programas de renda mínima assumiam ares de ousadas utópicas, principalmente em território brasileiro, onde o crescimento econômico estava intimamente associado ao autoritarismo e à pobreza de grande parte de seu povo.

Essa perspectiva de análise foi seguida pelo economista Edmar Lisboa Bacha e pelo filósofo Roberto Mangabeira Unger que assinaram juntos a obra “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil” (1978), na qual defendiam o imposto de renda negativo como instrumento fundamental para a democratização da sociedade brasileira, mediante o estabelecimento de um limite à pobreza e à desigualdade extremadas (IVO, 2008).

Ainda na esteira dessa corrente, que prescreve a institucionalização de uma política de distribuição de renda para o Estado brasileiro, o economista Eduardo Suplicy, quando da fundação do Partido dos Trabalhadores em 1980, postula pela formalização desse compromisso nas plataformas de governo apresentadas pelo partido. No entanto, apenas na década de 1990, 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, acima mencionado.

A proposta de lei defendia a universalização do programa, o que quer dizer a ausência de exigências de contrapartidas dos beneficiários como condição para a suplementação de renda. O eixo primordial do projeto baseava-se, portanto, no entendimento de que o acesso à renda mínima é um direito do cidadão, e não uma estratégia de incentivo a comportamentos. Pela proposta, tinha-se que: “toda pessoa com mais de 25 anos ou cuja renda estiver abaixo de um certo patamar [...] teria o direito de receber um complemento igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda” (SUPLICY e BUARQUE, 1997, p. 85).

Antes de se avançar no percurso histórico brasileiro, em que se problematizam os sistemas de proteção social possíveis, parece necessária uma breve explanação sobre a gênese das teorizações acerca do imposto de renda negativo cujas bases reproduziram-se no projeto de lei proposto por Suplicy.

Não é de estranhar a proposição de estudiosos brasileiros acerca dessa política⁶. A influência que receberam para aquiescerem perante a razoabilidade do

⁶ Segundo Batista (1994) *apud* Ugá (2011, p. 175): “[...] contribuía para a pronta aceitação do diagnóstico e da proposta liberal – dessa visão economicista dos problemas latino-americanos – a existência de um grande número de economistas e cientistas políticos [latino-americanos] formados em universidades norte-americanas, de Chicago e Harvard [...] Alguns desses economistas seriam chamados a ocupar posições de comando em seus países de origem.” Esse é o caso, por exemplo,

imposto de renda negativo deve-se, em grande parte, ao interesse com que foi recebida na comunidade internacional, na década de 70 do século passado, essa que era a mais discutida intervenção estatal, suscitada pelos norte-americanos, no campo da proteção social.

Concebida por Milton Friedman, a proposta do imposto negativo se ancora na ideia de minimização das ações de Estado por defender que importantes problemas de ordem fiscal devem-se, exatamente, à expansão do campo da intervenção estatal. Em vista disso, postula pela ideia de que um benefício prestado pelo Estado pode obter eficácia social sem que se criem perturbações no âmbito econômico, como, por exemplo, apresentar-se sob a forma de consumo coletivo, o que acabaria por privilegiar os mais ricos, que menos participam do seu financiamento (MONNERAT *et al.*, 2007; FOUCAULT, 2008).

O pilar de justificação para a aplicação do imposto de renda negativo expressa-se no seguinte raciocínio: 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, ou em caráter definitivo, por serem idosos ou deficientes, ou em caráter provisório, pela escassez dos postos de trabalho, não possam alcançar um certo piso de consumo considerado suficiente para a satisfação de suas necessidades (MONNERAT *et al.*, 2007; FOUCAULT, 2008; LAVINAS, 2013).

Ou seja, é exclusivamente para essa categoria de pessoas que se deve constituir benefícios compensatórios de cobertura, tendo por base um patamar mínimo de isenção na declaração de imposto de renda de pessoa física, o que acaba por reintroduzir a clássica distinção entre os pobres e os não-pobres, que fundamentou, a exemplo das experiências europeias, as leis sociais nos séculos XVIII e XIX (CASTEL, 1998; FOUCAULT, 2008; IVO, 2008, p. 184; LAVINAS, 2013).

A fim de fazer com que o subsídio não fosse tomado como principal meio de aquisição de renda, a ideia do imposto prescrevia uma série de gradações e

de Mangabeira Unger, já citado: da experiência e do destaque acadêmicos nos EUA a partir de década de 60 à posse como ministro à frente da Secretaria de Assuntos Estratégicos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

modulações que garantiriam ao indivíduo um suficiente nível de consumo, sem, contudo, conjurar-lhe a motivação necessária para conquistar autonomamente a satisfação de suas condições de vida. Observa-se aqui a semelhança desse argumento com o formato do PBF, já que, em ambos, as variações no repasse da renda são justificadas pelo temor de o subsídio/abono incitar a preguiça e a refração ao trabalho, aquela velha, mas robusta crença de que a certeza da posse afrouxa o espírito para o trabalho.

Além disso, a tese do imposto negativo se afirma de forma explícita como sistema de proteção social cuja ação atenua apenas os efeitos da pobreza, e não a superação de suas causas. A novidade que ele traz, em relação às políticas tradicionais, é, portanto, a de não se perscrutar os motivos da pobreza como condição para a transferência de renda. Dessa maneira, esvai-se a importância dada pela governabilidade ocidental que, mediante implantação de políticas focalizadas e condicionadas, baseia-se na necessidade de distinguir os bons e os maus pobres, ou seja, reconhecer aqueles que, voluntária e involuntariamente, não conseguem prover seu próprio sustento. Tal engrenagem dispensaria uma densa e complicada rede de inquirições burocráticas para a concessão do abono (FOUCAULT, 2008), ao contrário do que ocorre no PBF, tanto em virtude do processo de cadastramento obrigatório das famílias que pleiteiam o benefício, quanto pela rede de fiscalização e vigilância voltada ao acompanhamento das contrapartidas a que estão obrigadas.

Constituído dessa maneira, o imposto de renda negativo conforma-se a um modelo de proteção social que evita, nas políticas sociais, os efeitos de redistribuição geral de renda entre as classes, já que a pobreza relativa, aferida pela distância e diferença entre as rendas, não é considerada nos objetivos da tese que o defende. O único problema a ser solucionado com tal política refere-se à pobreza absoluta (FOUCAULT, 2008), determinada como a situação de vida daqueles que estão abaixo de um limiar tomado como parâmetro de um consumo suficiente a uma existência sem maiores privações, que, no caso brasileiro, define-se pela linha de pobreza da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (n. 8.742/93).

Considerados esses critérios, a instituição da tese do imposto de renda negativo reintroduz as categorias do pobre e da pobreza que todas as políticas sociais de bem-estar, especialmente após a Segunda Guerra mundial, haviam tentado contornar, pois era sempre no âmbito da pobreza relativa que elas se

situavam. Com o imposto de renda negativo, no entanto, o que se tem é uma política que vai definir um limiar tecnicamente estabelecido como confiável, responsável pela designação e estatutização do assistido e do não assistido (FOUCAULT, 2008), com vista a concreção do *mínimo imune* ou mínimo existencial.

Outra característica do imposto de renda negativo é que, apesar de garantir certa segurança na satisfação das necessidades dos indivíduos subsidiados, a renda transferida serve como suplemento para a garantia de ganho em seu nivelamento mais baixo. Para todo o contingente que não necessita do abono estatal, são os mecanismos de concorrência que ganham funcionalidade. Acima da renda de corte - essa fronteira distintiva entre pobres e não pobres -, encontra-se uma sociedade formalizada no modo da empresa; abaixo dela, ou seja, para aqueles que não conseguem provisões de modo autônomo, há uma segurança-piso que representa a anulação de certo número de riscos sociais (EWALD, 1986; FOUCAULT, 2008; RIZEK e GEORGES, 2013). Acredita-se ser esse outro ponto de contato entre o PBF e o imposto de renda negativo, já que ambos se estabelecem a partir de um regramento técnico⁷ com base numa renda que é, no primeiro, familiar e comprovada e, no segundo, individual e declarada.

Com um sistema de proteção social alicerçado no imposto de renda negativo, resguarda-se uma política econômica que negligencia o objetivo do pleno emprego e a promoção do crescimento voluntarista como condição necessária à sua integração na economia geral do mercado. Numa economia em que não se podia mais contar com a reserva de mão-de-obra campesina (tal como acontecia nas práticas capitalistas dos séculos XVIII e XIX), contou-se, no século XX, com uma população flutuante, que transita aquém e além do limiar de pobreza: a população assistida (DONZELOT, 1986; FOUCAULT, 2008).

Do lado dos indivíduos assistidos, tem-se a faculdade de trabalharem ou não; do lado do aparelho estatal e do mercado, o que se apresenta é a possibilidade de não incitá-las a trabalhar quando não se tem interesse nisso. Esse é talvez o aspecto que mais flagrantemente expõe o diapasão liberal do imposto de renda negativo, já que não faz figurar, no desenho da proteção social, as inúmeras

⁷ No caso do programa brasileiro, a fixação do patamar de pobreza se conforma às normativas de instituições financeiras internacionais, a exemplo do Banco Mundial, na designação da pobreza absoluta.

mazelas e intempéries que atravessam a sociedade em cuja base o capitalismo se fincou (FOUCAULT, 2008). Entende-se ser esse um dos propósitos do PBF, a julgar pela ultrafocalização na figura da mulher, considerada responsável pela esfera reprodutiva, tal como veremos posteriormente.

Apesar da simpatia ao sistema de proteção social representado pelo imposto de renda negativo por parte de alguns importantes atores políticos e acadêmicos brasileiros, o debate acerca do conceito de renda mínima sofre uma inflexão, providenciada pelas análises do economista José Márcio Camargo. Em 1991, na ocasião de um encontro de economistas organizado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Camargo chama a atenção para aquele que, no seu entender, é um dos maiores e mais graves problemas da pobreza brasileira: sua manutenção intergeracional cuja causa é, em grande parte, a exploração do trabalho infantil⁸. À época, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 3,5 milhões de crianças entre 07 e 14 anos encontravam-se, seja no ambiente urbano ou rural, em situação ilegal de trabalho.

A demonstração inquestionável dessa realidade influenciou de forma definitiva a condução de programas de transferência de renda no Brasil, uma vez que, ainda segundo o economista, a concessão de 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. Nele, famílias que abarcassem crianças entre 07 e 14 anos, que morassem no Distrito Federal por no mínimo 05 anos e que provassem não perfazer, como renda, até meio salário mínimo por membro, teriam direito a receber um salário mínimo mensal, sob a condição de aceitarem, como contrapartida, garantir 90% de frequência escolar de suas crianças. Além disso, para evitar que os membros adultos desempregados se afastassem dos circuitos produtivos, o programa exigia a inscrição dos beneficiários junto ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) como forma de conjurar qualquer refração ao trabalho. Essa maneira de pensar afina-se com as formas de enfrentamento da pobreza, concebida como um processo

⁸ 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.

determinado ou reproduzido pelo comportamento do indivíduo, tal como defendido pela visão paternalista de Estado, segundo a qual quanto mais o Estado socorre os desamparados, mais imobilismo e acomodação nos cidadãos ele produz (SIQUEIRA, 2013), o que pressupõe o entendimento dela – a pobreza - como opção e falha moral.

Foi nesse panorama que, no ano de 2001, na esteira da década anterior, tanto em virtude da forte crise econômica (asiática) que atingiu as sociedades periféricas, quanto da adesão aos “objetivos do milênio” para a redução da pobreza mundial preconizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Estado brasileiro decidiu ampliar o campo de ação da assistência social, cujas tendências revelavam que, “além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor essa clientela” (MOTA, 2010, p. 16).

É aprovada, 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 vinculados à educação. Concomitantemente a essa iniciativa, foi também inaugurado mais um programa de transferência de renda, de nível federal, intitulado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI⁹, embasado nos princípios da dignidade humana e da integralidade da infância. Em 1995, no decurso do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, quando muitos reconheciam os limites desse conjunto de ações estatais em virtude da irracionalidade e fragmentação na gestão dos benefícios, formou-se a Rede de Proteção Social buscando integrar os inúmeros programas já implantados. Segundo Mota (2010, p. 16):

Data desse período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo. Instala-se um período no qual, mais

⁹ Cabe aqui uma consideração que, triste e decisivamente, se afina com o que é defendido neste trabalho. Em densa pesquisa realizada com as famílias beneficiárias do PETI, no Estado de Pernambuco, Duque-Arrazola (2006, p. 85) apresenta uma grave expressão das divisões sexuadas do trabalho, no âmbito daquele programa de assistência: “o trabalho doméstico e de reprodução das meninas não constituem critério de elegibilidade para serem beneficiadas pelo PETI. Ditos trabalhos não são qualificados pelo Programa como trabalho precoce, penoso e perigoso, apesar do constante perigo que as meninas vivenciam ao realizar, em suas casas, o trabalho doméstico. Desse modo, o trabalho doméstico das meninas mantém-se invisível. Os trabalhos caracterizados e identificados são os trabalhos masculinos realizados por meninos e meninas”.

do que uma prática e uma política de proteção social, se constituiu num fetiche social. Eis porque as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento moral da desigualdade.

Ainda conforme Mota (2010a, p. 31-2), essa ofensiva “político-social e ideológica” é parte de uma estratégia de Estado que prevê uma nova definição das ações desencadeadoras de sociabilidade, “imprescindíveis à gestação de uma reforma intelectual e moral conduzida pelo grande capital para estabelecer novos pactos e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais – sem romper com a lógica da acumulação e da racionalidade do lucro”, cujos resultados implicam “a fragmentação dos interesses classistas dos trabalhadores e a proliferação de movimentos sociais extraeconômicos e transclassistas”.

Eis, portanto, as razões da formação de um *consenso*, no neoliberalismo, em torno das políticas compensatórias, a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda (PTCR's), uma vez que obscurecem a luta por direito ao trabalho, lançam luz à demanda por acesso à uma renda de subsistência e expressam, de forma sorrateira, as tendências à refilantropização, à política dos mínimos sociais e à promoção do empreendedorismo (MOTA, 2010a). São elas: 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 – PIB¹⁰; 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 sobre 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, 2008a; LAUTIER, 2014).

¹⁰ No Brasil, o custo do PBF evoluiu de 0,2% do PIB, em 2003, para 0,5% em 2015, com redução em 2016 para 0,4%, conforme Relatório de Análises Econômicas dos Gastos Públicos Federais, do Ministério da Fazenda (2016).

A autoproclamação dos PTCR's sustenta-se em um argumento moral de ajuda aos pobres, no sentido da clássica "obrigação" da coletividade¹¹, sob o compromisso - também moral - assumido por esses últimos 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 (no provimento das condições de vida dos indivíduos) com a fundação e o sancionamento de direitos¹² da pessoa humana, o contexto político não podia ser mais favorável à implantação de um programa como o PBF.

O que se tem, portanto, até chegar a ele, é a retomada da questão da pobreza (e da tentativa de combate a ela) como elemento fundamental da agenda política brasileira, mediante a implantação do modelo de política social focalizada de transferência de renda condicionada, cujo caráter emergencial e compensatório tem como objetivo o alívio à pobreza junto às populações determinadas. 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 de "socializar esse exército de reserva de sujeitos que não são mais e não serão jamais empregados e, ao mesmo tempo, descarregar o estado de sua responsabilidade política pelo seu bem-estar" (DESTREMAU e GEORGES, prelo - tradução livre).

Em outras palavras, o resultado dessa empreitada foi uma reconversão da política social no Brasil que, afastada do teor universalizante de inclusão e proteção sociais previstas constitucionalmente e desconsiderando o mercado como objeto principal do embate distributivo, opta pela prevalência das ações focalizadas em dois sentidos diversos: transferências de renda para segmentos em linha da pobreza; e políticas afirmativas de reconhecimento para grupos submetidos a condições de discriminação e exclusão sociais. As primeiras, por se limitarem à moral/moralização da assistência e não discutirem técnicas de promoção do crescimento econômico, engendram a despolitização da questão da pobreza, já que não estabelecem relações estreitas entre pobreza e desigualdade social (IVO, 2008; LAUTIER, 2014).

¹¹ Toda a legislação social dos séculos XVIII e XIX relaciona-se com a assimetria entre crescimento da pobreza em massa e abundância de riqueza da sociedade capitalista (IVO, 2008). Alexis de Tocqueville, em *Mémoire sur le pauperisme* (1958) [1835], analisando a Lei dos Pobres da Inglaterra, argumenta pela desqualificação que ela inflige aos beneficiários mediante a ratificação da condição de dependência dos titulares.

¹² Importante ressaltar que os serviços públicos, cuja prestação é dever do Estado, têm como fundamento os direitos fundamentais positivados.

2.2 A Constituição Federal de 1988 e a institucionalização da renda básica de cidadania

Mesmo que se tenha que contornar o percurso cronológico da exposição, entende-se imprescindível a análise do forte aporte que o Brasil recebeu, no âmbito da discussão das políticas públicas, com a promulgação do texto constitucional de 1988. A opção por, só agora, serem apresentadas as importantes vitórias jurídicas que a Constituição de 1988 abarca é absolutamente proposital, pois o contorno no tratamento das políticas sociais no Brasil - objeto dessa análise -, na medida em que se atrela à capacidade orçamentária do estado, envolve dispositivos constitucionais que o tornam algo permitido juridicamente, sob a alegação da reserva do possível¹³.

Decorridas duas décadas de regime militar, a sociedade brasileira clamava pelo restabelecimento do Estado de direito, o que envolvia o alinhamento constitucional a princípios democráticos. Entre 1986 e 1988, o processo constituinte brasileiro e a constituição dele originada – que, a julgar pelo número de emendas apresentadas pela sociedade civil organizada, tornaram-se os de maior legitimidade popular na história - tiveram, na devida conta, as mais importantes funções estatais reconhecidas modernamente, pois dirigem ao Estado, de natureza social, a obrigação de concreção de objetivos primordiais (PEREIRA, 2013), à luz do princípio ético da dignidade da pessoa humana, cujo valor impõe-se como núcleo axiológico que calibra as orientações de todo o ordenamento jurídico nacional.

Os fins positivados pela Carta política brasileira, dentre os quais se destacam a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sócio-regionais (conforme o artigo 3º), correspondem a uma figura teórica estabelecida na literatura jurídica no que concerne à classificação das normas constitucionais. Trata-se de normas programáticas, também chamadas de normas-fim. São elas as responsáveis não só por descrever os fins públicos aos quais o Estado brasileiro se destina, mas por impor a materialização ou concretização dos dispositivos constitucionais (CANOTILHO, 2002; PIOVESAN e VIEIRA, 2006), entre eles os direitos econômicos e sociais.

