



**6º Encontro Internacional de Política Social**  
**13º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl  
Marx para pensar a crise do capitalismo  
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

---

Mesa coordenada: Proteção social no capitalismo em crise e os benefícios socioassistenciais.

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTRADIÇÕES  
À SEGURANÇA DE RENDA COMO DIREITO DE PROTEÇÃO SOCIAL<sup>1</sup>**

**Bruna Carnelessi<sup>2</sup>**

Este artigo pretende pautar alguns desafios presentes na segurança de renda como direito socioassistencial no campo da proteção social. A reflexão aqui pretendida processa-se pela análise empírica do Programa Bolsa Família (PBF), maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, e sua relação política e institucional com a política de assistência social.

**1- O direito socioassistencial de segurança de renda**

A segurança de renda no campo da proteção social não contributiva no Brasil é responsabilidade estatal atribuída à política pública de assistência social e ao processo de gestão pelo Sistema Único de Assistência Social (doravante SUAS). Ela deve afiançar seguranças sociais onde a segurança de renda é direito social, assim como as seguranças de convívio e acolhida (BRASIL, 2004).

Apesar dos incontestes avanços promovidos pela CF-88 no campo da segurança de renda não contributiva, observa-se que a segurança de renda como direito socioassistencial já nasce focalizada aos idosos e às pessoas com deficiência, e condicionada à situação de pobreza, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Ainda que se reconheça certa ampliação da cobertura de segurança de renda com a expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionados (PTRC), é necessário também ponderar criticamente que essa ampliação na trajetória das políticas

---

<sup>1</sup> Este artigo decorre das reflexões desenvolvidas na pesquisa de doutorado, cuja Tese intitula-se: Segurança de renda: direito de proteção social do Cidadão Brasileiro (CARNELOSSI, 2017)

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Psicologia Política, Movimentos Sociais e Políticas Públicas pela EACH-USP. Integrante do NEPSAS/PUC-SP. Assistente Social, trabalhadora do SUAS no município de São Paulo. E-mail: <brucamelossi@uol.com.br>.

sociais apresenta princípios e estruturas de gestão muitas vezes contrastantes e, em certa medida, antagônicos, quanto a assistência social no patamar de política pública de seguridade social no país, como se verá com mais detalhes a seguir no estudo do PBF. Essa ponderação é especialmente importante no campo de conhecimento do Serviço Social, onde há correntes de pensamento que desqualificam a política de assistência social sob o rótulo de ‘assistencialização’, justamente por associá-la diretamente ao esse tipo de PTRC.

O emprego da noção de ‘assistencialização’ carrega consigo uma desqualificação preponderante da Política de Assistência Social por parte de alguns assistentes sociais<sup>3</sup>, ao ser interpretada como uma ação focalizada e emergencial de combate à pobreza.

É diante dessa associação reducionista entre assistência social e PTRC que torna-se ainda mais eminente a necessidade de problematizar as contradições do PBF no patamar de benefício socioassistencial, desmistificando, assim, a noção de assistencialização que impregna o Serviço Social.

Em que pese a trama complexa que se estabelece na institucionalização da segurança de renda protagonizadas pelos BPC e PBF, o fato desses benefícios serem dissociados do mercado de trabalho colocam-lhes, de forma mais ou menos acentuada, no campo da política de assistência social. É nesse sentido que, tal como Sátyro e Soares (2009, p. 7), entende-se tanto BPC quanto PBF como sendo os dois carros-chefes da proteção social não contributiva no Brasil<sup>4</sup>, atualmente do ponto de vista monetário, e não dos serviços socioassistenciais.

---

<sup>3</sup> Há que se observar que, embora uma parte da categoria profissional do Serviço Social não legitime a política de assistência social, historicamente essa categoria profissional se posiciona em defesa da Política de Assistência Social – guiada pela compreensão universal de direitos – e reconhece o importante papel do trabalho de assistentes sociais na histórica consolidação da Assistência Social como direito de cidadania. Para o Conselho Federal de Serviço Social (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2009), o processo de instituição da Assistência Social como direito social e política de Seguridade Social transportou-a da concepção de favor, da pulverização e dispersão, ao estatuto de Política Pública e da ação focal e pontual à dimensão da universalização. Portanto, o posicionamento da categoria profissional em defesa da assistência social, enquanto política de direito social, revela que os valores e princípios da Assistência Social não são díspares dos valores firmados pelo Código de Ética do Serviço Social, que articulam direitos amplos, universais e equânimes, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais e pela igualdade de condições, e não apenas pela instituição parca, insuficiente e abstrata igualdade de oportunidades, que constitui a fonte do pensamento liberal. (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2009, p. 11).

