



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

As Condicionales nos Programas de Transferência de Renda (PTRs) - tensão entre direitos e controle dos pobres

Año
2013

Autor
Rosange Acosta de Medeiros, Mara

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Rosange Acosta de Medeiros, M. (2013). *As Condicionales nos Programas de Transferência de Renda (PTRs) - tensão entre direitos e controle dos pobres*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

Título: As Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda (PTRs) - tensão entre direitos e controle dos pobres

Número da mesa temática: 1 - Políticas de Proteção social e direitos sociais. Políticas sociais debates e dilemas para o trabalho social

Autora: Mara Rosange Acosta de Medeiros

Doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social e do Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Endereço: Rua Félix da Cunha 412.

CEP 96010-000 Pelotas/RS. Brasil. Email: rosange@ucpel.tche.br

Palavras chave: Programas de Transferência de Renda, Condicionalidades, Serviço Social

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo contribuir para uma reflexão sobre o significado contraditório das Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda - PTRs, desenvolvidos no marco do capitalismo neoliberal, alertando, particularmente aos profissionais de Serviço Social, para os riscos dessas condicionalidades reforçarem a subalternização e a negação de direitos.

Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda (PTRs)

Os autores que defendem a exigência das Condicionalidades nos PTRs costumam justificar essa defesa a partir do fato de que estas Condicionalidades são “portas de entrada” para o acesso de direitos e serviços sociais garantidores da autonomia das pessoas envolvidas, os quais não seriam acessados senão fossem cobrados. Essa justificativa tem um caráter um tanto polêmico tendo em vista que os serviços oferecidos, muitas vezes ocorrem de forma precária e em número reduzido.

Outro aspecto que necessita reflexão é o fato de que o acesso ao PTR é um direito, entretanto, ao se impor uma condição, está se retirando o caráter de direito e demonstrando assim, que o beneficiário por ser pobre é incapaz de gerir sua vida e necessita de vigilância para sair desse ciclo de pobreza em que se encontra, o que acaba reforçando uma forma de tutela e de apadrinhamento, distanciando-se assim da noção de direito de cidadania (COUTO, 2004). Nesse caso, os direitos sociais transformam-se em uma seqüência de ações, que procuram

demonstrar que a miséria é uma questão de caráter individual de difícil solução. Isso colabora para uma criminalização do pobre, que se efetiva nas diferentes maneiras como são cobradas essas contrapartidas.

Os desenhos dos PTRs trazem com destaque a figura da família como responsável pela proteção de seus membros, atribuindo a ela uma série de responsabilidades, para que possam romper com o círculo vicioso da pobreza. Essa responsabilização, sem dúvida, apresenta um sério risco de não se efetivar, tendo em vista as alterações presentes no núcleo familiar, que se expressam no desemprego crescente e na sua fragilização. Se em um determinado período, a família sofreu um processo de *desfamiliarização*, entendido como a redução da sua responsabilidade quanto ao bem estar do núcleo familiar (MIOTO, 2008), há hoje, nos PTRs um retorno ao *familismo* onde estão presentes uma série de medidas que devem ser realizadas, para que contexto do núcleo familiar seja alterado. É repassado para a família o compromisso de produzir cuidados, medidas protecionistas e aprendizados que oportunizem uma alteração no nível de vida de sua família.

Para a família pobre é dada, então, a tarefa de administrar bem o recurso recebido através do PTR e também a responsabilidade de cuidar bem dos filhos garantindo a frequência escolar de 85%, o acompanhamento da saúde (vacinação) e do estado nutricional, bem como da participação de atividades de educação alimentar (MDS), entre outras tarefas. Isso demonstra que a proteção social, de responsabilidade do Estado, volta a ser da família, independente desta apresentar condições para efetuar tais cuidados. Desta forma, a família assume papel central, justificando assim, o nome dado ao principal programa de transferência de renda, chamado simplesmente de Bolsa Família, assim “a família e a comunidade são retomadas como unidades por excelência de proteção social {...} como avalista e fiadora da proteção social do indivíduo” (FONTENELE 2007, p.161)

Há nos PTRs um processo de acompanhamento às famílias com o objetivo de propiciar condições de cumprimento das Condicionais que permitam a permanência no Programa. Esse acompanhamento é realizado por técnicos da área social, especialmente assistentes sociais, que são responsáveis por “atestar” a capacidade das famílias em cumprir com o que foi estipulado. Tal situação, muitas vezes, se configura num total controle da vida privada dos beneficiários, demonstrando um retorno, mesmo que parcial, da idéia de que o pobre é pobre por uma questão de má formação moral e comportamental, e que necessita por isso, ser fiscalizado e punido para ser gente de bem (PEREIRA, 2002).