¹³ Surgida no âmbito do Tribunal Constitucional Federal Alemão, na década de 70 do século passado, a cláusula da reserva do possível constitui a justificação dos limites à efetivação dos direitos sociais, limites esses que se referem tanto à razoabilidade da demanda pretendida pelo cidadão junto ao Estado, quanto às possibilidades financeiras e orçamentárias de o Estado concretizar direitos (SARLET, 2007; TORRES, 2009).

A inserção desses enunciados na Constituição de 1988 associa-se de forma inequívoca à exigência de alteração do quadro de baixo desenvolvimento, no qual pobreza e desigualdade alimentam-se num sistema de causação circular acumulativa, portanto, causas e efeitos de si mesmas (GRAU, 2005), ao mesmo tempo em que se constitui pressuposto de políticas com conotação universalizantes, responsáveis pela estruturação do estado, visto como agente mediador dos conflitos por excelência e atenuador das diferenças, propiciando redistribuição de riqueza social e controlando os ímpetus destrutivos do mercado (RIZEK e GEORGES, 2013)

Mas não é só. A Constituição Federal de 1988, em desdobramento racional, representa uma impressionante alavanca na realocação dos direitos e garantias fundamentais, uma vez que os eleva ao estrato hierárquico das cláusulas pétreas, núcleo material intangível da carta constitucional; promove o espraiamento dos direitos fundamentais ao âmbito dos direitos sociais e econômicos; e estende, como em nenhuma outra carta política brasileira, o rol de direitos sociais, englobando aí os direitos a educação, saúde, trabalho, moradia, proteção à maternidade e à infância, lazer, segurança, previdência social e assistência aos desamparados.

Pela primeira vez na América Latina, um país confere *status* de direito à assistência social, entendida como política social sem exigência de contribuição prévia, dirigida a todos os cidadãos que, seja por insuficiência de renda, seja por condição geracional, não conseguem suprir suas necessidades materiais e sociais. Mesmo que desvincilhados dos importantes direitos derivados do trabalho, brasileiros e brasileiras, desempregados ou afastados que estão de uma relação de emprego estável, tornam-se demandantes legítimos da lógica social da seguridade pública, através de direito não contributivo (BOSCHETTI, 2012).

A Constituição de 1988, portanto, além de positivizar a educação, a saúde, o trabalho, a proteção à infância e à assistência aos desamparados, entre outros, como direitos fundamentais sociais, ainda enunciou uma constelação de normas com a finalidade de perseguir, mediante programas e diretrizes, os fins do estado brasileiro que atrelam cidadania e dignidade humana.

Concebida dessa maneira, a ordem constitucional altera a feição política nacional, uma vez que:

[...] acabou por alargar as tarefas do Estado, incorporando fins econômico-sociais positivamente vinculantes das instâncias de regulação jurídica. A política, enfim, deixou de ser concebida como um domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado, uma vez que seus domínios passaram a sofrer limites e imposições de ação, por meio do projeto material constitucional vinculativo. Surgiu, daí, verdadeira configuração normativa da atividade política. (PIOVESAN e VIEIRA, 2006, p. 132).

Têm-se, então, uma nova perspectiva de regulação da vida social, na qual todos os cidadãos devem lançar-se na provisão do bem-estar geral, sendo o Estado Social o representante máximo de um consenso jurídico que entende a pobreza como questão social, cabendo a ele equacioná-la (MONNERAT *et al.*, 2007), obrigatoriamente, na garantia dos mínimos existenciais, e, subsidiariamente, quando se tratar da pobreza relativa. A ideia reguladora desse movimento constitucional foi a de conformar-se a uma visão solidarista de direito social que permitisse a implantação de sistemas de proteção social universais e incondicionados.

Cabem aqui algumas considerações acerca da figura com a qual o problema da pobreza se funde: o mínimo existencial ou mínimo imune. Sem apresentar dicção jurídica de conteúdo específico, os substratos do mínimo existencial só podem ser buscados na ideia de liberdade e nos princípios constitucionais da igualdade, o que garante seu espraiamento por todo o campo de direitos fundamentais, já que, sem ele, cessam as possibilidades de existência das condições iniciais da liberdade real ou positiva (distinta da liberdade que é mera ausência de constrição estatal); eis, portanto, que “a dignidade humana e as condições materiais de existência não podem retroceder aquém do mínimo existencial” (TORRES, 1989, p. 30). Assim, pelo direito ao mínimo imune, cria-se a pretensão jurídica à assistência social daqueles cidadãos que não possuem os meios indispensáveis à sobrevivência. Ou seja, o direito ao mínimo existencial, como fundamento de uma prestação, constrange o estado a uma contrapartida sem a possibilidade de negá-la mediante arguição da cláusula da reserva do possível.

No entanto, o discurso e a prática política nacionais, apesar do fato de asseverarem a observância dos dispositivos constitucionais, mediante a mobilização dos recursos para tentar corrigir as desigualdades sociais, acabaram por negligenciar o ideal das políticas universalizantes (IVO, 2008; BOSCHETTI, 2012), forjando uma nova perspectiva de ação estatal no campo das políticas públicas.

A partir da segunda metade da década de 90, vemos mais claramente as causas desse contorno quando da adoção de medidas dirigidas à estabilização monetária (mediante implantação do Plano Real) e os ajustes econômicos e estruturais por ele providenciados, tais como eficiência macroeconômica e restrição dos gastos públicos (BOSCHETTI, 2012; THEODORO e DELGADO, 2003). Apesar de o Brasil ter retomado a ideia de ação do Estado no resgate da denominada dívida social, a nova ordem econômica constrangeu possibilidades de políticas públicas universalizadas e abriu caminho para a defesa de programas de transferência de renda focalizados nos mais vulneráveis, sob o argumento da “racionalização contabilista das atribuições das políticas sociais, muitas vezes denunciadas como sendo responsáveis pelo déficit público” (LAVERGNE, 2012, p. 324).

Mas como, juridicamente, é aceitável esse contorno? A resposta à questão envolve a já aludida cláusula da reserva do possível, segundo a qual o adimplemento das prestações estatais se subordinam à capacidade orçamentária estatal (TORRES, 1989; PIOVESAN e VIEIRA, 2007). Ao se considerar que a implementação e efetivação dos direitos sociais, pela via dos programas universais ou focalizados, são sempre onerosas, ao Estado se reserva a possibilidade de frustrar a expectativa jurídica, caso comprove limitação material, na forma de incapacidade econômico-financeira, subsumida na cláusula da reserva do possível. Foi a partir dessa arguição que o Estado brasileiro retraiu consideravelmente os gastos sociais e lançou-se na implantação de políticas sociais focalizadas.

Passados quinze anos desde sua positivação, em cenário tão distante daquilo que prescrevia a Constituição brasileira, os nobres ideais de justiça social ensaiaram uma aparição jurídico-política em um dos primeiros e mais emblemáticos atos de Luiz Inácio Lula da Silva a frente do Governo Federal: a aprovação da Lei n. 10.835, de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania mediante o direito de todo cidadão, a partir do ano de 2005, brasileiro ou estrangeiro, residente há mais de cinco anos no país, ao repasse mensal de uma renda básica de cidadania, “não importando a sua condição socioeconômica”.

Aqui, mais uma vez, entende-se ser exigida uma apresentação, mesmo que sucinta, dos princípios básicos norteadores da política universal de renda básica de cidadania. Segundo Lena Lavinas (2013, p. 417):

[...] renda básica de cidadania é uma renda monetária, de igual valor, paga pelo estado a todo indivíduo, independentemente de sua condição socioeconômica, idade, cor, raça, religião ou sexo, sem exigência de contrapartida nem comprovação de renda. Significa que todos os membros de uma determinada comunidade política terão, a partir do seu nascimento e por toda a vida, a certeza de receber, em intervalos regulares e idênticos, uma renda básica universal incondicional, num montante que lhes permita assegurar um patamar mínimo de sobrevivência.

Ao mencionar Van Parijs, aludindo aos escritos do filósofo belga em “Renda básica de cidadania”¹⁴ da década de 1990, a autora expõe que a renda básica, além concretizar uma cidadania plena, portanto, sem constrangimentos, pois não há exigências para o seu recebimento, constitui um dispositivo de proteção social que a todos equipara no exercício benfazejo da liberdade (LAVINAS, 2013). A concepção de uma política social dessa natureza corta, definitivamente, o liame próprio do imaginário contratualista, ao reafirmar, de uma só vez, tanto o princípio da incondicionalidade da cidadania democrática, quanto o da incondicionalidade do valor das pessoas (IVO, 2008a).

A proposta de Renda Básica Incondicional, para Van Parijs:

[...] se referencia na perspectiva de que o *Welfare State* não se sustenta mais e, por isso, uma renda universal, incondicional, independente do trabalho e dos testes de meios e de qualquer contrapartida é fundamental para conferir cidadania aos excluídos. Para o autor, a combinação desses critérios se configura numa resposta ao desafio conjunto de enfrentar a pobreza e o desemprego, a partir de um novo paradigma no qual a renda é desvinculada do trabalho (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1456).

Ao atribuir aos cidadãos uma renda desvinculada do trabalho, o Estado reconhece em todos o valor da dignidade, possibilitando “a cada um escapar da miséria e dos estigmas identitários como também da servidão e da humilhação próprias da assistência” (IVO, 2008a, p. 179) na concreção de uma cidadania incondicional.

¹⁴ Mesmo apresentando um desenho tão razoável, há os que criticam a institucionalização da renda básica de cidadania. Os mais recorrentes argumentos vão desde a impossibilidade de se consolidar relações de coesão social, passando pelo temor de desmantelamento do mercado de trabalho pelo poder de barganha de determinados grupos que desassociariam o direito à renda do direito ao trabalho, até o recrudescimento das iniquidades pela erosão do princípio de contribuição previdenciária (LAVINAS, 2013).

Seria esse o propósito da Lei n. 10.835/2004 que instituiu a renda básica de cidadania em território brasileiro? Conhecidas as bases que justificam o seu repasse, o direito à ela, tal como previsto no diploma mencionado, parece padecer de algumas dificuldades. A primeira delas refere-se, como se expressa no §1º do artigo 1º, ao fato de sua implementação ocorrer por etapas, tendo como alvo os mais necessitados - paradoxo da universalização/focalização. A segunda concerne ao fato de nela se estabelecer que o aporte orçamentário para assegurar os proventos deve obedecer aos critérios de avaliação do Poder Executivo Federal – paradoxo entre constituição do direito/concessão do subsídio. Este último confirma a sujeição da transferência de renda às prioridades da política macroeconômica que podem inviabilizar o seu financiamento (IVO, 2008; LAVINAS, 2013). Dado o contexto político tão favorável, não surpreende a “saída” encontrada pelo governo brasileiro diante desse estratagema – a implantação do PBF -, já que nele se fundem as demandas históricas por cidadania e a agenda estratégica do liberalismo social de luta contra a pobreza.

3 O Programa Bolsa Família: uma alternativa à renda básica de cidadania (?)

Antes da implantação do PBF, como já indicado, o horizonte das políticas sociais no Brasil se conformava a um conjunto de programas focalizados que serviam à promoção de acesso a recursos e serviços básicos pela população em situação de pobreza e a um desajuste interno entre o que teoricamente se conceitua como renda básica e o que efetivamente prescreveu a Lei 10.835/2004. A alternativa providenciada pela descaracterização da renda cidadã deu-se pela criação do Programa Bolsa Família, mediante aprovação da Lei 10.836/2004, curiosamente um dia após o sancionamento da lei de renda básica. É ele, o PBF, a política que melhor se adequa às questões de ordem política (coalizão de setores externos e internos da política), econômica (regulação do mercado de trabalho e liberação do capital) e institucionais (limites orçamentários), desfazendo-se, assim, dos compromissos com a conquista de uma cidadania incondicional.

A proposta que subsidia o programa expressa-se no fato de nele se integrem todos os programas focalizados preexistentes, garantindo-se, assim, cobertura mais ampliada da população-alvo e, sobretudo, maior racionalidade na gestão dos benefícios. O desafio perseguido era o de pensar conjuntamente pobreza e desigualdade com a conseqüente dilatação da questão da pobreza transformando-a em luta contra a vulnerabilidade social, uma vez que se pretende eliminar a derivação negativa da relação entre a disponibilidade dos recursos simbólicos e materiais dos atores e o acesso a oportunidades sociais, econômicas e culturais (CASTRO e ABRAMOVAY, 2002).

A partir do Decreto n. 5.209, de 2004, o Programa Bolsa Família foi regulamentado com os objetivos de combater a fome e promover a segurança alimentar/nutricional das famílias assistidas, assim como estimular a emancipação delas e o acesso a serviços públicos de educação, saúde e assistência social, mediante a aceitação das condicionalidades, obrigações satisfeitas mediante a aquiescência preferencialmente feminina na realização de trabalhos domésticos e de cuidado que, uma vez desrespeitadas, provocam sanções que vão da advertência ao cancelamento do benefício da renda.

No programa, a renda familiar, tomada como critério de inclusão no programa, é aferida pela divisão do total de rendimentos pelo número de indivíduos que compõem o grupo. Desde 2008, os valores dos benefícios variam por famílias

cadastradas em que haja crianças e adolescentes de até 17 anos. Já a família define-se como unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos, que, por afinidade ou parentesco, contribuam uns com os outros, coabitem o mesmo espaço e formem, enfim, um grupo doméstico.

Os resultados positivos (porém não decisivos) do programa são incontornáveis: eficiência quanto à cobertura; integração das famílias beneficiárias na instância dos serviços públicos; dinamização das economias locais. No entanto, importantes questionamentos podem ser colocados, tanto acerca de resultados que desde já se apresentam, quanto acerca dos alcances futuros, quando estaremos diante de toda uma geração forjada por esse modelo de política social, cujas regras, longe de constituírem um arsenal de mecanismos neutros e despolitizados, empreendem, eficazmente, um processo de moralização da pobreza.

3.1 O PBF e a biopolítica da pobreza

Em texto publicado em 2014, sob o título “O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina”, o sociólogo francês Bruno Lautier aponta para a possibilidade de a obra de Michel Foucault suscitar análises consistentes sobre o funcionamento e a operacionalização das políticas públicas de combate à pobreza. A alusão feita aos conceitos foucaultianos envolve, certamente, as noções inventariadas pelo filósofo acerca do capitalismo europeu, no engendramento das sociedades disciplinar e biopolítica e as contribuições estatais dadas a elas.

Assume-se aqui a concordância com a sugestão proposta por Lautier. A análise dos propósitos almejados com a implantação do Programa Bolsa Família leva a perceber como sua estrutura e seu funcionamento aproximam-se das estratégias disciplinares e biopolíticas formuladas por Foucault. O exame dos mecanismos de operação do programa permite observar: a íntima relação dos mecanismos de operação do programa com a produção de saberes; a conexão estabelecida entre família e instâncias de controle; a integração das dimensões individualizante e totalizante promovidas pelas investidas estatais; e, por fim, a tarefa característica de *conduzir a conduta dos outros* (FOUCAULT, 1999). O intuito da análise acerca do PBF, fundamentada em parte na detecção desses mecanismos,

não é fazer julgamentos que intentem macular a intenção justificadora e os êxitos do programa, mas tão-somente apontar *como* se dá o seu funcionamento, os efeitos secundários implícitos a esse modelo e a forma com que se fundamentam nele.

A estratégia do *fazer viver*¹⁵ que o PBF empreende permite-nos concebê-lo como uma forma de governabilidade biopolítica que tem: como objeto, a população em situação de pobreza – mais detidamente, a família; como fonte propulsora de investigação, a economia; e, como mecanismo, os dispositivos de controle de catalogação e designação da população beneficiária, assim como aqueles voltados ao acompanhamento das condicionalidades a que é submetida (MACHADO, 2007).

Se a todo e qualquer benefício que o estado concede segue-se um controle, qual ou quais os controles o PBF realiza sobre os seus beneficiários? É possível pensar que as técnicas de gestão da população empobrecida esgotam-se na vigilância do cumprimento das condicionalidades? Sobre que lastro de justificação esse controle ocorre? Compreende-se aqui que, além do simples ato de transferir renda, o programa contém muito mais que o fenômeno *pobreza*, mas traz implícitas, nas formas de seu enfrentamento, estratégias de controle e disciplinamento das famílias classificadas como pobres, segundo os critérios de elegibilidade e permanência que estabelece.

Essa estratégia de contenção não tem sua origem no Brasil, muito menos a partir da implantação do PBF. Os impasses políticos e econômicos produzidos pela empreitada capitalista, desde o século XVIII, tiveram, na família, o ponto de inflexão que impulsionou o desbloqueio da arte da governança, uma vez que concebeu a economia a partir do modelo de gestão familiar (DONZELOT, 1986).

De uma só vez, a gestão da política e da economia se apoiaram na instituição familiar, burguesa ou popular. Também de uma só vez, a família tornou-se o ponto de articulação de mecanismos disciplinares e biopolíticos, pois, junto à produção de seres úteis pelas práticas voltadas à distribuição espacial dos corpos individuais e à organização, em torno desses corpos, de um campo de visibilidade com o objetivo de garantir o aumento de sua utilidade, desenha-se uma outra tecnologia de poder;

¹⁵ Foucault (1999) se refere à estratégia política do *fazer viver* ao discutir a inversão dos propósitos do Estado a partir das transformações do direito político de soberania dos XVIII e XIX, especificamente na Europa. Para o autor, o *fazer viver* relaciona-se com a obrigação de o Estado prover as condições mínimas para a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, exercendo, no entanto, um controle progressivo dos corpos individuais e das massas populares.

essa nova técnica não se dedica mais (ou não somente) ao corpo, mas à vida dos sujeitos, ao controle da massa, a partir da qual novos saberes serão constituídos (FOUCAULT; 1999). Trata-se de:

[...] um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução e fecundidade de uma população etc. São esses processos de natalidade, de mortalidade e longevidade que, justamente na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos [...] constituíram, acho eu, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica (FOUCAULT, 1999, p. 289).

Não se está aqui diante de uma narrativa institucional de controle de epidemias providenciadas por fatores exógenos, mas de fenômenos endêmicos que se constituem na própria experiência social. Nesse aspecto, entende-se ser o fenômeno da pobreza o campo mais evidente de intervenção biopolítica no Brasil, como mais adiante será analisado.