<sup>4</sup> Pode-se argumentar que a Previdência Rural é não-contributiva, mas, nesta tese, considera-se como contributiva, na medida em que há uma contribuição em trabalho, ainda que não necessariamente financeira. Aos leigos, vale dizer que os beneficiários da Previdência Rural não precisam comprovar contribuição, apenas o exercício de atividades agrícolas. (SÁTYRO; SOARES, 2009, p. 7).

O atual estágio de regulação da segurança de renda, como afirma Amorim<sup>5</sup> (2011, p. 58), permite constatar que a “[...] segurança de rendimentos é um desafio posto pela Política de Assistência Social, e se configura um campo e um direito em construção no contexto da institucionalidade desta política” (AMORIM, 2011, p. 58). Neste sentido, a garantia da segurança de renda em seu adensamento legal, é apresentada como um desafio para a ampliação da cidadania, que tensiona, política e economicamente, a definição do campo de atuação da Política de Assistência Social e da Seguridade Social (Ibidem, p. 55).

## **2 – O Programa Bolsa Família: contradições no campo da Assistência Social**

O PBF, lançado em 2004 pela Lei 10.836/2004, é um programa de transferência direta de renda condicionado, que tem como foco famílias em situação de pobreza (com renda per capita mensal entre R\$85,01 e R\$170,00) e de extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$85,00).

Aqui, observa-se uma definição de pobreza restrita à condição individual de acesso ao dinheiro, ou seja, ainda que o próprio programa reconheça uma certa dimensão multifatorial da situação de pobreza ao pretender garantir vários direitos sociais básicos, sua condição de acesso é definida apenas pela quantidade de dinheiro que uma pessoa possui no mês.

Outra característica central do PBF é o papel da família enquanto demandatária da transferência de renda. Neste artigo me alinho à argumentação de Ana Fonseca, em seu livro *Família e Política de Renda Mínima*, no qual afirma que “[...] a mudança de destinatário do indivíduo para a família pode significar o abandono de uma perspectiva política voltada para o fortalecimento da cidadania, já que o indivíduo pode ser um cidadão, enquanto a família não” (FONSECA, 2001 apud SILVA, 2014, p. 158).

O valor mensal recebido pela família varia conforme a composição familiar declarada e o valor de complemento da per capita, mas em janeiro de 2018 o valor médio nacional do benefício foi de R\$ 178,45, aproximadamente 18% do valor do salário mínimo.

---

<sup>5</sup> Amorim foi o único autor encontrado no Serviço Social que discute a segurança de renda enquanto direito socioassistencial. Sua dissertação de Mestrado, intitulada “O direito socioassistencial de segurança de rendimentos no Brasil”, foi apresentada em 2011 na Universidade de Brasília.

Ora, se o valor do salário mínimo brasileiro já é o mais baixo valor que um trabalhador brasileiro pode receber por sua força de trabalho, como pode o valor do benefício do PBF aos mais pobres ser 20% do que já definido como mínimo para sobrevivência material?

Essa é uma questão que se desdobra na reflexão sobre as discrepâncias dos valores monetários entre os benefícios previdenciários e os benefícios socioassistenciais. Será o benefício socioassistencial que possibilita o acesso ao dinheiro dissociado do mercado de trabalho de segunda classe? Por que o mínimo necessário para a sobrevivência de um trabalhador com carteira assinada é maior que o mínimo necessário para “aliviar a pobreza” de milhões de famílias brasileiras?

Outro exemplo da residualidade do PBF é demonstrado quando considera-se o valor médio do PBF, que é aproximadamente 2,5 vezes menor que a quantidade necessária para se comprar uma cesta básica na capital de São Paulo, com um preço estimado de R\$ 435 reais, segundo levantamento do DIEESE (2017)<sup>6</sup>. Será possível aliviar a pobreza com um valor inferior ao mínimo necessário para repor as calorias mínimas de existência material?

A comparação entre essa residualidade da transferência monetária do PBF e o mínimo necessário para sobrevivência fica ainda mais discrepante quando compara-se com o valor do salário-mínimo calculado pelo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em Abril de 2017 orçado em R\$ 3.899,66 reais.