Com referencia ao caráter moralizador da ação profissional cabe ressaltar o que afirma Jacques Donzelot (2001) em seu livro *A Policia das Famílias* em que ele destaca,

Desde o final do século XIX inúmeras associações filantrópicas e religiosas atribuíram-se o objetivo de ajudar as classes pobres, moralizar seu comportamento, facilitar sua educação, convergindo seus esforços para uma restauração da vida familiar (DONZELOT, 2001, p. 35).

A exigência de condicionalidades nos PTRs, os quais se destinam a grupos vulneráveis - aliás a vulnerabilidade expressa pela extrema pobreza ou pobreza condicionada ao número de pessoas que compõe o grupo familiar é um requisito para inserção nos PTRs -, se configuram numa arbitrariedade a medida que permite o desligamento das famílias quando comprovadas o não cumprimento. A justificativa do cancelamento do benefício, por vezes é decorrente da “falta de responsabilidade“ dos pobres em cumprir com suas tarefas. Isso nos leva a associar a presença dessas Condicionalidades a uma concepção de família em que

O homem e a mulher do povo quando vivem na desordem, frequentemente não tem nem eira nem beira. Sentem-se bem somente onde o vício e o crime reinam livremente. Nada economizam; a fome e a doença os separam. Normalmente não possuem nenhuma preocupação com seus filhos (DONZELOT, 2001, p. 36).

Assim, se fortalece um preconceito em relação às pessoas pobres, como se elas fossem seres inferiores, sem condições de terem uma vida digna, permanecendo sempre sob a tutela de profissionais que determinam o que e o como fazer, para permanecerem recebendo o benefício, dependentes do governo. De acordo com Pedro Simões

A dependência ao governo gera uma infantilização dos adultos{..} .há um desnivelamento entre o assistente e o assistido, provocando ação desnivelada entre ambos e fazendo com que os usuários da assistência sejam vistos, pelos seus “benfeitores” como necessitados de ajuda, infantilizados, inferiores, carentes, dependentes (SIMÕES, 2008 p.52)

A justificação das condicionalidades pode ser dada por essa visão da pobreza? Qual a justificativa para a penalização das famílias e o corte dos benefícios? Qual a coerência dessas medidas? Lena Lavinas (1998) afirma que as Condicionalidades nos PTRs estão de acordo com o modelo contemporâneo denominado assistencialismo responsável, no qual as políticas públicas de caráter assistencialista impõem contrapartidas dos beneficiários fazendo com que estes se tornem responsáveis pelas superação de suas debilidades.

Tendo em vista a vinculação de um número expressivo de assistentes nos PTRs cabe a indagação. Qual é a direção dada ao exercício profissional, na atuação junto aos beneficiários. Uma possibilidade de acesso aos direitos sociais ou um meio de “policiamento” da vida privada da população?

Os profissionais de Serviço Social e o acompanhamento das condicionalidades: afirmação ou negação de direitos

Ao longo das duas últimas décadas, o projeto ético político profissional do Serviço Social cujos pilares de sustentação são a Lei de Regulamentação da Profissão (1993) , o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais(1993) e as Diretrizes curriculares (1996) para os cursos de Serviço Social, vêm se consolidando através do envolvimento da categoria profissional na busca de ampliação e efetivação dos direitos sociais materializados em dispositivos legais, através da LOAS e, mais recentemente do SUAS.

A partir de 1980 teve início o debate a respeito da direção a ser dada à profissão, permitindo o amadurecimento dos questionamentos emanados na década de 1960 com o Movimento de Reconceituação. José Paulo Netto (1991) coloca que esse período marca o início da incidência de uma direção e forja o projeto de ruptura. Esta direção aponta, no plano ideo-político, a ruptura com o histórico conservadorismo no Serviço Social e a construção de um novo projeto profissional.

O Código de Ética Profissional do Assistente Social propõe um compromisso com a universalidade, com a liberdade, com a democracia, partindo da compreensão de que *a ética deve ter como suporte uma ontologia do ser social* (BARROCO, 2001),rompendo, assim, com as formas conservadoras de agir tão presentes ainda na prática profissional, buscando romper compreender e intervir no conjunto das contradições da realidade social. De acordo com Yolanda Guerra é possível ao profissional

desenvolver escolhas capazes de desencadear ações profissionais motivadas por compromissos sociocêntricos que transcendam a mera necessidade pessoal e profissional de seus agentes que se hipertrofia na esfera da cotidianidade (GUERRA, 2007, P.15).