Mas, se o poder disciplinar, com o fim individualizante que lhe é característico, incide sobre cada um dos corpos, observados em suas peculiaridades, sobre que corpo se expressará o caráter totalizante, próprio da tecnologia biopolítica, que pode criar, também, novos espaços de subjetivação?

Para a confirmação dessa estratégia política, e de acordo com a governamentalização inventariada por Foucault, exigem-se importantes alterações no desenho das ações de Estado. A primeira refere-se ao aparecimento de uma personagem nova, múltipla, porém quantificável: a população. Sobre o contingente que a forma, quais fenômenos considerar? Mencionou-se anteriormente a natureza endêmica de determinados fenômenos sociais. Trata-se de fenômenos coletivos e em série, fenômenos de massa (universais ou acidentais) cujos desdobramentos só têm pertinência se considerados no nível da massa (FOUCAULT, 2008). Em relação a esses fenômenos, que vão de taxas de nascimentos e óbitos até o desemprego e pauperismo, introduzem-se instituições de assistência e de seguridade, que, ainda que sejam de natureza protetiva, não deixam de corroborar com uma máquina requintada de aquisição de conhecimentos sobre a população que delas se beneficia. Além disso, a tecnologia biopolítica implanta mecanismos globais de previsão, estimativa, estatística e medição. Não se trata, portanto, de considerar apenas o indivíduo em sua singularidade, mas de se exercer sobre as populações

um poder de regulamentação cuja capilaridade se alia a conhecidos pilares da normalização (DONZELOT, 1986; FOUCAULT, 2008).

O poder político de estado, incumbido de zelar e prover a satisfação das condições de vida, espraiou o seu campo de cobertura e tutela sobre toda a superfície social; estende-se, assim, desde o âmbito orgânico (pessoal) ao biológico (massa). Talvez não seja errado nem anacrônico conceber ser esse o pano de fundo do PBF. No caso específico do programa brasileiro, o saber sobre a população em situação de pobreza se constitui mediante mecanismos de fixação e normalização da população assistida com vistas ao mapeamento desse contingente e à vigilância que sobre ele incide para assegurar, principalmente, o cumprimento das condicionalidades.

A fixação da população dá-se, primeiramente, pela inscrição obrigatória da família - que pleiteia o benefício - no Cadastro Único (CadÚnico), no qual se obtêm informações quanto a nome, localização, composição, idade, recursos, condições de vida e raça/etnia, para, assim, fazê-las transitar em outros centros de catalogação de informações, como a escola, o posto de saúde e o centros de assistência social (EXALTAÇÃO, 2013; 2010).

Esse processo de catalogação envolve, implicitamente, uma distinção entre os bons e os maus pobres, no sentido de identificar se os demandantes da assistência enquadram-se ou não nos requisitos do programa. Do ponto de vista moral, os móveis da prestação estatal apresentam feições distintas: de um lado, está a moral da compaixão e da caridade, de que são objeto aqueles que, por velhice ou doença, estão incapacitados ao trabalho; do outro lado, está a moral da justiça redistributiva em que é exigida uma produção cuja contrapartida será a remuneração dos pobres potencialmente produtivos. Posto de outra maneira, têm-se, junto aos pobres em circunstância de desocupação, a moralização que se dá pela incitação de sua entrada ou retorno ao mundo do trabalho, mediante a capacitação legitimadora da lógica meritocrática; para os *inúteis*, cuja inaptidão (ou incapacidade) ao trabalho torna-se por vezes incontornável, a moralização se dá pela *licença* de usufruírem da proteção do estado em virtude do caráter involuntário de sua situação de vida (LAUTIER, 2014; DESTREMAU e GEORGES, prelo).

Para os primeiros, a responsabilização sobre sua existência produz a disposição e o impulso necessários para a busca de outras condições de vida, o que

se pode chamar de crescimento voluntarista; para os segundos, em virtude da impossibilidade de responsabilização pela condição de incapacidade para o trabalho em que se encontram, engendra-se tão-somente a garantia do mínimo existencial, a garantia imprescindível para um *fazer viver*.

Mesmo que, no caso brasileiro, sejam distintas as políticas de proteção social voltadas a esses dois contingentes, há um ponto de interseção do duplo (porém distinto) processo de moralização voltado à população necessitada. Entende-se que é no fundamento da teoria do capital humano que se confundem as dinâmicas dos dois dispositivos de tutela.

3.2 A teoria do capital humano: fundamento do processo de moralização no PBF

Como já apresentado acima, dentre os princípios que orientaram o liberalismo americano, em relação ao debate acerca da proteção social, deu-se destaque àqueles que subsidiam a tese do imposto de renda negativo. Mas eles não são os únicos. Foi também do movimento liberal estadunidense que aflorou a teoria do capital humano, cujas bases de justificação apresentam-se a seguir.

A análise do contexto de desenvolvimento do liberalismo americano permite destacar os “motivos” contra os quais se posicionaram os teóricos liberais. O primeiro refere-se ao *New Deal* e ao conseqüente tratamento dispensado à proteção social, sob influência direta da doutrina econômica de John Maynard Keynes, que, ao colocá-la como alternativa ao capitalismo liberal clássico, combinou a regulação do mercado com o funcionamento de uma economia mista (composta por elementos públicos e privados), o que resultou na elevação do gasto público, elemento a um só tempo sensível e crítico da doutrina liberal. O segundo foram os projetos de intervencionismo econômico e social resultantes da influência suscitada pelo “Relatório de Seguro Social e Serviços Afins”, produzido durante a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente em 1942, na Inglaterra, sob a coordenação de William Beveridge, que propõe a instituição do *Welfare State*, mediante o sancionamento de direitos de caráter universal “a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condição de necessidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 325). O terceiro relaciona-se com a justificação e legitimação do intervencionismo estatal a

partir dos programas sobre pobreza, educação e segregação, desenvolvidos na administração federal americana, desde o final da segunda Grande Guerra até a gestão de Lyndon Johnson em 1969 (UGÁ, 2004; FOUCAULT, 2004; PEREIRA, 2013).

Esses três elementos – a política intervencionista keynesiana, os pactos sociais universalistas à luz do Relatório Beveridge e a expansão dos programas econômicos e sociais públicos nos EEUU - constituíram-se nos principais alvos de ataque do pensamento liberal. No entanto, esse mesmo conjunto de manifestações do Estado - a que o liberalismo americano se opôs - serviu também de base ao seu processo de formação¹⁶ (FOUCAULT, 2004; MONTAÑO, 2012).

Mas, afinal, quais pilares fundamentam a oposição do liberalismo à intervenção do estado na área social? Que contributos a teoria do capital humano lhe pôde fornecer para ter êxito nesse confronto? O interesse pela teoria do capital humano resulta de dois grandes processos: primeiro, a incursão da análise econômica junto a um campo de investigação também econômico, mas, para os liberais, ainda inexplorado; e, segundo, a partir dessa incursão, a possibilidade de reinterpretar, em termos econômicos, todo um campo tomado como não-econômico (FOUCAULT, 2004).

O primeiro questionamento liberal alude à precariedade das análises da economia política clássica acerca do trabalho como um dos vetores da produção de bens. À exceção de Adam Smith, cuja investigação da esfera econômica se inicia pela reflexão sobre a divisão do trabalho, a economia política de corrente clássica é denunciada pelos liberais americanos pelo seu empenho em neutralizar a análise acerca do trabalho, reduzindo-o à variável quantitativa do tempo¹⁷. Ao invés de pensarem a abstração do trabalho como efeito da própria lógica de reprodução da realidade histórica do capitalismo, os liberais afirmam ser ela uma consequência não da mecânica dos processos econômicos, mas da maneira como foi pensada pela economia clássica, afastando do trabalho suas modulações qualitativas. A tarefa dos

¹⁶ O movimento crítico proposto nos Estados Unidos não se distingue, por exemplo, daquilo que preconizava o liberalismo francês. Na França, o liberalismo também se definiu por oposição à Frente Popular e às políticas keynesianas do pós-guerra. Ver FOUCAULT, Aula de 14 de março de 1979, em *Nascimento da biopolítica* (2004).

¹⁷ De Ricardo a Keynes, o trabalho, como fator de produção, é investigado, respectivamente, pelos elementos numeráveis de tempo e pela taxa de investimento (cf. FOUCAULT, 2004).

liberais torna-se, assim, realizar uma crítica sobre a maneira com que, no discurso da economia, o trabalho se apresenta como abstrato (FOUCAULT, 2004).

A mudança epistemológica essencial produzida nas investigações neoliberais dá-se pela alteração dos elementos constitutivos do campo de referência geral dos estudos econômicos, a saber, os mecanismos de produção, troca e consumo e sua interferência no tecido social. O interesse dessas investigações volta-se, por sua vez, para a natureza e as consequências do processo de alocação de recursos escassos para fins alternativos que, por serem concorrentes, não se sobrepõem. Para tal intento, os liberais retomam uma definição de economia concebida como a ciência do comportamento humano, como uma relação entre fins e meios escassos cujos usos são excludentes. Uma definição dessa natureza propõe pensar a economia para além de um mecanismo em que se relacionam capital, investimento e produção, no qual o trabalho se reduz a uma engrenagem; ela exige a análise do comportamento humano e a racionalidade que lhe é inerente, ou seja, a análise da programação estratégica da atividade dos indivíduos (FOUCAULT, 2004).

Fazer a análise econômica do trabalho não pressuporá, assim, a necessidade de estabelecer o lugar dele entre o capital e a produção, quantificando-lhe os custos e a produtividade. O problema essencial será saber como quem trabalha utiliza os recursos de que dispõe, situando-se na perspectiva do trabalhador, capaz de conceber o trabalho como conduta econômica racionalizada, o que permite aos liberais conhecer em que e como as diferenças qualitativas de trabalho podem produzir efeitos econômicos (FOUCAULT, 2004).

Os pontos primordiais da análise do trabalho, empreendida pelo liberais, podem ser assim resumidos. Majoritariamente, a opção dos indivíduos pelo trabalho deve-se ao fato de a ele corresponder uma contrapartida pecuniária denominada salário. Do ponto de vista do trabalhador, o salário se concebe como renda, e não como preço de venda de sua força de trabalho, como analisou Marx. Mas como se define a renda de forma a contemplar esse raciocínio? A saída encontrada pelos liberais americanos foi retomar uma tradicional definição, na qual renda é - dito simplesmente - o produto ou o rendimento de um capital. No revés dessa definição, capital é tudo o que pode ser uma fonte de renda futura. Por inferência, pôde-se concluir que: ao se admitir que o salário é uma renda e a renda é o produto de um capital, logo o salário é a renda de um capital. O capital, do qual o salário é a renda,

é o conjunto de todos os fatores físicos e psicológicos que tornam uma pessoa capaz de ganhar um salário; a esse capital deu-se a denominação de capital humano (FOUCAULT, 2004).

Decomposto do lado do trabalhador, ainda segundo os liberais, o trabalho não se apresenta como uma mercadoria reduzida por abstração à força de trabalho e ao tempo do seu uso; o trabalho encerra um capital, que, por sua vez, produz renda, isto é, um salário. As consequências dessa transposição do trabalho em capital e renda são as seguintes: sendo o capital definido como o que torna possível uma renda futura, o trabalho constitui-se num capital indissociável de quem o detém, o que o torna um capital de natureza diversa; é ele o conjunto das competências e aptidões do trabalhador, transformado, assim, numa máquina produtora de fluxos de renda (FOUCAULT, 2004).

O liberalismo instala-se, portanto, no contraponto de uma concepção de trabalho como força que se vende a preço de mercado a um capital. No lugar dela, lança a concepção de capital-competência, cujo detentor recebe, em função de variáveis diversas, uma renda-salário, de sorte que é aquele que executa o trabalho que aparece como empresa de si. Tem-se aqui, numa retomada das teses schumpeterianas¹⁸, a ideia de que a análise econômica deve encontrar, como elemento-chave do entendimento sobre o trabalho, o indivíduo como empreendedor de si mesmo, como agente de inovação e de dinâmica social (RIZEK e GEORGES, 2013); “Uma economia feita de unidades-empresa: é isso que é, ao mesmo tempo, o princípio de decifração ligado ao liberalismo e sua programação para a racionalização tanto de uma sociedade como de uma economia” (FOUCAULT, 2004, p. 310).

Do lado dos trabalhadores fora do mercado de trabalho, junto ao incentivo à formalização autônoma e empreendedora - o que já expressa algum grau de responsabilização sobre sua empregabilidade - agrega-se um conjunto de políticas e programas sociais compensatórios sob a égide de um associativismo empreendedor (RIZEK e GEORGES, 2013).

¹⁸ Para o economista Joseph Schumpeter, o estímulo necessário à abertura de um novo ciclo econômico respalda-se na produção de inovações tecnológicas suscitadas por um empresariado empreendedor que, por essa produção, estabelece novos patamares econômicos nas estruturas produtivas. A tal fenômeno, Schumpeter deu o nome de “destruição criadora” (FOUCAULT, 2004; McCRAW, 2007).

Com esses argumentos chega-se, enfim, à ideia de que o salário não é nada mais que a remuneração, uma renda atribuída a certo capital, capital esse que vai ser chamado de capital humano na medida em que as competências e aptidões de que é formado não podem ser dissociadas do indivíduo que as possui. O estudo da constituição e da acumulação do capital humano pelos liberais possibilitou, portanto, aplicar análises econômicas a campos e áreas totalmente inexplorados (FOUCAULT, 2004).

Mesmo constituído o capital humano de elementos físicos e psicológicos, inatos e adquiridos, é a esses últimos que se dirigem as análises liberais, uma vez que correspondem ao processo de constituição voluntária do capital humano no curso da existência individual. Para a boa formação do capital humano, é ao estado e à família, preferencialmente, que se dirige essa responsabilidade. Ao primeiro, a obrigação de prestação de serviços educacionais, quer se trate de instrução escolar, quer se trate de formação profissional. No entanto, parte do que se pode chamar de investimento educacional escapa ao estado, uma vez que os caracteres constitutivos do capital humano ultrapassam o aprendizado escolar e profissionalizante ¹⁹ (SCHULTZ, 1973).

O déficit da ação estatal no processo de formação desse capital-competência será equacionado pela instituição familiar, mesmo que, para isso, seja preciso firmar jurídica e politicamente a obrigação de cuidado dos pais em relação à prole. Esse investimento se expressa tanto no número de horas disponibilizadas de pais/cuidadores para o acompanhamento das crianças e adolescentes quanto nas condições físico-ambientais de que dispõem em sua moradia.

Além das preocupações com os aportes educacionais, a ele agrega-se a garantia de serviços de proteção à saúde. É a partir deles que o capital humano pode, para além de ser mantido, ser melhorado (FOUCAULT, 2004). Essas intervenções estatais dirigem-se, portanto, à esfera dos comportamentos dos indivíduos pobres, valendo-se de uma tecnologia cuja sofisticação esconde-se por trás de uma simplicidade e razoabilidade constrangedoras. Alterar comportamentos, induzi-los ou promovê-los (principalmente, junto às mulheres) são ações agenciadas

¹⁹ Segundo Vivian Ugá (2004, p.105), “o raciocínio básico pode ser assim sintetizado: (i) aumento da educação dos trabalhadores; (ii) estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados; (III) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo”.

numa articulação discursiva de combate ao retardo, à marginalidade, à preguiça, à negligência familiar, em que se propõe uma reorganização do ambiente familiar (SIQUEIRA, 2013; DESTREMAU e GEORGES, prelo).

É nesse conjunto de investimentos, feitos no próprio homem como realidade objetiva, que o fenômeno da inovação torna-se possível. Muito além de uma política de crescimento calcada no investimento de capital físico e em quantificação de trabalhadores, é no nível e na forma da composição do capital humano que se orientam as políticas sociais de um grupo cada vez mais diverso de países, incluídos aí não só os mais abastados, mas também os de economia periférica e subdesenvolvidos, lançando sobre os indivíduos em situação de pobreza a responsabilização individual que faltava para aumentar as chances de empregabilidade (FOUCAULT, 2008; RIZEK e GEORGES; 2013; SIQUEIRA, 2013). Não é de se estranhar, portanto, a absoluta importância que o neoliberalismo conferiu à universalidade da racionalidade econômica e, mais especificamente, à atividade empreendedora, uma vez que ali estão englobadas não só a dimensão tecnocrática, a eficácia e a segurança que lhes são características, mas também sua moralidade específica (DESTREMAU e GEORGES, prelo).

Se a pobreza é, portanto, entendida “como incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”, tal como se vê no Relatório sobre Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990) – em que, de um lado, o padrão de vida é aferido mediante utilização do critério técnico da linha de pobreza e, do outro, a incapacidade é resultante da “falta de ativos” e da “falta de oportunidades” – as causas de seu aparecimento podem ser identificadas a partir da aceitação do pressuposto de que o indivíduo em situação de pobreza

[...] optou ou decidiu por não investir, por exemplo, em seu ‘capital humano [...] Ou seja, a causa da situação de pobreza reside no próprio pobre, no fato de ele ser assim – sem “ativos” que lhe criem “oportunidades”. (UGÁ, 2011, p. 189).

Parece ser essa a orientação do PBF ao estabelecer, a partir das condicionalidades, a obrigação de os beneficiários fazerem sobre si, física e intelectualmente, um trabalho de alinhamento às expectativas postas pela institucionalização do entendimento moral que prescreve o bom e correto comportamento como uma *enkrateia*, um cuidado de si. No entanto, tal assertiva se

dá mediante o entendimento de que, se não constrangidos a agir em sua própria correção, se não persuadidos a aceitar um compromisso de responsabilização individual, os pobres, por si sós, entregam-se a um modo de vida perdulário, no qual são negligenciadas suas habilidades e aptidões, o que faz a pobreza corresponder, dessa perspectiva, a uma falta moral, uma vez que resulta de um desacordo entre o que podem e o que fazem de si, voluntariamente.

3.3 O agenciamento da família (pobre) no PBF

Essa parte visa explicitar como as políticas públicas contêm e criam espaços de subjetivação (ou produção de subjetividade) a partir das técnicas de controle voltadas às famílias pobres que pleiteiam prestação estatal pró-subsistência, mediante um conjunto de operações articuladas, a saber: a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único (CadÚnico); a determinação dos públicos prioritários - crianças, adolescentes e mulheres, estas últimas admitidas em equivalência à condição de mães ou responsáveis pela maternagem; e o estabelecimento das condicionalidades, que correspondem ao cumprimento dos determinantes de uma economia social e de uma economia do corpo, englobadas num processo maior (e bem mais sutil) de economia moral, ultrafocalizado nas mulheres.