Diante desses números, que desvelam a pobreza de um benefício para pobres, é também indecoroso apreender a pobreza das argumentações de criminalização do consumo propiciado pelo PBF. Que consumo é esse com baixíssima capacidade de compra? É esse consumo propiciado pelo PBF, incapaz sequer de adquirir uma cesta básica, que é demonizado?

A cobertura do PBF, embora demasiadamente focalizada nos mais pobres, teve um rápido e expressivo aumento desde a criação do programa em 2004, passando de 3,6 milhões de famílias beneficiárias em 2003 para 13,3 milhões de famílias em 2017.. Portanto, embora o PBF compreenda um programa altamente focalizado e com uma transferência de renda residual, caracteriza-se por uma cobertura massiva no território nacional. É importante registrar aqui que pela primeira vez na história do programa desde

---

<sup>6</sup>NOTA À IMPRENSA. Custo da cesta básica sobe em 20 capitais. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2017/201703cestabasica.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

a sua criação, em 2018 houve uma diminuição do orçamento do PBF de aproximadamente 3 bilhões de reais, impactando na exclusão de 2 milhões de famílias. É importante registrar é que estar dentro dos critérios exigidos pelo programa não garante o acesso ao programa. Com isso, pontuamos que, diferente do BPC, o PBF não constitui ainda um direito legalmente assegurado, o que significa que o preenchimento de todas as condições de elegibilidade não gera automaticamente a concessão do benefício. Assim, o déficit de cobertura do PBF às famílias elegíveis expressa uma opção política, cuja prioridade não é a proteção de segurança de renda, tampouco os critérios de elegibilidade, mas sim a dotação orçamentária do programa definida pelo Poder Executivo Federal.

Outro aspecto institucional da gestão do PBF se refere ao Cadastro único dos programas sociais, o CadÚnico, que levanta várias informações sobre as condições de vida dessas famílias pobres, que podem ser agrupadas em diversas dimensões: (i) vulnerabilidade (composição demográfica, presença de mulheres gestantes e amamentando, presença de indivíduos com necessidades especiais); (ii) educação (analfabetismo e escolaridade); (iii) mercado de trabalho (participação no mercado de trabalho, rendimento do trabalho, formalização); (iv) disponibilidade de recursos (rendimento e despesa familiar per capita); (v) bem-estar infantil (trabalho infantil, frequência e progressão escolares); e (vi) condições habitacionais (acesso a água, esgoto e energia elétrica).

A publicação do 23º Boletim Políticas sociais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015), ao abordar especificamente a Política de Assistência Social, alerta que o crescimento acelerado do CADÚnico sinaliza uma alteração preocupante dos rumos da proteção social no país, pois a medida que as garantias sociais estão condicionadas à pobreza, há o risco de ocorrer um reducionismo no escopo da proteção social no país.

Acompanha esse instrumento de focalização, estratégias de controle e averiguação dos dados cadastrais declarados ao CADÚnico. Para tanto, integra o CADÚnico verdadeiros sistemas executores de critérios e penalidades com códigos de controle e regras em caso de fraudes e inconsistências cadastrais, como explicitado na portaria nº 177 de 16/06/2011, que dispõe sobre os “Procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”, dedicando uma seção exclusiva para tratar das Medidas de Controle e Prevenção de Fraudes e Inconsistências Cadastrais.

Desde 2005, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (doravante SENARC), responsável pela operacionalização do PBF, realiza processos anuais de verificação de fidedignidade das informações declaradas ao Cadastro Único. Atualmente, existem três processos periódicos que a SENARC executa para assegurar a qualidade das informações de suas bases de dados: a Revisão Cadastral<sup>7</sup>, a Averiguação Cadastral<sup>8</sup> e a Exclusão Lógica<sup>9</sup>.

É absolutamente perverso que o Estado brasileiro se envolva tanto com o desenvolvimento de instrumentos utilitaristas e burocráticos para monitorar as famílias pobres do país enquanto “[...] o número da sonegação de impostos normalmente apresentado pela Procuradoria da Fazenda Nacional está entre 400 e 500 bilhões de reais. Recentemente, vem se falando em 900 bilhões de reais.” (VILLAS-BÔAS, 2016, n.p.). Para se ter uma ideia, esse valor corresponde a quase cinco vezes todo o valor pago pelo PBF desde outubro de 2003<sup>10</sup>, ou então, com esse valor de imposto de renda sonegado é possível pagar o PBF por 31 anos considerando o mesmo padrão de cobertura que tem em 2017.