É importante refletir sobre o cotidiano dos profissionais, tendo em vista que eles serão definidores da posição assumida diante da realidade pois sua ação deve pautada por valores e ideologias que orientam sua intervenção profissional. Será que os profissionais tem

clareza da finalidade de suas ações junto aos PTRs? Tem consciência que podem reproduzir ações pautadas no conservadorismo?

Na medida em que justificam sua intervenção em decorrência dos objetivos da instituição ou do Programa, afirmando que "o programa exige" não estão desenvolvendo uma prática conservadora, ainda que tenham um discurso pautado em princípios éticos?

Como agir diante da cobrança das condicionalidades? Iolanda Guerra afirma que é possível fazer escolhas. Aldaíza Sposati lembra que devemos reagir diante da imposição da vigilância das condicionalidades, pois "Não somos fiscais de condicionalidades e o CRAS não é posto de fiscalização" (SPOSATI, 2006, p. 6)

A partir destas autoras é possível perceber que a "escolha" da possibilidade de como agir está sempre presente. Ter condições objetivas para agir e escolher com consciência é um ato de liberdade. A liberdade é, então, uma capacidade fundamental do agir ético. Segundo Maria Lucia Barroco,

a ética é definida como uma capacidade humana posta pela atividade vital do ser social; a capacidade de agir conscientemente com base em escolhas de valor, projetar finalidades de valor e objetivá-las concretamente na vida social, isto é, ser livre" (Barroco 2001, p.19).

Assim a liberdade de escolha implica em construir estratégias a partir do conhecimento para uma intervenção no cotidiano capaz de garantir direitos e resgatar a cidadania, tendo claro que a nossa ação tem um componente político, pois pressupõe comprometimento em eleger a emancipação como objetivo central de nossa intervenção. Para Terezinha Rios (2001), a idéia de política está articulada ao pressuposto do poder. O poder não separa da força (dominação e consenso), que são os meios que possibilitam influir no comportamento humano, sinalizando para práticas emancipatórias.

Apesar dos desafios do cotidiano apontados por Guerra (2007), os quais se expressam na diferencialidade de ações, que se caracteriza pela diversidade de demandas; na imediatividade decorrente da necessidade de garantir a reprodução social dos indivíduos; e na superficialidade extensiva decorrente do grande fluxo de demandas é preciso refletir sobre a ação profissional junto aos PTRS.

Qual é o valor da ação profissional e qual a intenção do nosso agir, tendo presente que O Código de Ética nos indica um rumo ético-político, um horizonte para o exercício profissional. Conforme Marilda Iamamoto, "O desafio é a materialização dos princípios éticos

na cotidianidade do trabalho, evitando que se transformem em indicativos abstratos, descolados do processo social” (IAMAMOTO, 1999. p, 77).

Assim a questão ética se coloca como um pressuposto para o desvelamento da realidade, face às implicações do agir profissional, tendo em vista que o Projeto ético político profissional enfrenta grandes desafios na atualidade, em decorrência das novas configurações da questão social e, também em decorrência das novas relações Estado/mercado e sociedade, decorrentes do avanço do neoliberalismo.

O projeto ético-político propõe que o Serviço Social coloque-se a serviço dos usuários, utilizando-se de um conhecimento teórico-metodológico crítico e concretizando um processo de ruptura com práticas conservadoras, contrapondo-se à lógica do mercado

O assistente social, enquanto trabalhador também sofre ameaças de desemprego, também tem suas condições de trabalho precarizadas. Porém cabe destacar que é necessário construir alternativas que sinalizem para o avanço da democracia e universalização dos direitos. Para isso, é necessário reafirmar a responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas e estimular a descentralização e a democratização das políticas sociais.

Cabe, então, aos assistentes sociais, captar a própria realidade, posto que nela estão presentes os processos sociais sobre os quais a profissão intervém. Significa apreender os processos societários em curso e os modos e meios através dos quais eles afetam o conjunto da vida social, em cada realidade. Em função da natureza da ação profissional, é de responsabilidade do Serviço Social trazer à tona os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais, materializadas na exclusão econômica, política, social e cultural e no desmonte a que a sociedade brasileira vem sendo submetida em matéria de direitos sociais e de políticas públicas.

Dessa forma, pensamos serem pertinentes as observações de Marina Abreu (2002), ao explicitar o principal desafio aos assistentes sociais na direção de uma perspectiva emancipatória; o de contribuir profissionalmente para o fortalecimento e avanço de lutas e processos que contribuam para a emancipação dos sujeitos envolvidos nos processos coletivos, dando vida ao Projeto Ético Político Profissional.