3.3.1 Estratégias de promoção ao desenvolvimento e práticas de contenção junto à família beneficiária do PBF

A família sempre foi um ator prioritário nas políticas sociais de enfrentamento à pobreza. Apesar da razoável justificação que essa priorização encerra, nada nos impede de investigar o lugar de absoluta singularidade que a família ocupa nas sociedades ocidentais, já que se tornou parte da liturgia de ação do Estado perscrutar, de tempos em tempos, a feição que ela assume (DONZELOT, 1986; SARACENO, 1997; MACÊDO, 2007). Assumindo essa perspectiva, busca-se demonstrar como se operacionalizam, no interior da instituição familiar, os dispositivos formais da maior política de combate à pobreza da América Latina, o PBF, e as repercussões que produzem.

Analisando as mudanças da família na sociedade moderna e considerando as diversas dimensões atribuídas a ela, Jacques Donzelot, em “A polícia das famílias”

(1986), sob clara influência da obra foucaultiana, aponta a tecnologia biopolítica como base das políticas sociais ocidentais, em detrimento dos pressupostos defendidos pela história política e pela história das mentalidades²⁰. Segundo o autor, é possível notar a proliferação de tecnologias políticas que, a partir do século XVIII, irão se imiscuir sobre o corpo, a saúde, a moradia, o espaço total da existência familiar, alargando, dessa forma, a concepção de controle estatal que, longe do restrito caráter repressivo, engloba métodos de desenvolvimento qualitativo da população (DONZELOT, 1986).

No Brasil, essa tendência ganha força após a já referida reconfiguração datada do início da década de 90. A marcante centralidade das políticas sociais na família, mais especificamente nos programas de assistência social, corresponde à concepção estatal de ser ela o lugar privilegiado de proteção (DUQUE-ARRAZOLA, 2006), aquele que, tantas vezes, se quis perscrutar. A família, desde então, face às exigências sociais, pode ser reduzida ou funcionalizada com base num processo de flutuação das normas sociais e dos valores familiares, assim como pode estabelecer-se, por meio dela, a circularidade funcional entre o campo social e o campo econômico do trabalho, a exemplo do PBF, que, por seu objetivo primordial de alívio da fome, concebe a família em situação de pobreza como unidade de consumo, embasada em estratégias de sobrevivência e na reprodução da força de trabalho (SARTI, 2005) e unidade referencial no levantamento de questões populacionais, sanitárias e também jurídicas.

Elemento central de “uma política sistemática e extensiva do Estado com pretensão protecionista”, o familialismo, agora atualizado, compartilha com as pretéritas expressões de políticas sociais “a existência de um forte conteúdo moral” em estreita articulação com o âmbito econômico e social (ROJAS LASCH, 2014, p. 316), agenciados pela ideia de responsabilidade partilhada tomada como base da ação social pública. É essa forma de “ação pública, marcada pela hipertrofia da razão familiar na condução dos negócios públicos, que é preciso compreender para muito além da gestão da esfera doméstica e das prestações familiares” (CHAUVIÈRE, 2006 *apud* DESTREMAU e GEORGES, prelo).

²⁰ Tanto na história política quanto na história das mentalidades, a posição central da família não é satisfatoriamente esclarecida, pois, enquanto a primeira esgota a análise por definir a família pela universalidade da sua função de reprodução, a outra, apesar de dotá-la de um caráter próprio, reduz o entendimento sobre ela às apreciações de um modelo que só obliquamente se relaciona com as avaliações econômicas da sociedade (DONZELOT, 1986).

Se a racionalidade política, como ensina Ewald (1986), pode ser examinada mediante os aspectos programáticos – em que se estudam as práticas e interditos que ela lança aos sujeitos - e os aspectos diagramáticos – pelos quais entram em funcionamento as diversas instituições que asseguram sua ativação -, parece ser a ideia de responsabilidade partilhada o princípio de regulação das políticas sociais contemporâneas, a exemplo do PBF, a julgar pelos compromissos que institui contratualmente junto às famílias beneficiárias.

3.3.2 Conhecimento e reconhecimento da pobreza: a função do Cadastro Único

*Inscrição social da pobreza*²¹ é uma expressão sintética na qual convergem os processos estatais de levantamento, inclusão e determinação da condição de pobreza de um grupo de indivíduos em semelhantes condições materiais, que estabelece tanto os limites formais de suas ações quanto seu perímetro de oportunidades e escolhas. É, portanto, “a definição de uma marca, de uma identificação ou codificação, na vida em sociedade, para um indivíduo ou grupo” (EXALTAÇÃO, 2013, p. 257), assim como um critério de pertencimento a uma camada socialmente desvalorizada, já que definida por uma marcante desigualdade e dependência (SIMMEL, 1998 *apud* IVO, 2008). No caso específico do Brasil, o procedimento mais recente de inscrição social é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico (Decreto n. 6135/2007). Trata-se de um aparato de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda que necessitem pleitear contrapartida estatal para a garantia de sua subsistência.

Segundo o decreto citado, as finalidades do CadÚnico, no processamento de dados e informações aferidos, são a garantia de unicidade das informações, a integração de programas e políticas federais que dele se servem e a racionalização do processo de cadastramento dos diversos órgãos de coleta (escolas, postos de saúde, secretarias de estado, centros de referência de assistência social, dentre outros). De cunho obrigatório, o cadastramento das famílias é a primeira condição

²¹ Tal como visto anteriormente, a necessidade dessa identificação é própria dos governos neoliberais que, em virtude da refração dos gastos públicos e dos cortes orçamentários das despesas sociais, promovem ações focalizadas nos demandatários que provarem maior déficit de satisfação das necessidades básicas.

de possibilidade para a concessão de benefícios de programas sociais em nível federal, entre eles, o PBF.

Dentre os critérios estabelecidos para a efetuação do cadastro estão: preenchimento de formulário elaborado pela instituição gestora, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a confirmação do cadastrado exclusivamente a uma unidade familiar; a vinculação do cadastramento de cada família a um domicílio e a um único responsável, contanto que maior de 16 anos e preferencialmente mulher; e, por fim, o fornecimento de informações acerca da caracterização e identificação do domicílio familiar, da identificação e documentação de cada membro, além do nível de escolaridade, participação do mercado de trabalho e renda. Trata-se, portanto, da conformação dos elementos basilares de uma pobreza que não será só descrita, mas mensurada por cifras de renda, índices de consumo, ausência de patrimônio e insatisfação das necessidades básicas.

Ao final do processo de cadastramento, a cada indivíduo é atribuído um número de identificação social (NIS), que substitui todos os seus demais documentos; “Se a identificação documental confirma a existência formal ou jurídica de uma pessoa, o NIS marca a condição em que se dá sua existência” (EXALTAÇÃO, 2013, p. 259).

A obrigatoriedade do cadastramento por parte das famílias de baixa renda, para fins de seleção nos programas de assistência, apesar de ser racionalmente aceita, assume também a forma de confissão de seu estado material deficitário, o que corresponderia a um primeiro sinal de autoavaliação moral própria do contingente demandante do benefício, expresso na confiabilidade da informação prestada. É à pobreza que não se esconde em subterfúgios e artimanhas enganadoras que o Estado presta socorro, tal como se pode apreender pela adoção de medidas “para a verificação permanente da consistência das informações cadastrais pelo MDS”, expressa no artigo 9º do decreto mencionado, assim como em cartilha de responsabilidade desse mesmo ministério e da Controladoria-Geral da União (CGU), intitulada “Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família”, de 2012, em que se conclama a todos os envolvidos na execução da política a manterem “o olho vivo no dinheiro público” e exercerem, entre outras atividades, “o controle social em cada componente do Bolsa Família”.

A desconfiança acerca da justeza das informações prestadas pelos

representantes (majoritariamente, mulheres) das famílias beneficiadas parece embasar-se na expectativa do poder público, através dos trabalhadores sociais, em estar diante de um demandatário que encarna a forma negativa da pobreza, traduzida “muitas vezes, em termos da existência humana, por uma degradação moral” (PAUGAM, 2006, p. 24).

As considerações de Paugam (2006) muito nos auxilia no entendimento dessa estratégia de (des)qualificação da pobreza merecedora de assistência social. Centradas na dinâmica de qualificação e desqualificação social (evitando, portanto, os conceitos de inclusão e exclusão), as análises do sociólogo francês, mesmo que abarquem o amplo perímetro do tecido social, servem, também, à compreensão de fenômenos pontuais, partes constitutivas de complexas estratégias de ação estatal. O cadastramento obrigatório dos demandantes de assistência social no Brasil é, para muitos cidadãos, a primeira grande experiência de relação institucional com o Estado. É nesse processo que, voluntariamente, o indivíduo se faz conhecer com o fim exclusivo de se qualificar em conformidade com os critérios para a concessão dos benefícios estatais, mesmo sendo oriundo do mais desqualificado e desqualificante quadro das desigualdades sociais: a pobreza. Trata-se, portanto, de uma primeira forma de expressão da realidade subjetiva e objetiva de cada um dos demandantes, posta sob exame no processo de *qualificação do desqualificado*.

É certo que o conhecimento das condições de vida da população de baixa renda dá consistência ao processo de elaboração e aperfeiçoamento das políticas sociais focalizadas. No entanto, certo também é o fato de esse saber sobre a pobreza, quantificando-a e, principalmente, qualificando-a, é a engrenagem primeira de um controle social exercido sobre ela. O CadÚnico, portanto, ao decalcar a realidade, converte “o *conhecer como vivem os pobres em dar conhecimento* disso. Através dessa operação, o estado reconhece e conhece as pessoas em condição de pobreza, e elas se tornam visíveis para a sociedade” (EXALTAÇÃO, 2013, p. 260 – grifo nosso). Trata-se, assim, de uma população que, por não se constituir como coletividade organizada, devém apenas uma categoria de assistência pública, um coletivo da assistência, a que Anete Ivo (2008) chama de “coletivos de destino” ao analisar o processo de objetivação dos beneficiários desses programas sociais, que implica uma tecnificação da política e a despolitização dessa categoria social.

3.3.3 O condicionamento da transferência de renda e o PBF: considerações sobre a responsabilidade partilhada

Socorrer as pessoas em condição de pobreza não é tudo. É preciso que a renda transferida às famílias beneficiadas pelo PBF assumam a função de vetor de responsabilidade na aceitação de compromissos que a adesão ao programa exige. A esses compromissos deu-se o nome de condicionalidades, uma espécie de solução de estímulo à integração social, em que se entrelaçam políticas de assistência focalizada e políticas universais de educação e saúde.

No cenário mundial das últimas décadas, de importantes transformações societárias, o debate acerca das políticas públicas de assistência, mais especificamente dos programas de transferência de renda, orbitou em torno do importante problema de déficit de inserção social dos beneficiários. A conjuntura que serve de cenário para esse direcionamento diz respeito às projeções acerca do futuro do *Welfare State* na Europa, assim como o lugar central ocupado pelo trabalho tomado como instrumento primordial de acesso à renda (MONNERAT *et al.*, 2007).

Dito de outra maneira, as discussões envolvem a desvinculação entre assistência social e trabalho, na esteira de um processo maior de promoção de alocação universal de renda. Mas que consequências a concessão de uma renda básica a todos os cidadãos, indistintamente, provocaria nos processos de integração e inserção sociais? Uma das respostas mais eloquentes a essa questão, de autoria de Rosanvallon (1998), postula pela necessidade de, primeiro, serem compreendidos e mensurados os impactos provocados pela crise do trabalho junto aos liames da sociabilidade, da reciprocidade e da solidariedade para, em seguida, ser possível repensar os entrecruzamentos dos direitos sociais, da renda e do trabalho. Segundo ele, as experiências de *Welfare State* mostraram que a centralidade estatal no comando dos processos de solidariedade acabaram por enfraquecer os mecanismos de envolvimento entre diversos atores sociais, além de não garantir o solucionamento dos problemas da exclusão social e da pobreza (MONNERAT *et al.*, 2007; IVO, 2008). Sob a égide de um Estado-Providência passivo, se constituiria um sistema de proteção social de cunho exclusivamente indenizatório. Analisando a posição de Rosanvallon (1998) junto ao paradigma da dádiva, também examinado por Chanial (2004), Anete Ivo argui que

Na base da crítica do imaginário contratualista, está a ideia de equivalência, de que ninguém pode obter nada sem oferecer algo em troca e que a integração social pressupõe, portanto, a utilidade social ou o compromisso com a coletividade. Segundo essa perspectiva, a cidadania estaria ameaçada sempre que a reciprocidade de direitos e deveres fosse quebrada, o que, para Rosanvallon, consiste na base de todos os laços cívicos. (IVO, 2008a, p. 179).

Na América Latina, onde diversos países implementaram programas de transferência condicionada de renda, os debates acerca da exigência de contrapartidas dos beneficiários assumiram contornos distintos, uma vez que, do conjunto de direitos sociais que esses programas articulam, o direito ao trabalho foi aquele que, gradativamente, mais se negligenciou. Enquanto na Europa o mote central das propostas é o restabelecimento dos vínculos com a atividade produtiva e a composição de redes de sociabilidade diversas, a inserção aqui buscada (provavelmente em razão de termos constituído um Estado Social cuja realidade, em grande parte, seja apenas formal) dirige-se ao exercício preferencial dos direitos básicos à educação e à saúde, mediante a cobrança de compromissos (condicionalidades) cuja satisfação é de responsabilidade dos destinatários dos benefícios.

No entanto, mesmo que razoável o incentivo à demanda de direitos essenciais à dignidade da pessoa humana, as controvérsias sobre a exigibilidade de contrapartidas em programas de transferências de renda, no caso específico do Brasil e do PBF, parecem ainda estar longe de serem cessadas. De um lado, manifestam-se os que vêem nas condicionalidades um poderoso desencadeador do acesso de enorme contingente populacional a serviços públicos indispensáveis que possibilitariam, de uma só vez, emancipação e inclusão social; de outro, estão aqueles que temem que o condicionamento do exercício de direitos sociais ameace os princípios de cidadania, tais como a autonomia.

Mas não é só. A questão torna-se ainda mais grave, inclusive do ponto de vista jurídico, quando se analisam as sanções que o desrespeito às contrapartidas engendra, pois há grande diferença entre o discurso político-jurídico de *incentivo* ao acesso a serviços públicos e um outro que *exige* esse mesmo acesso. Se a prestação de serviços públicos se fundamenta no sacionamento de direitos sociais incondicionados, como condicionar o acesso a esses serviços? Mesmo que esteja

patente a mais nobre intenção estatal em alavancar o exercício da cidadania, qual cidadania, efetivamente, está se desenhando?

Nesse sentido, poderia tratar-se de uma *cidadania assistencial* (CEBALLOS, 2015), a mesma que, para nós, em virtude do princípio contratual que articula um direito a uma obrigação, pode chamar-se também de *cidadania compulsória*, quão longe daquela concebida como pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2002). A ela se soma, em virtude das condicionalidades, o importante problema da corresponsabilidade dos beneficiários na superação de deficitárias condições de vida, prescrevendo-lhes punições incompatíveis com os objetivos da promoção social, institucionalmente declarados (MONNERAT *et al.*, 2007).

No caso brasileiro, a partir do teor do Decreto Federal 5.209/2004 que regulamenta o PBF, as condicionalidades (algumas originárias dos programas anteriores que o Bolsa Família concentrou) são definidas como contrapartidas que, uma vez cumpridas, garantem a permanência das famílias no programa por tempo indefinido; no caso de descumprimento, as sanções variam entre advertência, suspensão, bloqueio e cancelamento do benefício (conforme Portaria Interministerial n. 551, de 2005). Tal graduação de sanções corresponde ao número de vezes em que a família beneficiária incorrer no desrespeito às regras do programa.

O propósito do Governo Federal, a partir do cumprimento das condicionalidades, é estimular junto aos grupos familiares o exercício do direito à educação de crianças e jovens, à saúde para mulheres e crianças, além de identificar o conjunto de vulnerabilidades que obstaculizam esse acesso. Ao Estado, nas três instâncias de governo, principalmente na esfera municipal (tantas vezes, precária), cabe não só acompanhar o respeito às condicionalidades por parte dos beneficiários, mas prover a oferta satisfatória desses serviços, sem os quais se pode, dentre outras consequências, inviabilizar o cumprimento das contrapartidas, o que retiraria de tal exigência a função de oportunizar a inserção social (o risco de ampliação do déficit dessa oferta pode se tornar ainda maior se considerarmos o aumento da demanda que o PBF enseja)²².

Nessa perspectiva, parece importante atentar para os mecanismos que

²² O descumprimento dessa prestação por parte do Estado e governos configuraria o que Ivo (2008) chama de quebra de contrato, considerando as condicionalidades da perspectiva de uma contraprestação contratual.

orientam as atividades de controle e acompanhamento das condicionalidades adotadas pelos formuladores do Programa, a fim de evitar a consumação de um modelo restritivo de direito social.

Segundo Monnerat *et al.* (2007, p. 1460):

[...] conta-se hoje com uma base legal bastante detalhada para exercer controles rigorosos sobre as famílias beneficiárias [...]. O conteúdo punitivo desta legislação é bastante surpreendente porque, até então, o conjunto de dispositivos legais permitia imaginar que a concepção em torno das condicionalidades tinha caráter primordialmente estratégico, no sentido da ampliação do acesso dos beneficiários aos serviços sociais.

Do ponto de vista teórico, o caráter transversal do programa - que vincula o recebimento de renda ao aumento de capacidades para provocar o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza - fundamenta-se no conceito de capital humano (apresentado acima) que estimula nos beneficiários a saída autônoma da condição de pobreza com o ultrapassamento da condição econômica familiar da geração pretérita.

Essa atividade de *produção de estímulo à vontade de crescer*, lastreia-se, do ponto de vista do Estado, num fundamento moral de responsabilização individual, a fim de que o beneficiário se alinhe ao uso correto das faculdades físicas e intelectuais que venha a justificar o aporte da renda transferida; essa atividade estatal *estimuladora* parece destinar-se, portanto, à negação de um suposto caráter perdulário com que os pobres dispõem de suas vidas e corpos. Já por parte daquele que é ajudado, pelo fato de necessitar de um subsídio, a mesma incitação pode suscitar afecções de cunho igualmente moral: uma espécie de confissão de fracasso que o faz tomar a transferência de renda como um favor providenciado pela benemerência do estado, como *sorte*, como uma *imprevista contingência* (CEBALLOS, 2015; DESTREMAU e GEORGES, prelo). É importante dizer, no entanto, que a consciência da dívida social da sociedade brasileira e dos governos em relação à população pobre projeta, nesse segmento, um outro tipo de entendimento, podendo levá-la a assimilar positivamente esse benefício como reconhecimento de sua integração ao Estado como cidadãos (IVO, 2008).