Tão, ou até mesmo, mais grave é o tratamento que se dá aos sonegadores no Brasil, cujo legislador nunca se interessou em punir a sonegação de forma séria e severa. Ao contrário disso, as famílias mais pobres brasileiras sofrem uma criteriosa avaliação ao se cadastrarem para os programas sociais, e, frequentemente, são os alvos abordados pelos jornais de maior circulação nacional. Ressalta-se aqui a desigualdade no trato do estado brasileiro para com os padrões de segurança de renda de seus cidadãos.

Outro importante eixo estruturante do PBF que merece ser problematizado se refere ao sistema de gestão das condicionalidades do Programa, cuja execução é de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social.

---

<sup>7</sup> A Revisão Cadastral consiste na convocação para atualização cadastral das famílias registradas no Cadastro Único, beneficiárias de programas sociais, que não realizam atualização cadastral há mais de 24 meses (cadastros desatualizados). A Revisão Cadastral do Programa Bolsa Família ocorre desde 2009 e está disciplinada na Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, que estabelece seus conceitos e procedimentos. (BRASIL, 2016, p. 2).

<sup>8</sup> A Averiguação Cadastral tem o objetivo de verificar sistemática e periodicamente a consistência das informações registradas na base de dados do Cadastro Único e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas. Pode-se comparar o processo de Averiguação Cadastral à “malha fina” da declaração do Imposto de Renda. (BRASIL, 2016, p.2).

<sup>9</sup> A Senarc iniciou em 2013 a implantação de um procedimento de exclusão lógica (não física) dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses. Apesar do art. 18, da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, já prever que o município possa realizar a exclusão da família pelo motivo “família desatualizada há mais de 48 meses”, a ação iniciada em 2013 possibilita a exclusão lógica dessas famílias por parte da Senarc, que então inicia a busca dessas famílias junto aos municípios e envia arquivo de exclusão das famílias não encontradas para o processamento da CAIXA. (BRASIL, 2016, p.2).

<sup>10</sup> De outubro de 2003 até 2016 foram investidos R\$ 211.497.779.860,00 reais no PBF.

A perspectiva crítica adotada nesta tese localiza os princípios desse modelo condicionado de PTR no modelo de gerenciamento típico do *Workfare*<sup>11</sup>, assim como a gestão de focalização do CADÚnico. No caso das condicionalidades, a ideia é, então, transmutar o beneficiário da condição de passivo (receber sem contrapartidas) para ativo, no sentido de acessar serviços públicos de saúde e educação.

Essa lógica de ativação do beneficiário dirige-se rumo à superação individual da sua condição de pobreza, priorizando a lógica de autor responsabilização, o que significa retornar a questão da pobreza para o plano moral, uma vez que responsabiliza o beneficiário pelo acato ou não das condicionalidades.

Por essa perspectiva conservadora e moralista existe uma premissa de que pais pobres são, de alguma forma, unicamente os responsáveis pela frequência de seus filhos na escola ou na unidade de saúde. Diante dessa concepção, pode-se dizer que as condicionalidades se enquadram numa certa “visão paternalista da pobreza” ou tuteladora.

O caráter conservador e moralista das condicionalidades também se pauta na defesa de que os pobres não podem receber dinheiro sem contrapartida direta, para não fomentar a dependência e acomodação.

A perspectiva crítica aqui adotada entende a premissa moralista de culpabilização dos beneficiários em descumprimento das condicionalidades como inconsistente com as condicionantes estruturais da pobreza e da acumulação de renda, expressas pela forma como a sociedade se organiza para produzir e distribuir (SILVA, 2016, p. 173),

A gestão dos efeitos do descumprimento das condicionalidades requer sistemas executores de critérios e penalidades com códigos de controles, regras e mecanismos que lhes são próprios. São esses sistemas altamente informatizados, capazes de operar simbolicamente, o que Monnerat (2007) designa por criação de bons pobres e maus pobres, evidenciando, assim, a figura de pobre merecedor *versus* o cidadão de direitos.

Esse processo de vigilância é acompanhado, concomitantemente, com um processo de estigmatização das famílias, gerando situações onde a vergonha é imposta de fora, sob o status de “descumpridor de condicionalidades”.

---

<sup>11</sup> Esse termo *workfare*, junção das palavras inglesas *work* (trabalho) mais *welfare* (bem-estar), foi criado nos Estados Unidos em 1960 para designar o bem-estar às custas do trabalho.