Para que isso ocorra, é preciso construir mecanismos capazes de operacionalizar este projeto. Esses mecanismos passam, necessariamente, pela efetivação de parcerias com outros atores sociais que comungam da utopia da construção de um novo projeto societário e principalmente pela construção de alianças com os usuários dos serviços sociais, superando o

fatalismo que nos imobiliza diante do avanço neoliberal, pois como afirma José Paulo Netto “diante de tudo isso, fica claro que o projeto ético-político do Serviço Social tem futuro. E tem futuro porque aponta precisamente para o combate (ético, teórico, político e prático-social) ao neoliberalismo” (1999, p. 108).

Considerações finais

A emergência do debate e implementação PTRs em âmbito internacional teve seu período de maior ênfase a partir da década de 1980, em decorrência da crise gerada pelo avanço do neoliberalismo, entretanto a idéia de transferência de uma renda para as pessoas que se encontrassem incapazes de suprir suas necessidades de subsistência remonta ao ano de 1526, tendo como idealizador Thomas Moore.

No caso do Brasil, os critérios de elegibilidade estão baseados na pobreza extrema e que seus efeitos positivos, se concentram mais na garantia da sobrevivência e menos no enfrentamento da pobreza, ou seja, os PTRs possuem um caráter de minimização da miséria e não de sua prevenção, embora em sua normatização a justificativa para a existência das condicionalidades estejam baseadas na proposta de rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Em relação à pobreza é possível concluir que em nível de América Latina, a mesma tem se configurado em um problema estrutural, que vai além da insuficiência e distribuição da renda, pois envolve uma parcela grande da população que se encontra fora do mercado de trabalho ou em situação de trabalho precário.

A pobreza no Brasil tem sido trabalhada através da utilização da política de assistência social, fundamentada na focalização da pobreza extrema e no cumprimento de condicionalidades, através da implementação de programas de transferência de renda.

Outro fator importante de ser destacado é que os PTRs repassam para as famílias a responsabilidade da situação de pobreza em que se encontram. Este fenômeno denominado de “familiarização” culpabiliza a família pelo seu “fracasso” e retoma a visão de que os pobres são pobres porque não se esforçam, tanto ênfase para a necessidade de um processo de fiscalização ou de “vigilantismo” para definir quem merece e quem não merece receber o benefício. Isso, na verdade, se configura num retrocesso histórico, no qual a família é a responsável pelo bem-estar social.

A análise documental revela que a maioria dos programas são focalizados na pobreza absoluta, sendo incapazes de ir além das necessidades básicas configurando-se assim numa política compensatória e residual, que ao impor condicionalidades retrocede no tempo, negando direitos sociais, duramente conquistados.

Finalmente, um aspecto também importante está relacionado a atuação do Serviço Social junto aos PTRS, no acompanhamento das Condicionais, onde, negando o processo histórico da categoria e o projeto ético político assumido que preconiza a defesa dos direitos humanos, da ampliação da cidadania, se submetem, muitas vezes ao exercício do “policiamento” dos beneficiários dos programas. É urgente a retomada da discussão acerca do papel do Assistente Social nos PTRs, a medida que a intervenção dos assistentes sociais nessa conjuntura, enquanto profissionais inseridos nos processos de implementação e gestão desses programas, deve, necessariamente estar pautada na luta por direitos e pela construção da cidadania dos grupos sociais com os quais se trabalha.

Referencias bibliográficas

BARROCO, Maria Lúcia Silva. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. São Paulo: Cortez, 2001.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social nas sociedades brasileiras: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

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

FONTENELE, Yolanda Carvalho. A política de Assistência no Brasil: **Revista Sociedade em Debate**. v.13,n.2. Pelotas:EDUCAT, 2007

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégias de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. *Revista Serviço Social e Sociedade*. N.91. São Paulo, 2007.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social Na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MIOTO, Regina Célia T. Família e políticas sociais. BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo:Cortez, 2008.

MOORE, Tomas. **Utopia**. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. 9. ed. São Paulo: Escala Ltda, 2003.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1991.

SIMÕES, Pedro. Porque estudar o perfil profissional? **Revista Serviço Social e Realidade**, v.17,n.1. São Paulo:Franca, 2008;

SPOSATI, Aldaíza. As condicionalidades no Bolsa família [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rosange@terra.com.br> em 26 out. 2006.

_____. Questão de Ordem – O que é o CRAS? **Encontro Nacional de coordenadores de CRAS: acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, 19 a 21/6/06 (material digitalizado)