As investidas estatais sobre uma economia do corpo (bom estado de saúde) e uma economia social (que visa a garantir condições de sustento autônomo pelo

ingresso nos circuitos produtivos e outras formas de inserção social), tal como aponta Donzelot (1988), acabam por justificar, formal e praticamente, o poder de infligir punições àqueles que, voluntária ou involuntariamente, não puderem satisfazer as expectativas institucionais; compreende-se que se trata, portanto, de uma tentativa de correção de um comportamento tomado como desvio à norma, entendida esta última na forma de proposição prescritiva de um comportamento entendido como bom ou melhor, cujas regras e valores de efetivação produzem-se e distribuem-se no campo moral, no perímetro da responsabilização individual. Trata-se, portanto, de dois aspectos distintivos dessa tecnologia social: o caráter de individualização das atribuições e os efeitos de subjetivação que produz junto aos beneficiários (DESTREMAU e GEORGES, prelo). Esse é o raciocínio que aqui é defendido na qualidade de ser ele um dos principais aportes na concepção e formalização do PBF.

Ao ingressar no PBF, a família atesta sua adesão e, portanto, submissão, a um contrato cujas obrigações serão (ou deveriam ser) acompanhadas por um exército de trabalhadores sociais, indispensáveis à operacionalização da política. Objetivamente, esses trabalhadores podem limitar a extensão do programa, mas, a depender das avaliações comportamentais e morais que façam dos beneficiários, podem, discricionariamente, deixar mais porosas as margens de controle e fiscalização das condicionalidades. Desenha-se assim, dentro desse marco regulatório, um processo de crivo moral no qual se intercalam, aquém e além do acompanhamento das condicionalidades, uma paradoxal autonomia e câmbios de gratificações afetivas, relacionais e materiais (CEBALLOS, 2015), na mobilização e transformação de valores e emoções; “a moral é também um negócio político” (FASSIN e EIDELIMAN, 2012, p. 44).

Consentimento e responsabilização individual constituem-se, dessa forma, nos pilares da economia moral empreendida pelo PBF, cujo caráter disciplinar das transações que empreende, no âmbito das condicionalidades, mede-se pelas formas de ingerência psicossocial lançadas aos beneficiários; é, portanto, “por trás da lógica do mérito e da recompensa”, que a responsabilização assume o lugar de “mecanismo de inscrição subjetiva” da empreitada de controle sobre os indivíduos (DESTREMAU e GEORGES, prelo). Enquanto o consentimento dos beneficiários dá a medida das chances reais de eficácia da política, a responsabilização situa-se

[...] na raiz de uma exigência generalizada de implicação de indivíduos na vida social e na base de uma filosofia que lhes obriga a interiorizar, sob a forma de uma falta moral, sua situação de exclusão e de falha. (MARTELUCCI, 2004, p. 479 – tradução livre).

Ambas as ações, responsabilização e consentimento, são parte de um mesmo processo de investida moral sob a forma de uma conscientização sutil, sem violências aparentes, às medidas estatais que postulam o trabalho individual que os beneficiários devem fazer sobre si; “o cuidado público produz, portanto, cuidado privado” (DESTREMAU e GEORGES, prelo).

Se a discussão sobre a legitimidade do PBF assumir outra perspectiva, é para os resultados produzidos pelo programa e os atores que os tornaram possíveis que se deve dirigir a atenção. No Sumário Executivo elaborado pela Secretaria de Acompanhamento e Gestão da Informação (SAGI), ligada ao Ministério de Desenvolvimento Social (2007), destacam-se, por exemplo, a diminuição do índice de evasão escolar e a maior frequência escolar dos beneficiários quando comparados a não beneficiários. Importante registrar, contudo, que no critério da progressão escolar, dados mostram que o percentual entre meninos e meninas beneficiários do PBF é inferior quando comparados a não beneficiários. Ainda segundo o MDS, esse índice exige uma análise mais cuidadosa, uma vez que pode ter sido provocado pela necessidade de as crianças permanecerem não só matriculadas, mas frequentando a escola, o que pode sugerir uma diminuição dos índices de aprovação (IVO, 2016).

Na saúde, os resultados são: aumento de peso de recém-nascidos e maior frequência de mulheres grávidas às sessões de acompanhamento de pré-natal. No entanto, nos itens referentes à probabilidade de desnutrição infantil e cobertura de imunização (vacinação), os resultados não se mostram significativos quando comparadas crianças beneficiárias e não beneficiárias (MDS, 2007).

Mesmo que esteja evidente a ampliação do acesso à saúde e à educação, principalmente se consideramos que essa conquista se deu em um contingente populacional que, historicamente, manteve-se afastado desses serviços, há quem questione o ganho real produzido pelas condicionalidades. Entre as mais eloquentes, estão aquelas alicerçadas na ideia de que o PBF, apesar de exigir dos beneficiários o atendimento de obrigações determinadas, não alavanca nem

possibilita ações mitigadoras das desigualdades sociais. Ou seja, não há, no horizonte próximo, chances razoáveis de diminuição da tutela estatal frente às famílias pobres (IVO, 2008; PIRES, 2013), o que conduz à produção de efeitos reversos àqueles esperados pela política: a negação ou precarização dos direitos de cidadania dos assistidos; e, por parte do aparelho estatal, a restrição das relações institucionais com os beneficiários a “mero controle da frequência escolar e da adesão às ações de saúde” (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1461). A essas críticas, somam-se as discussões acerca da carga de responsabilidade e disponibilidade exigida das mulheres na condução dos compromissos do Programa.

Elencadas as obrigações familiares estabelecidas no desenho do PBF quanto à educação e à saúde, é possível se ter a exata dimensão do grau de participação das mulheres no cumprimento das condicionalidades. A primeira das condicionalidades refere-se à garantia de frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens com 16 e 17 anos (o Ministério da Educação inclui a exigência de a família informar à escola os motivos do não comparecimento do aluno à instituição de ensino, assim como informar ao gestor municipal do PBF sobre mudança de escola e de série em que o aluno esteja matriculado). Na segunda, as obrigações das famílias concernem: à atualização do calendário de vacinação, à assistência pré e pós-natal, ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, assim como à vigilância nutricional e alimentar de crianças com menos de 7 anos. Na área da assistência social, as famílias devem garantir a participação de crianças e adolescentes de até 16 anos, em situação de trabalho infantil, nas atividades do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

A quem, majoritariamente, essas responsabilidades são lançadas, se não à mulher? A focalização em crianças e adolescentes, como sujeitos prioritários da ação pública nas tentativas de rompimento do ciclo geracional de pobreza no PBF, obscurece nos mais desavisados o processo de moralização familiar que repercute na prole, mas que começa, realmente, numa aceitação contratual da mulher adulta, mãe e gestora do lar, sob a condição de assumir o que cultural e institucionalmente lhe foi destinado. No encaminhamento dessa estratégia, explícita e implicitamente, vai sendo forjada uma moralização compartilhada entre filhos e tutores, em que uns corrijam os desvios dos outros. Na falta de quaisquer outras qualificações sociais,

parece restar à mulher em situação de pobreza o retorno à inquestionável e sacralizada função de mãe e “rainha de um lar” transformado em *locus* institucionalmente penetrável, cuja utilidade na gestão de indivíduos vulneráveis parece não mais poder ser questionada (DUQUE-ARRAZOLA, 2006).

4 A moral do gênero e o gênero da moral no PBF

Neste capítulo, apresentam-se os elementos operacionalizados pelo PBF ao investir-se sobre o território da reprodução social na condução das mulheres à adequação responsável dos requisitos morais e sociais exigidos às funções de reprodutoras e produtoras de indivíduos socializados, organizados num amplo processo de subjetivação. Antes, porém, a julgar pela forma com que a focalização do PBF sobre a família articula comportamentos, papéis e status dos membros que a constituem e as estreitas relações que empreende no âmbito do trabalho, apresenta-se uma breve exposição das figuras teóricas que serviram como operadores desta análise, a saber: gênero e divisão sexual do trabalho.

4.1 Gênero e divisão sexual do trabalho: suporte para a análise da condição feminina no PBF

Quando analisadas as expectativas de ingresso no mercado de trabalho por homens e mulheres, constata-se, de uma só vez, uma assimetria tanto do dado bruto quantitativo referente à renda, quanto da qualidade das tarefas laborais. Conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o rendimento médio do trabalho feminino, no ano de 2014, ficou na casa de \$ 1.281,00, enquanto o dos homens estabeleceu-se em R\$ 1.811,00. Essas diferenças explicam-se por dois fatores: remuneração inferior de tarefas e serviços quando realizados por mulheres ou limitação de ingresso feminino a cargos de maior complexidade, como gerência ou chefia (SOARES, 2011). O que se evidencia, portanto, é a segregação feminina representada pela oferta preferencial de trabalho mais precário²³ e de alta taxa de subalternidade (MONTALI, 2013; AGUIAR, 2013).

A situação agrava-se drasticamente quando a esse quadro é somado o histórico déficit de oferta de serviços institucionais e públicos relacionados à esfera dos cuidados²⁴. No Brasil, o déficit de vagas em creches públicas chega à

²³ O número de trabalhadoras em situação precária de trabalho, em posição de alta vulnerabilidade na realização de trabalho informal, com ganhos bastante reduzidos ou sem qualquer remuneração, em jornadas extenuantes com reduzida ou nula proteção social, é três vezes superior ao dos homens (HIRATA, 2011).

²⁴ A título de confirmação do baixo reconhecimento da atividade de cuidado como campo de profissionalização e, conseqüentemente, de quem a realiza, só muito recentemente, o termo cuidador passou a constar da Classificação Brasileira de Ocupações e, ainda mais tarde, da Relação Brasileira de Informações Sociais (RAIS). No entanto, segundo Guimarães, Hirata e Sugita (2011, p. 156): “na

inacreditável marca de dois milhões e meio, o que significa, com base em informações do IBGE (2013), que apenas 27,9% das crianças brasileiras frequentam estabelecimentos de educação infantil (Observatório do Plano Nacional de Educação - PNE, 2015). Os números não melhoram em referência às escolas de tempo integral, cuja oferta abarca apenas 17% dos alunos inscritos em ensino regular.

Parece claro que, nos processos contemporâneos de reestruturação do mundo do trabalho e no conseqüente fenômeno da flexibilização em qual se apóia a reorganização da produção, é a mulher a mais atingida, 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 anteriormente referido), o que configura a chamada *flexibilização sexuada* (HIRATA, 2002).

Diante desse quadro de crise, caracterizado pela tendência à precarização e desemprego do mercado de trabalho, o Estado, visando a garantia das condições de produção e reprodução capitalistas, lança mão de mecanismos estratégicos de intervenção na forma de políticas sociais, tais como o PBF, que conservadoramente fazem repercutir: tanto as desigualdades de gênero (considerando a gestão da força de trabalho feminina e masculina), quanto os antagonismos entre o lógica do lucro e a lógica das necessidades sociais, mediante a conjuração de políticas públicas universalizantes substituídas por políticas residuais ou focalizadas (YAZBEC, 2003; DUQUE-ARRAZOLA, 2006)

Segundo Duque-Arrazola (2006, p. 83-4):

Essa afetação desproporcionada se traduz em sobrecarga para as mulheres, praticamente invisível para as análises macroeconômicas tradicionais e na formulação de políticas [...] Nesse sentido, são as mulheres as que pagam grande parte da carga do ajuste neoliberal, arcando com o ônus da diminuição do gasto social do estado.

medida em que o *care* se manifesta como ocupação ou profissão exercida em troca de uma remuneração, o peso e a eficiência crescentes das políticas públicas tornam-se verdadeiras bombas de efeito retardado, visto que questionam a gratuidade do trabalho doméstico e sua circunscrição ao grupo social das mulheres, e desafiam a ideia de servidão voluntária inerente ao serviço quando é realizado no espaço privado”.

Nessa empreitada anticrise, o Estado acaba por fazer retroceder à esfera doméstica importantes atividades da reprodução, a exemplo do PBF, focalizadas em crianças e adolescentes e ultrafocalizadas nas mulheres, tomadas como pessoa de referência familiar, enxugando, assim, o rol de prestações de serviços públicos.

Não são poucas nem frágeis as críticas da sociologia feminista diante dessa problemática. Entre elas, a de maior ênfase é a que visa estabelecer, a partir das discussões acerca do trabalho feminino dentro e fora de casa, as interseções entre as estruturas econômicas e familiares em que se propõe o entendimento da instituição familiar como um espaço de convergência de diversos campos sociais, inclusive, o do trabalho profissional (HIRATA *et al.*, 2000).

Pensada sob a perspectiva da administração dos negócios familiares que o PBF preconiza, a clássica divisão do trabalho aparece como padrão institucionalizado (e, por conseguinte, mantêm-se as mesmas valorações de outrora aos atores familiares), conforme o qual à mulher são lançadas obrigações quase estritamente vinculadas a sua suposta vocação de assumir os cuidados com a casa e com os filhos, ativando a responsabilidade parental do cuidado. Tal perspectiva será aprofundada mais adiante, no sentido de inferir se a estratégia de revalorização do protagonismo da mulher na instituição familiar do PBF minimiza as dificuldades femininas dentro do padrão das relações de gênero e/ou torna velada a subordinação da mulher, sendo esta última importante eixo de produção das desigualdades sociais, já que parece possível a defesa de que

[...] a inserção [da família, na figura das mulheres] não se dá do ponto de vista da participação de um sujeito político constituído, mas de indivíduos que dificilmente se empoderam frente ao Estado, desenvolvendo uma ação organizada que inflexione o estado patriarcal, sexista e de classes (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p. 89).

Por priorizar a figura feminina como operadora das intervenções de combate à pobreza e, portanto, principal interlocutora do discurso e ação do Estado sobre a família, torna-se imperiosa, nos debates sobre o PBF, a inserção da categoria “gênero”, cujo conceito se baseia não num “*a priori* essencialista” sobre comportamentos e sentimentos humanos (SCOTT, 1995) que prescrevem campos específicos de mobilidade para cada um dos sexos, mas numa construção inseparável das relações sociais entre eles, assim como um decisivo elemento constitutivo da identidade subjetiva. É pelas relações de gênero que se distribuem

diferentes quinhões de prestígio, honra e autoridade a homens e mulheres, já que é o gênero o campo primeiro dentro do qual e por meio do qual o poder se significa (SCOTT, 1995). Tal maneira de pensar, constituída no passado recente das teorias feministas sobre desenvolvimento, parte do fundamento de que as sociedades elaboram-se sobre e a partir de relações desiguais de gênero, as quais, por serem naturalizadas, não são nem consideradas nem percebidas (DUQUE-ARRAZOLA; 2006).

Outra figura teórica central nas abordagens que associam gênero e trabalho, a divisão sexual do trabalho, entendida como distribuição espaço-temporal de homens e mulheres no mercado de trabalho profissional e doméstico, nos auxilia tanto na detecção das iniquidades de gênero no cenário laboral, quanto no estabelecimento de uma nova concepção de trabalho do qual o trabalho doméstico passa a ser uma de suas partes constitutivas (HIRATA e KERGOAT, 2007; SARTI, 2005). A partir dela, as análises desdobraram-se no campo da sociologia da família, mediante a defesa da ideia de família como lugar de exercício do trabalho; e no campo da sociologia do trabalho, através do questionamento do trabalho assalariado conforme os padrões históricos do trabalho produtivo realizado pelo homem branco e da qualificação a ele conferida que, por sua vez, arejou temas como competência, mobilidade social e trabalho de cuidado entre homens e mulheres (HIRATA e KERGOAT, 2007).

Segundo Hirata e Kergoat (2007), a partilha dos campos de trabalho por gênero é alicerçada e organizada mediante os princípios da separação, que distingue trabalhos femininos e masculinos, e da hierarquia, com a prevalência da importância do trabalho de homens sobre o das mulheres. Presentes em todas as sociedades conhecidas, esses princípios legitimam-se pela ideologia naturalista que rebaixa o gênero ao sexo biológico, tanto quanto reduz práticas sociais a papéis sociais sexuais, tornando a divisão sexual do trabalho um dado equivocadamente dotado de validade universal.

4.2 A moral do gênero e o gênero da moral no PBF: a ordem e o ajuste das razões do Estado frente a mulher

As novas políticas sociais focalizadas, a exemplo do Programa Bolsa Família, representam uma valiosa oportunidade de discussão do acervo moral que

condiciona as ações de Estado no âmbito da assistência social. A partir delas, pode-se analisar o processo que faz transitar, pelo vetor da norma objetiva, valores e afetos em um determinado espaço social, em um determinado recorte do tempo, até se chegar ao nível das representações dos agentes, seja o Estado, seja o cidadão (FASSIN e EIDELIMAN, 2012; DESTREMAU e GEORGES, prelo). É na norma, mas, principalmente, no valor moral que ela articula, que o PBF encontra suas bases de ativação, de justificação e de legitimação.

Partindo do conceito de economia moral, inventariado por Fassin e Eideliman (2012, p. 17 – tradução livre), segundo o qual ela corresponde a “um conjunto de valores, sentimentos e emoções que se constitui como dominante, legítimo e evidente num quadro histórico, político e social dado”, a tarefa que se apresenta é a de saber como esses valores - ligados que estão a apreciações sobre o bem, sobre o que é melhor - são mobilizados, sob a forma de partilha, pelos indivíduos em uma relação instituída por normas que, por sua vez, fixam obrigações sobre o que convém e o que não convém fazer. Se o conteúdo da norma, aquilo, portanto, que ela resguarda e que lhe serve de substrato, é um valor, a sua eficácia só pode ser mensurada pelo grau de aprovação do valor que ela veicula. Cabem então algumas perguntas: qual valor aparece de forma mais preponderante nas normas circunscritas ao desenho do PBF? A quem essas normas querem convencer sobre a racionalidade do valor que elas encerram? As respostas a essas questões importam na medida em que é por elas que se vê produzir um consenso entre as razões do Estado, de seus beneficiários e de tantos quantos sejam os agentes dessa articulação normativa; consenso esse responsável pela redução da dimensão política de questionamento sobre uma ação estatal determinada.