A natureza burocratizante, tecnicista e controladora da gestão do PBF também favorece a presença de posturas profissionais de caráter humilhante, intrusivo e moralizador (CHOLLET, 2013) na relação com os beneficiários. Walker (2014, p. 4), em sua obra *The Shame of Poverty*<sup>12</sup>, alerta sobre o papel do profissional na execução desses programas sociais, ao afirmar que “quando da solicitação de benefícios, funcionários mal preparados agem com base em estereótipos, praticando abusos até que a legitimidade destas demandas seja comprovada”.

Esse cenário é permeado por sistemas informatizados que conduzem ao que Sposati (2011) denomina por “robotização do social”, cujas atividades profissionais são contaminadas pela percepção que concebe o cidadão enquanto um mero fornecedor de dados, sendo a capacidade protetiva traduzida por números e cópias de documentos para a comprovação, por vezes vexatórias e meritocráticas de sua necessidade.

Nesse contexto, segundo Hespanha (2012, p. 158), “[...] frequentemente se considera o profissional uma espécie de fiscal de rendimentos ou mesmo de examinador de modo de vidas”. Para tanto, importa questionar se esses tipos de PTR de fato realiza m o enfrentamento à exclusão, ou reforçam a vigilância e controle dos mais pobres (GOUGH, 2000). Como alerta, Hanlon e Barrientos (2010 apud RAMACCIOTTI, 2014, p. 104),

Existe a possibilidade de que as condicionalidades acabem punindo justamente aqueles que mais precisam de ajuda. As famílias mais vulneráveis são exatamente aquelas as que não conseguem cumprir todas as condicionalidades e perdem seu benefício sendo duplamente penalizadas. (HANLON; BARRIENTOS, 2010 apud RAMACCIOTTI, 2014, p. 104)

É interessante observar que esse distanciamento da condição de direito na condição de benefício condicionado do PBF ocorre a medida que o aproxima da Assistência Social, que passa a ser locus responsável pela gestão na ponta do PBF.

A aproximação da assistência social ao PBF limitou-se ao seu financiamento e à operacionalização na ponta, ou seja, é mais municipalizada. Como aponta Coutinho (2013), há uma distância entre a assistência social e o PBF acirrada ‘no topo’ (plano federal) e afrouxada ‘na ponta’, conforme a alta capilaridade dos serviços socioassistenciais (plano municipal).

---

<sup>12</sup> Tradução minha: A vergonha da pobreza.



É exemplo desse distanciamento acirrado na ponta entre o SUAS e o PBF a presença da SENARC (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania) na estrutura do Ministério de Desenvolvimento social (MDS).

Essa diferenciação reflete a distinção entre os órgãos específicos singulares previstos pela estrutura regimental do MDS, assim como no caso do BPC, a gestão do benefício é operada pelas agências do INSS, reforçando um preconceito com capacidade gerencial da política de assistência social quando se trata de distribuição em massa de benefícios.

Apesar das limitações apontadas do PBF na garantia de uma segurança de renda no âmbito da política de assistência social, não é possível deixar de reconhecer que o PBF teve impactos políticos e econômicos positivos, além de avanços institucionais e de gestão, como a unificação dos PTR e a ampliação de cobertura e investimento.

Se a análise crítica do PBF aqui desenvolvida tem por objetivo seu fortalecimento e ampliação em direção à institucionalização da segurança de renda no âmbito da política de assistência social, não podemos deixar de registrar que o contexto de ajuste fiscal imposto e intensificado no país a partir de 2016 marca um período de constrangimento no campo do PBF e dos demais benefícios e serviços socioassistenciais, como já demonstramos acima ao citar o corte histórico do orçamento do programa.

Para se dimensionar o impacto dos cortes nos direitos sociais em curso desde 2016, com a ruptura democrática efetivada pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT), dados recentes da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar Contínua (PNAD/IBGE, 2018) registram um aumento de 11% na pobreza extrema, atingindo 14,8 milhões de pessoas. Esse é o segundo ano consecutivo em que a tendência se mantém após o progresso espetacular do país entre 2001 e 2012, quando se erradicou 75% da pobreza extrema no Brasil, [de acordo com cálculos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura \(FAO\)](#). Considerando o Novo Regime Fiscal imposto (NRF) ao país pela PEC 241, conhecida popularmente pela PEC fim do mundo, que congela por 20 anos as despesas discricionárias, estudo do IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018) projeta que em 2026 o PBF será extinto, colocando cerca de 25% da população brasileira em situação de miserabilidade e indigência.