A primeira transação moral que o PBF institui expressa-se nos comovidos discursos políticos de compadecimento perante a dor do pobre. Ali, agenciam-se profusamente tristes retratos da desigualdade social crônica: a criança explorada, a mulher pobre, o homem trabalhador desempregado, o adolescente sem futuro. O valor moral desses discursos apresenta-se em clara desconexão com o campo jurídico, pois é pelo direito que se prescreve a obrigação de o Estado prover os desamparados na satisfação do mínimo existencial. No entanto, o que se escuta é um discurso político no qual a obrigação de dar (prestar ajuda, conceber ou distribuir benefício) aparece como uma imposição moral - não um dever jurídico -, expressão

do nível de responsabilidade dos homens públicos, como se agissem discricionariamente, liberados de qualquer constrangimento jurídico.

Mas não é só. Na representação da família pobre, esconde-se um déficit de cuidado privado: mulheres pobres que negligenciam, involuntariamente, a proteção dos filhos pela busca vã por trabalho. A elas, fustigadas por uma vida de privações, o Estado prestará socorro, reconhecendo-lhes uma liderança inquestionável, contanto que dentro de suas casas, já que, também do lado dele – do Estado – o cuidado (público) é igualmente deficitário. Essa prática discursiva e política, quanto mais repousa nos elementos da recompensa e da gratificação daqueles que acedem a tal política, mais obscurece a base jurídica que fundamenta a demanda pelo benefício.

Num plano relacional mais estrito e igualmente moral, o contato do demandante e do trabalhador social (representante do Estado), responsável, dentre outras funções, pelo acompanhamento das condicionalidades do programa, dá-se, também, na forma de um acordo entre razões que, como visto, ultrapassa a objetividade dos parâmetros do programa e transitam na órbita de valores compartilhados, sob a forma de ajuste “sobre o bom, o justo e o querido, que vai permitir fazer merecer prestações materiais ou uma sanção”. (DESTREMAU e GEORGES, prelo – tradução livre). Aqui, a política, para além de uma paisagem unívoca, exige muito mais que um consentimento, já que consentir pode ser, simplesmente, uma escolha prática, mas não, necessariamente, o resultado de um ato de vontade autônoma: é necessário um esforço real, mensurável, critério máximo de julgamento do *bom pobre*, da *pobre boa*. É também por essa relação que se confirma a economia moral “como peça indispensável à perenização e à legitimidade do conjunto de formas de governabilidade” (DESTREMAU e GEORGES, prelo – tradução livre).

O indiscutível sucesso da retórica alimentada por temas como os da desigualdade de gênero, da feminização da pobreza e da garantida solicitude feminina em administrar a vida familiar e doméstica, junto com fatores objetivos da demanda, alimentaram e justificaram a extensão do PBF. Convidadas a se comportar como boas mães e donas de casa, as mulheres encarnam as configurações esperadas e, pelo menos até agora, jamais desapontaram o poder público no âmbito dos programas sociais. A gratuidade com que o Estado usufruiu

de suas habilidades é um exemplo clássico da legitimidade que políticas como o PBF ostentam, embasadas que estão na *economia moral do cuidado* feminino (DUQUE-ARRAZOLA, 2006; MIOTO, 2009; DESTREMAU e GEORGES, prelo). Não pode ser outra a razão do robustecimento da ideia de que o PBF, dentre outras lutas, empunhou também a bandeira de política de gênero ou *generificada*.

É em torno da figura maternal, cercada de filhos, que se chega à expressão do arranjo familiar prioritário do programa (conforme vê-se, inclusive, nas propagandas oficiais do governo federal)²⁵. Mulheres de gerações distintas, com pouquíssimas chances de empregabilidade, são convocadas a conjurar o déficit na prestação de serviços públicos de cuidado - um dos gatilhos da demanda por assistência social – consagrando-se, de forma autorizada, à atividade quase exclusiva do cuidado. A contraprestação do Estado, prontamente satisfeita, vem na forma do discurso do reconhecimento da importância decisiva da mulher (DESTREMAU e GEORGES, prelo). Assim:

Organizam-se, de uma parte, as prioridades dos papéis femininos das camadas populares; e, de outra parte, as políticas públicas que postulam 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).

Se o PBF se alicerça na reprodução social, apoiando-se no valor do gratuito trabalho reprodutivo expresso na titularidade preferencial das mulheres, e essas, por sua vez, retribuem o reconhecimento pela garantia de investimento familiar, dão o tom do processo de “reprodução do patriarcado, mesmo sem a figura da dominação masculina” (DESTREMAU e GEORGES, prelo – tradução livre), sob a forma de um maternalismo público (KLEIN, 2005).

Num discurso político que contempla as reivindicações por igualdade de gênero, mas que fixa, claramente, os territórios de domínio de homens e mulheres pobres, o PBF institui, ao mesmo tempo e em correlação clara, “uma versão individualizada de empoderamento” e uma categoria ideal-típica, preenchida pela

²⁵ A título de confirmação do argumento aqui defendido, em matéria veiculada no site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2016), cuja manchete é “Bolsa Família garante direitos e autonomia das mulheres”, a legenda é “Das 14 milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, 92% dos titulares são mulheres. *Elas querem saúde, educação e uma vida melhor para os filhos*” (grifo nosso).

mulher beneficiária que subsume, como possibilidade de consagração privada e pública, sua responsabilidade familiar junto a gerações futuras. Um suposto empoderamento feminino se funda, assim, numa “visão essencialista que marca a retraditionalização da família” (DESTREMAU e GEORGES, prelo – tradução livre), baseada na manutenção da divisão sexual do trabalho.

Aqui, retomam-se os conceitos de desqualificação e qualificação social, teorizados por Paugam (2006), aludidos anteriormente, que fazem transparecer a nova forma de qualificação que a mulher beneficiária pode, mais do que todas as outras, assumir. Discutir a qualificação social das mulheres no PBF pressupõe, de um lado, determinar o *status* primordial e decisivo na constituição de uma identidade pessoal, e, do outro, pensar essa mesma identidade no conjunto das relações com o outro.

Diante da pobreza desqualificante, majoritariamente relacionada com o estado de despossuir em virtude das precárias condições de vida, e não raras vezes associada à instabilidade conjugal e a estruturas familiares inadequadas, a mulher encontra na condição de mãe a possibilidade de usufruir de um *status* social inquestionavelmente valorizado; dentro e fora de casa, na complexa hierarquia dos *status* sociais, é como mãe que a mulher recebe suas insígnias e exibe seu título honorífico. A cada passo de recuo no caminho de ingresso nos circuitos produtivos, é mais perto de casa, do domicílio familiar, na vizinhança do bairro, que a mulher, enfim, recebe o reconhecimento por sua qualificação de mãe e cuidadora.

4.3 A aurora da cidadania no âmbito assistencial do PBF

Como analisado, as explícitas responsabilização e individualização, pela via do discurso político da nova assistência, fazem da mulher peça-chave para a garantia do bem-estar social, mediante a administração dos riscos sociais com vistas a fins coletivos. Em contrapartida à clássica desvantagem feminina no mercado de trabalho, é pela assistência pública, mediante os novos modelos de intervenção psicossocial, que a mulher pobre não só se reencontra com o seu tradicional lugar de estima social - o lugar de mãe – como a ela é conferido um novo *status* social: o de mulheres chefes de família beneficiárias de programas sociais; ambos, estima e *status* social alicerçam um claro processo de refinamento da biopolítica da pobreza

(CEBALLOS, 2015). É sobre a mulher, como pessoa de referência, que as políticas sociais operam, no nível do discurso, a reabilitação da cidadania social.

Para Ceballos (2015, p. 171), em importante análise acerca da política social de assistência como condição da cidadania na América Latina:

O imaginário político, que alimenta os relatos sobre o social em torno das políticas de assistência, mobiliza enunciados de “gênero” que deixam em evidência a glorificação do sacrifício cotidiano das mães e mulheres e a valorização da família como espaço de gestão feminina e como unidade social básica.

No Brasil, é sobre a sólida e tradicional fundação das diferenciações de gênero e da pobreza como campo “de excelência no qual esse padrão de gênero tem lugar” que as políticas sociais erguem-se imponentes. Mas cabe a pergunta do sociólogo chileno:

Que espécie de cidadania social pode-se pretender quando as políticas de assistência e, mais amplamente, o acesso da população pobre a uma política social, utilizam e reproduzem as construções tradicionais e desiguais de gênero predominantes na sociedade, institucionalizando-as? (CEBALLOS, 2015, p. 171).

Qual materialidade, portanto, é possível conferir a essa nova cidadania que se desenha? Se há concordância quanto à cidadania referir-se a um *status* social de pertencimento e, mais do que isso, a um *status* social de participação em um Estado de direito, parece necessário ver como a mulher beneficiária pertence e participa desse estado, a considerar que, mesmo mobilizando o discurso de reconhecimento preferencial dos direitos sociais, é um caráter moral, bem mais que um caráter jurídico, o que as políticas sociais brasileiras assumem.

Essa afirmação encontra ainda maior respaldo quando se coteja a difundida distinção sócio-histórica - proposta há mais de meio século por T. H. Marshall - entre cidadania civil, política e social (e as fases em que se desenvolveram na Europa) com o encaminhamento da cidadania no Brasil, mesmo que, para além de significativas diligências intelectuais, seja sempre problemático o decalque de categorias de análise da realidade europeia sobre problemas de nosso continente. Na Inglaterra, a sequência da conquista de direitos é responsável por um indiscutível reforço nas convicções democráticas, uma vez que se alicerçam no exercício das liberdades civis (sob a garantia de funcionamento de um poder judiciário

independente), seguido pela expansão dos direitos políticos de representação, mediante atuação de partidos políticos e corpo legislativo, que, por sua vez, sancionam direitos sociais cuja efetivação se dá pelas ações do poder executivo (CEBALLOS, 2015; CARVALHO, 2002).

No Brasil, a inversão dessa sequência pode ser examinada no contexto dos últimos cinquenta anos, pois foi no período da ditadura que se deu aquilo que, neste trabalho, se decidiu chamar de *ajuste de compensação*: a supressão do direitos civis é compensada com o sancionamento dos direitos sociais. As consequências não poderiam ser mais preocupantes: primeiro, pela supervalorização do poder executivo visto como pólo preferencial nas negociações das ações políticas (o que enseja a produção de “lideranças carismáticas e messiânicas”); segundo porque a ausência de garantias civis se expressa, dentre outros exemplos, na recusa ou negação de incitar o aparelho estatal²⁶ na satisfação de importantes demandas, tais como aquelas de efetivação dos direitos sociais (CARVALHO, 2002).

A cidadania que se esboçou no Brasil teve, portanto, como base direitos sociais positivados sem que se mostrasse necessária a participação coletiva da população, dando lugar a figuras do estado que veiculam em seus discursos a ideia de que a obrigação de prestar assistência aos desamparados deriva de um ato moral autônomo, e não de uma contrapartida fundada na satisfação de um direito.

A julgar pelo apelo moral suscitado pelo PBF, o que se induz é a consideração da conformação teórica de uma cidadania desnaturada, desmaterializada, nitidamente distante de uma experiência real que pressupõe a extensão do campo de exercício cidadão que robustece os vínculos entre Estado, sociedade e indivíduo, através de mecanismos e instituições efetivas de

²⁶ Ao discutirem a justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil, Piovesan e Vieira (2006, p. 144) afirmam que o “incipiente grau de provocação do Poder Judiciário para demandas envolvendo a tutela dos direitos sociais e econômicos revela a apropriação ainda tímida pela sociedade civil dos direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos legais, acionáveis e justiciáveis [...] No Brasil apenas 30% dos indivíduos envolvidos em disputas procuram a Justiça estatal, existindo uma clara relação entre índice de desenvolvimento humano e litigância, ou seja, é acentuadamente maior a utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índices mais altos de desenvolvimento humano”. O quadro torna-se ainda mais alarmante quando analisada a situação nordestina pelo critério da relação entre conhecimento e exercício de direitos e o nível de escolaridade da população, já que o Nordeste é a região que apresenta o maior déficit de escolarização.

solidariedade social.

No caso brasileiro, cujo ordenamento jurídico sustenta-se num texto constitucional que, como já dito, reconhece e sanciona, mediante a fixação de princípios, fins e direitos, todos os atributos de um Estado Social e Democrático, parece nos faltar a experiência fática do dinamismo próprio à conquista de direitos. Na falta dessa dimensão, o enorme campo de direitos fundamentais “torna-se pura questão enunciativa e formal” (CEBALLOS, 2015, p. 172), mas a cidadania não se faz nem se constrói por escrito. O sistema constitucional, de inequívoca inspiração universalista que nos conforma como membros de uma comunidade mantida por laços cívicos, parece ainda não ter encontrado espaço de afirmação dentro das instituições de decisão para solucionar o desacordo entre o teor constitucional e as significativas fraturas sociais pelas quais se produzem as desigualdades socioeconômicas, étnicas e de gênero, que obstaculizam a construção de uma cidadania ativa.

Nesse panorama de ausência e desnaturaçãõ da ideia e da experiência cidadãs, radicadas na pobreza e nas desigualdades sociais, o que se tem é uma cidadania regulada (SANTOS, 1979), uma cidadania que timidamente se sustentará no campo assistencial, espólios da desregulação econômica. Para cada um dos múltiplos *status* sociais, dentro dos *territórios ou campos de assistência* - entendidos como extensão de um mercado moral com referencial próprio em que são trocadas formas de legitimidade e legitimação social e que constitui uma das formas de produção de subjetividade -, distribuem-se frações de uma cidadania estilhaçada, conforme a posição dos sujeitos e as posições sociais que eles assumem. Coube à mulher pobre e beneficiária, na condição de “sujeitos típicos das ajudas assistenciais”, o status de uma “participação social inexistente, vista a partir de uma relação social com o Estado, que ocorre na interface que media a estrutura do público e o sujeito cidadão” ao qual corresponde uma cidadania de “participação social condicionada, subjetiva, casual”, que compreende a ajuda pública como favor (CEBALLOS, 2015, p. 172, 177).

A razoabilidade dessa análise confirma-se pelo fato de que, mesmo sendo a assistência aos desamparados um dos direitos sociais elencados constitucionalmente, não é necessariamente essa a percepção dos beneficiários da assistência. Os motivos que habilitam essa afirmação são: primeiro, uma espécie de

sonegação nos informes governamentais e nos contatos diretos com os “trabalhadores sociais” do fato de que a concessão do benefício é compromisso institucional do Estado com o texto constitucional brasileiro em respeito a um direito de cidadania; e, segundo, na repercussão do discurso que a demanda pelo benefício não encontra respaldo num processo de judicialização perante o Estado pelo aspecto discricionário que a concessão de ajuda assume (esse último aspecto é fortalecido pela ideia de inoperância das instituições judiciárias quanto aos pleitos dos menos favorecidos, que, por isso, abrem mão da litigância).

A cidadania mediada pelos programas de assistência é, portanto:

[...] em si, excludente e não reflete um acordo de integração, e, sim, tecnologias de governo do social ou da pobreza [...] em contextos de retração do público e da expansão do mercado de trabalho e do mercado do social. (CEBALLOS, 2015, p. 177).

4.4 O tempo e os gêneros

O PBF, por seus critérios de seletividade e pelos compromissos que exige para o exercício da boa governança (SARACENO, 1997; CUNHA e IVO, prelo) confere à mulher um lugar de prevalência quase absoluta quando a ela destina o repasse do incremento da renda familiar. No entanto, a rede de obrigações a qual deverá se submeter tem desdobramentos que, num só tempo, estão além e aquém do combate à pobreza, tanto porque o programa não necessariamente garante a saída efetiva da condição de pobreza, nem desfaz outras situações de vulnerabilidade e desigualdades sociais, tais como as referentes a gênero, raça/etnia e geração (MARIANO e CARLOTO, 2009), quanto porque se capitaliza com um discurso de empoderamento feminino por vezes questionável, já que não são frágeis as razões que levam à crença de que, mesmo se o benefício não fosse repassado à mulher, sobre ela recairiam as principais responsabilidades para o sucesso do programa, mediante o usufruto e consumo gratuitos dos tempos sociais femininos que “se constituem em mediação da opressão-exploração-dominação de gênero das mulheres” (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p. 86).

A sorrateira (mesmo que razoável) estratégia do PBF induz na mulher beneficiária a crença de ter, enfim, reconhecimento por sua competente administração doméstica, quando, em verdade, essa sempre foi uma das poucas

habilidades que a sociedade e também o estado lhe atribuíram. Mesmo quando se alude à alta frequência das queixas dos beneficiários homens/pais sobre seu desprestígio social em razão do protagonismo das mulheres, não se está, pelo menos não necessariamente, diante de uma prova do comumente defendido empoderamento feminino; está-se, na verdade, arguindo pela desnecessidade de serem as mulheres titulares preferenciais no recebimento do benefício por executarem um trabalho que, por sua domesticidade e base afetiva, não pressupõe uma contrapartida a não ser na forma de gratidão e afeto.

Seja na ótica do estado, seja na ótica do homem beneficiário preterido, o palco em que a mulher encena seu papel é a casa. O Estado confere prevalência às mulheres pelo mesmo motivo com o qual os homens discutem essa mesma prevalência, já que a forma de inclusão e participação das mulheres acaba por reforçar a tradicional vinculação da imagem feminina com a execução de tarefas e atividades concernentes à esfera reprodutiva e ao âmbito do cuidado. Para o primeiro, a priorização da mulher se deve à resignação com que naturalmente realiza as atividades de cuidado; para os homens, é por causa da resignação com que a mulher naturalmente realiza essas atividades que ela não merece ser objeto da preferência. Parece que assim se justifica o interesse da literatura especializada em apontar o quanto tal estratégia pode obstaculizar a conquista de espaços políticos por mulheres e silenciar o grave problema da subordinação feminina (LAVINAS e NICOLL, 2006).

Após estudo de caso realizado na cidade de Londrina/PR com mulheres beneficiárias do programa, Mariano e Carloto (2009) elencaram algumas das inúmeras responsabilidades que recaem sobre a mãe ou qualquer outra mulher que a substitua na função da “maternagem”. Destacam-se as seguintes: busca e realização do registro familiar junto ao Cadastro Único, condição de acesso ao benefício do programa; atualização de informações cadastrais quando da alteração de endereço, de renda e de número de pessoas residindo no domicílio; utilização dos recursos de forma a suprir as necessidades primordiais; controle de crianças e adolescentes em vista do atendimento das condicionalidades previstas no programa; e participação em atividades e reuniões estabelecidas pelos gestores municipais, responsáveis pela execução e fiscalização do programa, além de adesão voluntária a “ações complementares” que buscam a integração com outras políticas públicas.

Sobre essas ações e programas complementares, que envolvem qualificação profissional, apoio à geração de trabalho e renda, alfabetização e educação para jovens e adultos, cabe a ressalva de não constarem no rol de condicionalidades, o que demonstra algum grau de negligência na promoção do direito ao trabalho, objeto de queixas recorrentes das beneficiárias, conforme pesquisa de Suárez e Libardoni (2007).

Tais obrigações têm consequências evidentes, a julgar pelos coeficientes negativos referidos à jornada e oferta de trabalho nos circuitos formais por parte das beneficiárias. Segundo Passos e Waltenberg (2016), as chances de as mulheres conquistarem posições menos precárias estão estreitamente ligadas ao nível de escolaridade que apresentam, à idade, à condição de ser pessoa de referência familiar e à permanência de filhos em escola ou creche por mais de seis horas.

Na esfera doméstica, por sua vez, se comparadas mulheres beneficiárias e não beneficiárias, a jornada de trabalho doméstico das primeiras mostra-se superior; quando comparados mulheres e homens beneficiários, pelo mesmo critério, a jornada feminina é sensivelmente superior: para elas, 25,28 horas semanais; para eles, 9,44. Oscilações nesses números, no entanto, podem ocorrer: no caso de terem filhos não matriculados em creche ou pré-escola, aumenta-se a carga semanal de trabalho; no revés, mulheres cujos filhos permanecem por mais de 6 horas em creche ou escola têm jornada mais reduzida. São também agentes de redução de carga de trabalho feminina: ter ocupação laboral e morar com a mãe (PASSOS e WALTERBERG, 2017, prelo). Essa última informação é especialmente importante, pois alude, ou melhor, registra claramente que os agenciamentos e negociações de tarefas no âmbito doméstico reservam-se ao campo de disponibilidade orquestrado por mulheres, o que levanta o problema da transmissão geracional das desigualdades de gênero.

Além disso, o critério dos formuladores do PBF em privilegiar a mulher como titular do benefício fundamenta-se na boa administração feminina, afinal são as mulheres e mães quem mais frequentemente renunciam a consumos privados em favor de consumos coletivos; são elas que privilegiam a melhoria das condições de vida do grupo familiar, envolvidos aí itens que vão de aquisição de alimentos e de vestuário até melhorias da estrutura física de suas moradias (MARIANO e CARLOTO, 2009).

Nesse contexto, parece não haver motivos para a proteção masculina das consequências atrozizadas produzidas pelo neoliberalismo, já que as mulheres, na ausência dos homens, podem assegurar sozinhas a reprodução de indivíduos socializados, reativando, explicitamente, a velha moral que impregna a suposta servidão voluntária feminina da qual as políticas sociais fazem grande proveito. Além disso, o sucesso das investidas neoliberais também se faz claro quando examinado o outro lado da moeda do gênero, pois a redução da carga masculina não é suficiente para fazer o homem dispor, concretamente, de instrumentos efetivos de resistência às políticas liberais no âmbito do trabalho produtivo, já que uma das características de políticas, a exemplo do PBF, “reside justamente na maneira com a qual elas expõem os homens às políticas de precarização do emprego”. (DESTREMAU e GEORGES, 2016, prelo).

A desresponsabilização do Estado com a reprodução social e a reposição da força de trabalho feminina e masculina conquistam, para a máquina estatal:

[...] o consumo e usufruto gratuito, sem custo algum ou irrisório, do tempo de trabalho das mulheres, materializando dessa forma a exploração e dominação de gênero de que as mulheres são objeto, dentro e fora do âmbito doméstico e familiar (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p. 85).

Juntos, mão de obra feminina disponível (negligenciadas em sua empregabilidade) e déficit de prestação em serviços públicos de cuidado, principalmente voltados à integração de crianças na pré-escola, agenciam, na esfera pública e política, um processo efetivo de naturalização da disponibilidade da mulher em dispendar tempo e trabalho para o cuidado do outro, sem lhe exigir maiores recompensas. Marcador fundamental no processo de produção e criação de valor e instituição social reguladora das relações sociais, o tempo exprime-se como uma

[...] processualidade sexuada segundo a classe social de homens e mulheres. Para as mulheres, o tempo de trabalho doméstico da reprodução permanece estruturante, trabalhe ou não fora de casa [...] Decorre daí que as vivências e significados de tempo livre de homens e mulheres sejam diferentes e opostas (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p. 86).

A normalidade e naturalidade com que é concebido o trabalho reprodutivo feminino como um *não* trabalho e, sim, um ato de doação condescendente e

voluntário, alicerçam a produção da subjetividade da mulher beneficiária cujos desdobramentos são: fruição de saberes e competências de gênero das mulheres/mães, relativas às diferentes objetivações, com a reprodução cotidiana do grupo familiar e o manejo das crianças; aumento das funções e responsabilidade com a reprodução, tanto em termos de cuidados domésticos, quanto à nova visão de mundo, com base na participação delas em palestras educativas (DUQUE-ARRAZOLA, 2004; 2006).

Diante desse quadro, parece-nos coerente o alerta feminista sobre a vigilância quanto a qualidade da participação de mulheres em situação de pobreza junto a programas assistenciais. Em virtude do hoje reiterado discurso de ter o PBF, dentre outros êxitos, conferido a elas as condições de possibilidade para o exercício do tão falado empoderamento, obscurecem-se, ainda mais, as sorrateiras formas de dominação de gênero, marcadas pela subalternidade e exploração, na interface das relações de serviços prestados, que “configuram, real e simbolicamente, a prática cotidiana da maternagem e da reprodução social da família, considerada socialmente como tarefa e responsabilidade inquestionável das mulheres” (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p. 88).

Aqui não são necessárias especulações acerca de ser esse – o empoderamento feminino – um dos propósitos genuínos da implantação do PBF em 2003. Parece mais importante verificar até que ponto os sucessos do programa, nesse campo, se conformam à histórica luta feminista pela conjuração, mesmo que paulatina, de uma sociedade declaradamente erigida sobre as desigualdades de gênero.

4.5 O discurso de empoderamento feminino e o PBF

Desde a década de 90 do século passado, organismos internacionais apontavam para a discrepância do aumento de pobres se comparadas as populações feminina e masculina, em que se via uma sobrerrepresentação feminina²⁷ que atingia a casa dos 70%, segundo o Relatório de Desenvolvimento

²⁷ 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

Humano, PNUD, 1995). Mais expressamente, em 1997, mediante documento intitulado “Toward gender equalit”, o Banco Mundial, respaldado na reunião dos dados que apontavam para a *feminização da pobreza* (que, como já explicitado, prefere-se chamar de pauperização das mulheres), recomendava a implantação de políticas sociais focalizadas nas mulheres, principalmente aquelas em situação de chefia em famílias unipessoais ou monoparentais, pois, mesmo que se considere que as condições de pobreza não se determinam pelo gênero, inúmeras análises mostram que esse exerce forte influência no quadro de carência familiar (LAVINAS e NICOLL, 2006).

Porém, apesar de garantida a razoabilidade desse raciocínio, os discursos públicos no Brasil, a exemplo daquele expresso pela Comissão Externa de Feminização da Pobreza do Senado Federal em 2004, parecem se precipitar no estabelecimento de relações inexoráveis entre estruturas familiares, vulnerabilidade infantil e pobreza. O problema agrava-se quando se investigam os novos arranjos familiares, como o da monoparentalidade feminina²⁸, em que a mulher assume, nesse diapasão, o título de responsável pela reprodução intergeracional da pobreza. Essa assertiva, de teor a um só tempo estigmatizante e moralizante (já que sugere uma desconformidade preocupante 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 social²⁹ (SORJ e FONTES; 2008). Tal crença lastreia-se, portanto, no entendimento de que é inquestionável a

[...] impossibilidade de as mulheres cumprirem bem as obrigações do chefe de família, já que se trata da transferência desse papel para alguém destituído dos atributos desejáveis ao enfrentamento da dupla condição de provedor e responsável pelo domicílio (MACÉDO, 2007, p. 164).

famílias por elas chefiadas em um determinado momento, enquanto o segundo tem relação com as alterações ocorridas em momentos diferentes numa dada série histórica.

²⁸ Cabe aqui a distinção feita por Sorj e Fontes (2008) entre famílias chefiadas por mulheres e famílias monoparentais femininas: as primeiras referem-se a grupos familiares nos quais, mesmo havendo presença do cônjuge/companheiro, a pessoa de referência é a mulher/mãe; nas segundas, as mulheres/mães residem sozinhas em virtude de não casamento, separação, divórcio ou viuvez.

²⁹ No lugar disso, prefere-se pensar a monoparentalidade feminina como um fenômeno sujeito a outros condicionantes de natureza histórica e comportamental forjados na contemporaneidade.

As justificativas teóricas que amparam a recomendação de organismos internacionais e nacionais quanto à focalização de políticas sociais em mulheres ligam-se de diferentes maneiras ao termo *empoderamento* e, a grosso modo, dividem-se entre duas correntes. Na primeira delas, a corrente feminista, o termo deu espaço ao entrelaçamento da expressão com o *poder*; noutra, a corrente econômica, o termo foi apropriado pelos discursos sobre *desenvolvimento*, o que significou a perda de parte das conotações mais radicais ligadas ao movimento feminista, suscitando legítimas preocupações sobre uma indevida capitalização política que o uso indiscriminado do termo poderia produzir, além de reduzir as chances de um consenso sobre o que a expressão designa, tanto quanto às ações que tornam o empoderamento uma realidade fática, quanto aos indicadores que servem à sua mensuração (SARDENBERG, 2012).

Ou seja, a falta de consenso não expõe apenas um problema de ordem teórica ou metodológica, mas de ordem política, o que acirra principalmente as distinções entre os meios e fins do empoderamento. Para muitas instituições internacionais, como o Banco Mundial, o empoderamento das mulheres é visto como um mecanismo, instrumento ou fator de alavancagem do desenvolvimento, da democracia e da erradicação a pobreza (FARAH, 2004), mas nunca é concebido como um fim em si mesmo, tal como entende a corrente feminista. Esse desacordo repercute na qualidade da dimensão que o empoderamento pode permitir. Nos discursos sobre desenvolvimento, o termo aparece como participação individual da mulher, circunscrito, portanto, ao sentido que a própria mulher confere a si, sob a forma de um “fazer coisas por si mesma”, “ter êxito sem a ajuda dos outros”, numa perspectiva que assinala

[...] como prioritários os sujeitos independentes e autônomos, com um sentido de domínio próprio, e desconhece as relações entre as estruturas de poder e as práticas da vida cotidiana de indivíduos e grupos, além de desconectar as pessoas do amplo contexto sócio-político, histórico, do solidário, do que representa a cooperação e o que significa preocupar-se com o outro (LEÓN, 2001 *apud* SARDENBERG, 2012, p. 03).

Oposta a essa maneira de pensar, a corrente feminista realça a formação coletiva do fenômeno, uma vez que, conforme Magdalena de León, citada por Sardenberg (2012, p. 03),

[...] o empoderamento como auto-confiança e auto-estima deve integrar-se em um sentido de processo com a comunidade, a cooperação e a solidariedade. Ao ter em conta o processo histórico que cria a carência de poder, torna-se evidente a necessidade de alterar as estruturas sociais vigentes; quer dizer, se reconhece o imperativo da mudança.

Delimitadas as fronteiras acerca dessas duas concepções de empoderamento, apontam-se, agora, na perspectiva exclusivamente feminista, quais são os consensos já estabelecidos que nos permitem avaliar o ganho de autonomia das mulheres beneficiárias do PBF. O primeiro deles refere-se ao raciocínio simples de que só se empoderam as pessoas desempoderadas; o segundo consenso defende que o empoderamento é, antes de tudo, um ato de autorreflexão, um acordo do indivíduo autônomo com sua racionalidade própria na construção de sua autonomia, o que limita a ação do outro, junto ao desempoderado, a tão-somente facilitar o desencadeamento do processo de empoderamento; o terceiro e último consenso propugna a ideia de empoderamento como processo contínuo, sem se vislumbrar um estágio em que seja absoluto (SARDENBERG, 2012).

Quanto à questão de ser o *poder* o elemento central da noção de empoderamento, a literatura feminista prescreve um conjunto de quatro formas distintas e complementares de concebê-lo: um *poder sobre* designado pela relação dominação/resistência; um *poder de dentro* correlato a um sentimento de estima própria e autoconfiança; um *poder para* relacionado à capacidade ou competência de fazer algo sem, com isso, cruzar as fronteiras do outro; e, finalmente, um *poder com*, pressuposto de um ato de partilha na dimensão da ação coletiva (MOSEDALE, 2005 *apud* SARDENBERG, 2012).

Tomando como alvo a noção da subordinação feminina e da construção social dos gêneros, a literatura feminista delimita o campo das *necessidades práticas de gênero* (oriundas das ideologias de gênero e da divisão sexual do trabalho) e o campo dos *interesses estratégicos de gênero* (referentes à mudança da posição das mulheres no tecido social, inseparáveis, portanto, dos mecanismos de organização e mobilização das mulheres na esfera coletiva) deixando às claras os objetivos do empoderamento, a saber: questionamento da ideologia patriarcal e transformação das estruturas, mediante problematizações acerca dos valores,

regras e padrões instituídos que reforçam e perenizam as desigualdades e discriminação de gênero (SARDENBERG, 2012; CEBALLOS, 2015).

Na perspectiva do PBF, como se operam esses elementos numa análise circunscrita ao universo feminino? Aquilo que será exposto agora em nada macula as bases justificadoras do programa, pensado originalmente como política de materialização do princípio de soberania alimentar. As análises empreendidas neste trabalho voltam-se, exclusivamente, ao discurso reiterado em que se associa ao empoderamento feminino.

Em primeiro lugar, mesmo que no PBF não haja nada que prescreva o objetivo de reduzir a pobreza em associação à diminuição das desigualdades de gênero, uma vez que o seu propósito é, tão somente, garantir a melhoria do bem-estar da família em geral, defende-se aqui a existência de uma correlação das duas correntes teóricas – a economista e a feminista. A primeira, amplamente difundida, pela funcionalidade da mulher como corresponsável e potencializadora das políticas de combate a pobreza, em virtude dos papéis que assume em casa e na família; a segunda, pela defesa do repasse do benefício como degrau para a conquista de alguma margem de autonomia; ambas em absoluta sincronia com o que preconizam os organismos financeiros internacionais.

Quanto aos outros critérios que permitem mensurar o ganho de autonomia feminina do PBF, se houve um ganho, parece ser ele de uma fragilidade gritante, pois o repasse no benefício preferencialmente às mulheres satisfaz apenas uma das precondições do encaminhamento do processo de empoderar-se: a possibilidade de, no campo econômico, fazer escolhas sobre as prioridades de uso da renda, renda essa que, como dito antes, as mulheres, de forma exemplar, destinam a consumos coletivos. Ao estabelecer essa preferência, o PBF apenas tangencia o grave problema das relações desiguais de gênero em ambiente doméstico, 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. Sendo assim, essa priorização pode, ao mesmo tempo, significar 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 às necessidades ou interesses práticos de gênero, resultantes da fática situação feminina no campo da divisão sexual do trabalho.

Junto às várias configurações de *poder* no processo de empoderamento, pode-se defender que as mulheres beneficiárias do PBF alcançam-no, mesmo que com reservas, em todas as dimensões, exceto a última em virtude de nela se exigir uma dimensão coletiva da ação política de empoderar-se, voltada aos *interesses estratégicos de gênero*³⁰, que são: analisar o problema da subordinação feminina e prescrever formas possíveis de sua superação. Perante as outras três práticas, considera-se um aumento na capacidade de resistência feminina por ganho de autoconfiança, tanto mediante negociações familiares para o estabelecimento de comportamentos domésticos mais produtivos junto aos maridos, companheiros e coabitantes desfazendo ou desestabilizando estruturas hierárquicas pretéritas, quanto pela possibilidade de dissolução de uniões abusivas.

Os maiores pontos de entrave para o futuro da cidadania das mulheres beneficiárias referem-se aos espaços em que a autonomia se apresenta; ao reforço o papel social tradicionalmente conferido às mulheres; e às alterações provocadas no âmbito do trabalho e da renda.

Na perspectiva das próprias beneficiárias, tais hipóteses se confirmam. Em pesquisa realizada por Suárez e Libardoni (2007), consultadas mulheres cadastradas no programa, as consequências positivas desse processo seriam: alteração da hierarquia familiar decisória em virtude de ser à mulher, titular do benefício, que cabe o cálculo racional das prioridades a serem satisfeitas, mesmo que limitadas à esfera doméstica; e a facilitação do crédito nas transações com comerciantes locais (o que - aqui se entende - estaria muito mais relacionado com a regularidade do recebimento da renda do que com o próprio *status* social da mulher), responsável por estender a rede de participação feminina no espaço público e nas trocas privadas.

Negativamente, na percepção das mulheres consultadas, aparecem os seguintes aspectos: realização das atividades domésticas sem auxílio do cônjuge; relevância feminina restrita à competência nas atividades de cuidado; a falta de estímulo 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

³⁰ Para maiores aprofundamentos acerca das sutis diferenças teóricas no campo do planejamento de políticas públicas que, deliberadamente ou não, incorporam a categoria "gênero", ver Molyneux (1984, 1986), Moser (1993) e Young (1993).

outros espaços de integração social, tais como sindicatos e organizações sociais (SUÁREZ e LIBARDONI, 2007).

Esses aspectos parecem comprovar o que se defende nesta dissertação, principalmente quando articulados com as bases teóricas que se polarizam no entendimento acerca da conformação da justiça social: a redistributiva e a de reconhecimento. O PBF, certamente, satisfaz aos anseios de ambas, pois o que a política produz, efetivamente, contempla a alocação mais justa de recursos públicos, disponibilizando-os às mulheres, como sujeitos preferenciais (e reconhecidos) no enfrentamento da pobreza. No entanto, observada a maneira com que os formuladores do programa se apoiam sobre a mulher, o PBF não é suficiente para desestabilizar ou romper com os padrões responsáveis por conferir à mulher uma identidade *determinada*, muito menos conceber para elas, num mundo economicamente colapsado, quaisquer outras condições de interação social que ultrapassem a reduzida rede de solidariedade social que o desemprego e a pobreza provocam.