Esses cortes nos direitos sociais, podem ter impacto direto na mortalidade de milhares de menores de até 5 anos até 2030, segundo estudo feito por analistas ligados à

Fiocruz e divulgado pela [revista científica norte-americana LoS Medicine](#) (EL PAÍS, 2018). Seriam 19.732 mortes a menos até 2030 em comparação com o cenário mais provável, o de que os orçamentos aumentem apenas segundo a inflação do ano anterior, como prevê, de forma global para todas as pastas do Governo, a Emenda Constitucional 95 (antiga PEC 241).

## **Considerações Finais**

Ainda que se reconheça certa ampliação da cobertura de segurança de renda com a expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionados (PTRC), é necessário também ponderar criticamente que essa ampliação na trajetória das políticas sociais apresenta princípios e estruturas de gestão muitas vezes contrastantes e, em certa medida, antagônicos, à política de assistência social no patamar de política pública de seguridade social no país.

Observa-se, então, que historicamente, o PBF tem aproximado sua gestão ao campo da política de assistência social, ainda que tal movimento seja permeado de contradições, com destaque para os aspectos relacionados com sua estrutura institucional, o seu financiamento, controle social, valores dos benefícios, acesso e acompanhamento das condicionalidades, como vimos acima.

Um dos principais desafios à segurança de renda no âmbito da política de assistência social refere-se à condição normativa do PBF, um programa de governo sem salvaguardas jurídicas. Diferente do BPC, que teve seus parâmetros previamente definidos no marco jurídico-legal como um direito social. Essa distinção normativa-jurídica entre o PBF e o BPC acarreta diretamente na capacidade de cobertura dos programas aos segmentos populacionais que pretendem beneficiar. A fragilidade política e institucional do PBF também dá margem a projetos de políticos que querem mudar o nome do programa, a depender dos ventos eleitorais<sup>13</sup>. É representativo da subordinação

---

<sup>13</sup>Tal como o projeto do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que propõe que o programa volte a ser chamar Bolsa Escola para que o beneficiário entenda que o valor é recebido por crianças estarem estudando. Este projeto esteve na pauta para ser apreciado na Constituição e Justiça (CCJ) do Senado em novembro de 2015. Cristovam Buarque disse que a intenção não é prejudicar o PT ou favorecer o PSDB, criador do Bolsa Escola, mas sim promover a palavra escola. O senador disse também que pretende ser candidato à Presidência da República em 2018, e vai propor o desmembramento do Bolsa Família em três programas: Bolsa Escola, Bolsa Família e um programa de emprego social para jovens. Segundo ele, foi um erro unir os programas sociais e colocar o Bolsa Família sob a alçada do MDS; o Bolsa Escola era coordenado pelo Ministério da Educação. O relator do P.L, senador Álvaro Dias (PR), já apresentou relatório favorável à matéria. Cf. **Projeto no Senado pretende mudar o nome do Bolsa Família**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-no-senado-pretende-mudar-o-nome-do-bolsa-familia,10000002217>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

da definição do valor do benefício do PBF aos mandos políticos as recentes medidas de austeridade e seus impactos no programa.

Historicamente registra-se no Brasil uma dualidade aplicada à segurança de renda no campo dos direitos sociais, cujas transferências de renda diferenciam o filho do pobre que recebe o PBF, o filho da classe média beneficiada indiretamente pela dedução do imposto de renda<sup>14</sup>, o filho dos trabalhadores precários que recebe o benefício previdenciário Salário Família<sup>15</sup>, e os filhos da casta do Poder Judiciário que recebem auxílio-creche<sup>16</sup>.

O que interessa aqui observar é que com esses dados permitem-se observar uma severa ausência de isonomia no reconhecimento da atenção por renda das crianças brasileiras, o que acarreta numa reprodução das desigualdades de segurança de renda pelo próprio Estado.

Nesse sentido, um dos desafios presentes se refere ao fato de que afiançar um valor monetário dos benefícios socioassistenciais em um padrão capaz de corresponder à expectativa colocada pela segurança de renda no âmbito da Assistência Social “[...] não pode ser a institucionalização de esmola, mas um mecanismo de redução da precarização do viver” (SPOSATI, 2009, p.12).

Especialmente no âmbito da assistência social, os atuais critérios de acesso aos benefícios socioassistenciais extremamente focalizados acabam por reproduzir a concepção de assistência social direcionada aos pobres e não à condição de cidadania.

Reside na presença das condicionalidades uma das principais barreiras em favor da incondicionalidade no acesso ao dinheiro dissociado do mercado de trabalho. As condicionalidades exercem o elo imaginário que associa o acesso ao dinheiro ao simbólico papel do trabalho, e por isso é tão cristalizada e legitimada pela sociedade brasileira. Desse modo, sob a alegação de desvio moral – preguiça, irresponsabilidade, indolência – no comportamento dos beneficiários, parte significativa de setores da

---

<sup>14</sup> Refere-se às deduções de imposto de renda que abatem despesas com ensino técnico, fundamental, médio, superior, pós-graduação, mestrado e doutorado até o teto de R\$ 3.561,50 reais por dependente. E as deduções decorrentes da declaração de dependentes, cujo valor de abatimento é de R\$ 2.275,08 reais por cada dependente, como informado na declaração. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/os-limites-de-deducoes-do-imposto-de-renda-2017/>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

<sup>15</sup> Salário-Família, que é o benefício previdenciário, um direito dos segurados empregados, inclusive os domésticos, e aos trabalhadores avulsos que tenham salário de contribuição inferior ou igual a remuneração máxima de R\$ 859,89 a R\$ 1.292,4 reais, recebendo por filho respectivamente R\$ 44,09 e R\$ 31,07 reais. Valores vigentes a partir de 01/01/2017. Portaria Interministerial MTPS/MF 8/2017.

<sup>16</sup> Já o valor da Assistência Pré-escolar do Poder Judiciário da União, ajustado em 2016, é de R\$ 699,00 reais. Informação disponível em: <<http://www.fenajufe.org.br/index.php/imprensa/ultimas-noticias/fenajufe/3865-cn-j-publica-portaria-conjunta-reajustando-valores-de-beneficios>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

sociedade questionam o papel dos programas de transferências de renda, desconsiderando seus impactos positivos no plano social e econômico.

A referida pesquisa revela o apoio por parte da sociedade brasileira às políticas sociais focalizadas nos mais pobres, adversa à primazia dos mais pobres, assim, 1/3 da população brasileira acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados.

O cidadão brasileiro é contrário às políticas universais e é favorável à focalização das políticas sociais, apoiando majoritariamente as condicionalidades, não reconhecendo a incondicionalidade da proteção social.

É nesse contexto que emerge a metáfora do discurso das portas de saídas orientada pela participação do beneficiário no mercado de trabalho

A aversão ao acesso ao dinheiro dissociado do mercado de trabalho através dos benefícios monetarizados como direito de segurança de renda, independente da vinculação contributiva e mercadológica, é refletida nos projetos políticos que pautam benefícios monetarizados. Assim, pesquisa sobre os PTR no Brasil revela que dentre os oito projetos apresentados à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que preveem acrescentar novas condicionalidades ao PBF, especialmente em busca da inclusão de uma nova condicionalidade relacionada à inclusão de pelo menos um integrante de cada família beneficiária em programa de qualificação profissional, nenhum deles vai em direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito *per se*, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica<sup>17</sup>.

Portanto, os projetos de lei apresentados refletem uma das conclusões principais apresentadas por Lavinás (2014, p. 15), que apreende o grau de aversão da população brasileira à desigualdade:

O brasileiro não apoiaria substituir a transferência de renda condicionada por uma renda de igual valor, a ser paga uniforme e igualmente a todos os cidadãos, embora o Brasil seja o único país do mundo a ter uma lei em vigor para garantia de uma renda de cidadania. (LAVINAS, 2014, p. 15)

---

<sup>17</sup> Desde 8 de janeiro de 2004, o mesmo ano de criação do PBF, o Brasil tem a Lei 10.835/2004, conhecida como Lei da Renda Básica de Cidadania, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo ex-presidente Lula, que garante a todas as pessoas que vivem no Brasil o recebimento de uma transferência de renda. Segundo esta lei, a instituição da RBC (Renda Básica de Cidadania) será realizada em várias etapas, com prioridade para os segmentos mais vulneráveis da sociedade, de modo que o PBF seja considerado uma primeira etapa desse processo.