No lugar de desinstitucionalizar os padrões de valoração social, que distinguem homens e mulheres, o PBF os decalca e reforça. Antes de conhecidos os dados, seria natural imaginar tratar-se de uma indisposição puramente teórica da literatura feminista perante o desenho dessa política. Seria possível pensar que, apesar do grande esforço intelectual que se empreende nessas análises, se estivesse diante da expressão inequívoca de um grupo que, afastado da realidade objetiva das mulheres beneficiárias, estivesse apenas, vaidosa e pretensiosamente, na condição de representantes da consciência coletiva de mulheres que, em suas vidas cotidianas, dela não podem usufruir. Raso seria o nosso realismo se assim pensássemos³¹. Dessas mulheres beneficiárias não obtivemos qualquer licença para falar em seu nome, o que também não foi necessário, pois quando inquiridas, elas mesmas provaram que, quando o assunto é desigual participação social, desigual respeito social, desiguais oportunidades, todas, ricas ou pobres, de qualquer idade, qualquer credo ou etnia, temos as mesmas queixas, recebemos todas o mesmo julgamento. Para muito além da esfera doméstica, é na praça pública, na condição

³¹ Considerando-se que a análise, nesse momento, discute uma condição mais genérica das mulheres com a qual a autora se identifica, finalizamos essa parte com uma abordagem e tratamento mais genéricos. O *nós* conforma-se, assim, a uma posição de quem aqui fala sobre essa condição também dela participa.

política da cidadania, discutindo e ultrapassando os aspectos sociais que insistem em defender nossa dependência, que estamos do mesmo lado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assistiu-se, nestes últimos treze anos, à implantação do maior programa de transferência de renda da América Latina tornar menos árida a vida de milhões de brasileiros. Em suas casas, crianças, adolescentes, mulheres e homens tiveram (e ainda têm) a chance de partilhar o quinhão que lhes coube na forma de renda de assistência. Sabem todos da repercussão que essa indiscutível vitória significou aos olhos do mundo e, para as pessoas de bom senso, é inevitável a comemoração de tamanho êxito do Programa Bolsa Família.

No entanto, essa ação estatal tem inúmeras nuances que não podem nem devem ser negligenciadas. Entre elas, destaca-se o aporte moral que serve de subsídio para todas as fases de efetivação do programa, desde a sua concepção até os resultados que produz. Foi essa a tarefa a que esse trabalho se dispôs: explicar o Programa Bolsa Família na perspectiva dos valores morais que veicula, mediante normas e padrões instituídos concernentes ao julgamento do bom pobre e da boa mãe, cujo merecimento da assistência social é resultante de um compromisso assumido frente ao Estado, compromisso esse lastreado na noção de responsabilidade partilhada, princípio de regulação da ação social pública.

A trilha estabelecida para a persecução desse intento permitiu, no primeiro momento, o estabelecimento de relações possíveis entre o ato de moralizar e as principais correntes teóricas que discutem tanto as dimensões quanto as perspectivas de justiça social, indispensáveis ao processo de integração social: a corrente redistributiva que postula por uma alocação mais justa de recursos e bens públicos; e a corrente do reconhecimento, baseada na ideia de uma composição social em que, harmonicamente, convivam normas sociais que contemplem as diferenças que complexificam a experiência de sociedade. Pensadas em conjunto, as contribuições dessas correntes conformam o ideal de paridade participativa cujas condições objetiva e subjetiva são, respectivamente, a independência dos indivíduos junto as mecanismos de integração e a oferta de iguais oportunidades para a conquista de estima social.

Uma vez defendido o caráter moralizador do PBF, a análise se alicerçou na verificação de como o programa, apesar de abarcar (com ressalvas) as contribuições de ambas as correntes, principalmente quando posta em destaque a participação feminina, o faz mediante a confirmação institucional de uma

determinada visão moral sobre a pobreza, sobre a família e, por fim, sobre a mulher. As respostas a essas indagações têm seu conteúdo escrito num passado recente, no qual o Brasil passou a discutir possibilidades viáveis, que permitiriam a mitigação em menor ou maior grau das aflitivas injustiças que impossibilitam a construção de uma sociedade mais equilibrada, cujos desdobramentos repercutem no desenho do PBF.

Desde a década de 1970 do século passado até a implantação do programa, as discussões em esfera nacional, no campo das políticas públicas, oscilaram entre a defesa da institucionalização do imposto de renda negativo e a aprovação da renda básica de cidadania. No entanto, foi no meio dessa trilha que o Brasil encontrou o atalho de constituição de sua mais emblemática política social: a implantação de programas de transferência condicionada de renda. Em inequívoco contorno ao diapasão universalista do texto constitucional de 1988, a empreitada brasileira no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais se curvou perante a defesa de ajustes econômicos para a estabilização da moeda nacional, entre os quais se destaca a redução dos gastos públicos. É, portanto, pela reiteradamente aludida incapacidade orçamentária de Estado que se vêm frustradas as políticas de cunho universal de combate à pobreza, abrindo-se espaço para discursos de defesa de programas focalizados, como o PBF.

Concebido, principalmente, como meio de promoção da segurança alimentar, o PBF também se dirige aos objetivos de estimular o acesso de seus beneficiários aos serviços de educação e saúde, mediante a aceitação por parte dos demandantes de uma série de compromissos, designados por condicionalidades. Essa operação simples tem, no entanto, desdobramentos complexos, uma vez que se endereçam a um fazer viver, a uma atividade de condução e correção moral das condutas daqueles que receberão o benefício sob a forma de renda. Em todas as fases de efetivação do programa, encontra-se o fundamento moral que garantiu e garante o seu êxito. Primeiro, pelo ato de confirmação da demanda da família em situação de pobreza, preferencialmente representada pela mulher/mãe, mediante inscrição no Cadastro Único. É a partir do mapeamento do contingente demandante que se conhece e se reconhece a pobreza, é a partir dele que se distinguem os bons dos maus pobres, forjando-se distintos objetivos para a prestação de ajuda estatal: de um lado, a moral da compaixão em ajudar aqueles incapacitados ao trabalho que,

sem responsabilidade sobre sua condição, usufruem da licença (também moral) de não, pelo menos não necessariamente, se obrigarem a devolver qualquer contributo ao Estado; do outro, a moral da justiça redistributiva que exige dos demandantes uma contrapartida que legitime a prestação do benefício, sob a forma de composição do capital humano, responsável por garantir a conjuração de qualquer conduta leniente e perdulária no uso de seus atributos e capacidades, o que pressupõe o enquadramento da pobreza como falta moral. É pelo ato de consentir, perante o Estado, quanto às exigências que o PBF institui, que se garante a qualificação do indivíduo em situação de pobreza à oferta do benefício; pela lógica do mérito e da recompensa, a responsabilização individual desobstrui, sutilmente, o controle sobre os indivíduos.

A julgar pelo conjunto de condicionalidades estabelecidas pelo programa, é sobre a mulher que repousam as expectativas de parcerias na partilha do cuidado público e familiar; é ela a responsável por metamorfosear o controle do Estado sobre a família em controle feminino sobre a família. Os custos de tal operação são altos e se equalizam em uma relação de contiguidade em que se amalgamam a imagem da mulher e a imagem beneplácita de mãe. A essa mulher/mãe o Estado reconhecerá uma liderança inquestionável, contanto que dentro de sua casa. Convidadas a se portar como boa mãe e dona de casa, a mulher não desaponta o Estado na aceitação de atividades que tradicionalmente lhe são atribuídas, embasadas na economia moral do cuidado e, por conseguinte, na divisão sexual do trabalho.

Alicerçado na reprodução social e garantindo o usufruto gratuito do tempo e do trabalho femininos, o PBF assume a forma de uma ação estatal demarcada pelo maternalismo público que em nada contempla as reivindicações de igualdade de gênero, comprovada, dentre outros dados, pela refração da oferta de trabalho feminino nos circuitos formais. Trata-se, tão somente, de uma versão individual e individualizada de empoderamento correlacionada a uma categoria ideal-típica que a mulher beneficiária representa, como possibilidades de uma consagração privada e pública no processo de retraditionalização da família, cuja base é o sacrifício aceito cotidiana e abnegadamente por mulheres e mães.

Se o PBF prescreve um exercício compulsório de direitos de cidadania, mediante as condicionalidades, ao mesmo tempo em que institucionaliza tradicionais desigualdades de gênero e não expande o campo de participação social da mulher,

a cidadania que a elas cabe não passa de um esboço de acordo de integração social. A defesa de um ganho de autonomia feminina conquistada pelo viés do PBF, mediante a alocação livre da quantia do benefício, é certamente razoável, mas nem de longe satisfaz as outras condições de empoderamento expandidas no campo coletivo das discussões de gênero. É possível pensar que é essa mais uma das vitórias do programa, mesmo que tímida. No entanto, não se deve descartar o risco eminente que tal entendimento tende a engendrar: o de conceber que esse é o dote mais alto de autonomia que o Estado pode conferir às mulheres em situação de pobreza. Muito mais que um acontecimento político promotor de fato sociológico, o PBF, obra aberta que é, já que passível de outras regulamentações, pode não só alterar os aspectos conjunturais em direção a uma sociedade menos colapsada, mas construir novas e mais justas estruturas em estreito acordo com as lutas próprias do presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

AGUIAR, Diana. Gênero e Desenvolvimento. In: IVO, Anete B. L. *et al.* **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, p. 242-247.

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

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990: **A pobreza**. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990. Disponível em: <<http://www.documents.worldbank.org>>. Acessado em: agosto/2016.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**, a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Pedex, 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br>>. Acessado em: agosto/2016.

BOSCHETTI, Ivanete. A política de seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, v. 1, 2009, p. 323-338.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. 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.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**, Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acessado em: janeiro/2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 10.835, de 08 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acessado em: janeiro/2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acessado em: janeiro/2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acessado em: janeiro/2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n. 551, de 09 de novembro de 2005. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, p. 117, 11/11/2005.

_____. Presidência da República. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências**, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acessado em: janeiro/2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Condicionalidades**, Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acessado em: março/2015.

_____. Controladoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Programa Bolsa Família: orientações para o acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família**. Brasília, Coleção Olho Vivo, 2012.

_____. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais: evolução dos gastos públicos federais no Brasil – uma análise para o período 2006-15**. Brasília, maio 2016. Disponível em: www.spe.fazenda.gov.br. Acessado em: janeiro/2017.

BRUSCHINI, Cristina. Fazendo as perguntas certas: como tornar visível a contribuição econômica das mulheres para a sociedade? In: ABRAMO, Laís e ABREU, Alice R. Paiva (orgs.). **Gênero e trabalho na sociologia latino-americana**. São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST/SERT, 1998, Série II Congresso Latino-americano de Sociologia do Trabalho. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/bdmulheres>>. Acessado em: dezembro/2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 5ª edição. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tomemos a sério os direitos econômicos, sociais e culturais. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Número Especial, Coimbra, 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, 2015, pp. 165-180. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em novembro/2016.

CHANIAL, Philippe. Donner aux pauvres. **Revue du Mouvement Anti-utilitariste dans les sciences sociales – M.A.U.S.S.**, Paris, n. 07, 1996.

CHAUVIÈRE, Michel. Enjeux de la néo-familialisation de l'État social. **Colloque État et régulation sociale**: comment penser la coherence de l'intervention publique?, Paris, set/2006. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net>>. Acessado em: janeiro/2017.

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. e 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 ; Bergen: Comparative Research Programme on Poverty, prelo.

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

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Suzana. **O lugar das mulheres nas políticas de assistência social**: um estudo sobre a experiência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Pernambuco. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004, 284 p.

_____. 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.

EWALD, François. **L'histoire de l'État providence**: les origines de la solidarité. Paris: Éditions Grasset & Fasquelle, 1986.

_____. **L'État providence**. Paris: Éditions Grasset & Fasquelle, 1986a.

EXALTAÇÃO, José Carlos. Inscrição Social da Pobreza – Cadastro Único. In: IVO, Anete B. L. *et al.* **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, pp. 257-261

FARAH, Marta F. Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan-abr/2004, pp. 47-71. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br>>. Acessado em: agosto/ 2016.

FASSIN, Didier e EIDELIMAN, Jean-Sébastien. **Économies morales contemporaines** (extrato). Paris: La Découverte, 2012. Disponível em: <<http://teth.revues.org/264>>. Acessado em: dezembro/2016.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

_____. **Nascimento da biopolítica**. Tradução de Eduardo Brandão revista por Claudia Berliner. São Paulo: Editora Martins, 2008.

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

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUIMARÃES, Nadya de A.; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi. Cuidado e cuidadoras: o trabalho de *care* no Brasil, França e Japão. Tradução de Philippe Dietman. **Sociologia & Antropologia**, v. 01, n. 01, 2011, p. 151-180. Disponível em: <<http://www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br>>. Acessado em: julho/2015.

HIRATA, Helena e KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Tradução de Fátima Murad. **Caderno de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set/dez, 2007, pp. 595-609. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/cp/v37n132>>. Acessado em: julho/2015.

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - PNAD**, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: dezembro/2016.

_____. **Mulher no mercado de trabalho: perguntas e respostas**, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: dezembro/2016.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: dezembro/2016.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Contínua)**, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: março/2017.

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

_____. Georg Simmel e a “sociologia da pobreza”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, 2008a, pp. 171-180. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentoqs.ufba.br>>. Acessado em: outubro/2016.

_____. El Programa Bolsa Família: el paradigma *maximin* de justiça social. In: SOLANO, Carlos Barba e LOMELÍ, Enrique Valencia (coords.). **La Reforma Social en América Latina en la Encrucijada**: transferências condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. Buenos aires: CLACSO, 2016, p. 179-216.

KLEIN, Carin. A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, vol. 13, n. 01, 2005, pp. 31-52.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 27, n. 72, setembro-dezembro, 2014, pp. 463-477.

LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, 2012, pp. 323-344. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acessado em: maio/2015.

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

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

LEÓN, Magdalena de. El empoderamiento de las mujeres: Encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. **La Ventana**, n. 13, 2001, pp.94-106. Disponível em: <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan>>. Acessado em: dezembro/2016.

MACÊDO, Márcia dos Santos. 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, 2007, pp. 135-177.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

MARTUCCELLI, Danilo. Figures de la domination. **Revue Française de Sociologie**, Paris, 45-3, 2004, p. 469-497.

McCRAW, Thomas K. **Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction**. Harvard University Press, 2007.

MIOTO, Regina. Política social e trabalho familiar. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, out/dez, 2015, p. 699-720. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n124>>. Acessado em: outubro/2016.

MOLYNEUX, Maxine. Mobilization without emancipation ? Women's interests, state and revolution in Nicaragua. **Critical Social Policy**, n. 10, 1994, pp. 227-254.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito : as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e Saúde Coletiva**,

vol.12, n. 06, Rio de Janeiro, nov-dez/2007, pp. 1453-1462. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em: novembro/2016.

MONTALI, Lília. Família e Trabalho. In: IVO, Anete B. L. *et al.* **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, p. 232-236.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, abr-jun/2012, pp. 270-287. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em: fevereiro/2016.

MOSEDALE, Sarah. (2005). Policy arena. Assessing women's empowerment: Towards a conceptual framework. **Journal of International Development**, 2005, n. 17, pp. 243-257. Disponível em: <<http://www.readcube.com/articles>>. Acessado em: dezembro/2016.

MOSER, Caroline O. N. Gender planning in the third world : Meeting practical and strategic gender needs. **World Development**, Vol, 17, n.11, 1989, pp. 1799-1825. Disponível em: <<http://sciencedirect.com>>. Acessado em: novembro/2016.

MOTA, Ana Elisabete. O fetiche da Assistência Social. In : _____ (org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010, pp. 15-18.

_____. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. In: _____ (org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010a, pp. 21-57.

MUSSO, Sandrine. Didier Fassin, Jean-Sébastien Eideliman (dir.), *Économies morales contemporaines*, **Terrains/Théories** [En ligne], 2015. Disponível em: <<https://teth.revues.org/264>>. Acessado em: dezembro/2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000.

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), Salvador, 21-23 de setembro de 2016.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Porto : Porto Editora, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado Social. In: IVO, Anete B. L. *et al.* (coords.). **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, pp. 227-232.

PERINE, Marcelo. **Quatro lições sobre a ética de Aristóteles**. São Paulo : Edições Loyola, 2006.

PINTO, Michele de Lavra. *Insider e outsider: os critérios para o Bolsa Família e o CadÚnico*. **Workshop Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America**. Universidade Católica do Salvador e Comparative Research Programme on Poverty (CROP), Salvador, 21-23 de setembro de 2016.

PIOVESAN, Flávia e VIEIRA, Renato Stanzola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Iberoamericana de Filosofia, política y humanidades**, Araucária: n. 15, abr/2006, pp. 128-143. Disponível em: <<http://www.institucional.us.es/revistas/Araucaria>>. Acessado em: nov/2016.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, jul-set/2013, pp. 513-532. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acessado em: ago/2015.

PIZZIO, Alex. Desqualificação e qualificação social : uma análise teórico conceitual. **Revista Mal Estar e Subjetividade**, Fortaleza, v. 09, n. 01, março/2009, pp. 209-232. Disponível em: <<http://www.pepsic.bvsalud.org>>. Acessado em: jun/2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Human Development Report 1995**. New York : Oxford University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org>>. Acessado em: maio/2015.

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

ROJAS LASCH, Caroline. Sexuación y subjetivación en las prácticas de assistência en Chile. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, vol. 44, n. 152, abri/jun, 2014, pp. 313-333. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> . Acessado em: dez/2016.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado-Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SARACENO, Chiara. **Sociologia da Família**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Conceituando “empoderamento” na perspectiva feminista. In: **I Seminário Internacional: Trilhas do empoderamento de mulheres – Projeto TEMPO**, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br>>. Acessado em dez/2016.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres na periferia de São Paulo**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e realidade**, n. 20 (2), jul/dez 1995, pp. 71-99. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br>> . Acessado em: março/2015.

SILVEIRA, Antonio Maria. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 02, 1975, pp. 03-15. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.fgv.br>>. Acessado em: mar/2015.

SIMMEL, Georg. **Les pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Vera. Mulher, autonomia e trabalho. In: **Autonomia econômica e empoderamento da mulher**. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2011, pp. 281-301.

SORJ, Bila e 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, pp. 187-206.

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: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007, pp. 119-162.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SUPLICY, Eduardo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 11, n. 30, maio-agosto/1997, pp. 79-93.

THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização — subsídios para o debate. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 07, 2003, pp. 122-126. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories>>. Acessado em maio/2015.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 177, jul-set/1989, pp. 29-49.

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

UGÁ, Vivian Dominguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Curitiba: Appris: 2011.

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: maio/2015.

_____. **World Development Report 2000/2001**: Attacking Poverty. World Development Report. New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>>. Acessado em: out/2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

YOUNG, Kate. **Planning development with women**: making a world of difference. London: Macmillan, 1993.