Além dos argumentos conservadores que se contrapõem a uma proposta orientada pelo princípio da incondicionalidade, o presente contexto político de forte restrição fiscal fortalece o argumento da prioridade aos mais pobres, assumindo a agenda da pobreza uma centralidade em detrimento da perspectiva da cidadania social ampliada, ancorada em benefícios sociais monetarizados de cunho universalista. Em outras palavras, trata-se de um cenário no qual a ausência do compromisso com acessos igualitários às garantias de proteção social não só compromete a reversão das graves desigualdades sociais mas também tende a acentuá-las.

O contexto de aumento das desigualdades sociais, da pauperização e da conseqüente crescente insegurança de renda é ainda mais dramático quando se considera a incapacidade do sistema econômico em prover oportunidades de trabalho dignas a todos os grupos sociais. Como aponta o IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 372-373), “[...] a inserção precária de vários segmentos da população denunciaria a irrealidade do pressuposto de que o exercício do trabalho por si e as proteções formais a ele associadas poderiam garantir a proteção integral frente à pobreza”.

Essa realidade econômica e política impõe, portanto, a necessidade de garantir benefícios sociais monetarizados dissociados do mercado de trabalho, contudo os acontecimentos políticos do país têm se distanciado dessa possibilidade de fortalecer um sistema de garantia de renda vinculado à proteção social não contributiva. Como resultado, observa-se a diminuição do escopo de proteção social e o aumento da desigualdade social e da pobreza no Brasil.

A incapacidade do Estado em prover a segurança de renda como direito social é flagrante quando transforma o acesso ao dinheiro dissociado do mercado de trabalho em uma saga a ser vivida por seus cidadãos. Atendimento e esperas enormes no telefone, estado de saúde medidos em números, filas descomunais, serviços públicos lotados, funcionários burocráticos, desumanidade de parte a parte, reitera uma lógica de mercado na qual a cidadania se esvai. Essa é a lógica de gestão presente na execução dos benefícios socioassistenciais monetarizados, uma lógica que despreza a existência e as experiências do demandatário, exaurindo-o e matando-o, simbolicamente em sua condição de cidadão.

## Referências

AMORIM, Álvaro André Santarém. **O direito socioassistencial de segurança de rendimentos no Brasil**. 2011. 128f. Dissertação (Mestrado em Política Social)– Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CARNELOSSI. A segurança de renda na política pública de assistência social. In Segurança de renda: direito de proteção social do cidadão brasileiro. 2017. 178 f. **Tese** (Doutorado em Serviço Social)-Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2017.

CHOLLET, Mona. Uma utopia ao alcance das mãos. **Le monde Diplomatique**, ano 6, n. 70, maio, 2013, p.19.

EL PAÍS. **Mortalidade infantil impõe queda de braço com ajuste fiscal de Temer**.

Disponível em:

<[https://brasilelpais.com/brasil/2018/05/21/politica/1526920172\\_470746.html](https://brasilelpais.com/brasil/2018/05/21/politica/1526920172_470746.html)>.

Acesso em: 25 mai. 2018

HESPANHA, Pedro. “O (In)sucesso das políticas assistenciais: instituições e agentes”. In: GENNARI, Adilson; ALBUQUERQUE, Cristina (Orgs.). **Políticas públicas e desigualdades sociais**: debates e práticas no Brasil e em Portugal. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 147-161.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Perspectivas para o sistema de garantia de renda no Brasil. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília (DF), 2010. Disponível em:

<[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_perspectivasdapolitica.pdf)>. Acesso em: 07. jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **BPS**, Brasília (DF), n. 23, 2015.

Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/150714\\_bps23\\_ca\\_p2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/150714_bps23_ca_p2.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2015.

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

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

RAMACCIOTTI, Nathália Nabor. **Percepções das condicionalidades nos programas de transferência de renda**: o caso das beneficiárias do CRAS Morro Nova Cintra, Santos, São Paulo. 2014. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências da Saúde)-Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2014.

WALKER, R. **The Shame of Poverty**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros: 2004 a 2006.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. (Texto para discussão, n. 1435).

SILVA, Josué Pereira. **Por que renda básica?** São Paulo: Annablume, 2014.

SILVA, M. O. da S. e. As condicionalidades no Bolsa Família: sua Face Conservadora e Limites para Implementação da Renda Básica de Cidadania no Brasil. In: **POLÍTICA de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016

SPOSATI. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21.

**Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan. /jun. 2011.

VILLAS-BÔAS. A sonegação fiscal destrói o Brasil. **Carta Capital**, São Paulo, 16 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/a-sonegacao-fiscal-destrui-o-brasil>>. Acesso em: 14 maio 2017.