

Programa Bolsa Família e a instabilidade na gestão da precariedade: refletindo sobre futuros possíveis

VIVIANE MATTAR

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

ROGERIO LOPES AZIZE

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

RODRIGO DE ARAÚJO MONTEIRO

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

DOI 10.11606/issn.2316-9133.v28i2p39-45

Gente é pra brilhar, não pra morrer de fome.
(Caetano Veloso)

O Programa Bolsa Família é talvez uma das políticas públicas mais bem-sucedidas já aplicada no Brasil. Criado em 2003, ainda no primeiro governo Lula, o Programa tem como objetivo principal a transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza, compondo o chamado Plano Brasil Sem Miséria. Dois pontos, contidos nas diretrizes de sua criação, marcam seu diferencial dentro do campo de políticas de enfrentamento à pobreza: a existência de condicionalidades a serem cumpridas pelas beneficiárias, nos âmbitos da educação e da saúde; e o privilégio de concessão do benefício a mulheres, o que explica o uso do feminino acima.

Encontramos, durante esses 15 anos, levantamentos de avaliação do PBF que parecem unânimes em apontar os avanços ocorridos no que se refere à mitigação da pobreza e ao combate à fome tanto de uma perspectiva quantitativa como qualitativa. Dentre eles, podemos destacar a diminuição da evasão escolar, ampliação do acesso ao sistema de saúde, fortalecimento da estrutura de assistência social, aumento da autonomia das mulheres e mudanças até mesmo no exercício de seus direitos (REGO; PINZANI, 2014; MARINS, 2017; CAMPELO, 2017).

No entanto, o PBF assume um caráter ambíguo, por um lado servindo como meio de emancipação e empoderamento feminino e, por outro, reiterando normatividades de gênero que demarcam papéis de homens e mulheres, deixando evidente a moralização do lugar feminino e da condição materna. Outra crítica direcionada ao programa diz respeito a melhorias nas condições de vida dos pobres. Autores como Yazbek (2012) acreditam que, ainda que o PBF seja responsável por alimentar muitos brasileiros, o programa se limita à

intervenção e melhorias imediatas, “servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado” (p. 310).

O Programa mobiliza uma série de ansiedades e discursos inflamados de seus detratores e defensores, fazendo parte de um certo imaginário social que ajuda a explicar as complexas polarizações políticas em jogo no Brasil, especialmente no contexto após a interrupção da segunda gestão Dilma Rousseff, inclusive chamada de golpe, em certa ocasião, pelo seu ex-vice-presidente⁴. Carro chefe de governos associados à esquerda, o PBF está longe de ser unanimidade, postura que se cristaliza em afirmações que o associam a dinheiro fácil ou que questionam o papel do Estado enquanto garantidor de sua concessão. Não é visto como resultado do trabalho, do esforço, do mérito, mas como de uma ajuda estatal que estimula ócio e vagabundagem e que divide quem o recebe de quem não o recebe. De um lado, há os prósperos, os trabalhadores, os moralmente superiores e, de outro, os inúteis, vagabundos e moralmente inferiores. Vivemos em um país muito mais complexo do que isso.

Podemos dizer que há um campo relevante de estudos sobre o PBF, a partir de diferentes perspectivas e variadas disciplinas. Assim, Martins (2013) nos mostra que é positiva a contribuição dos programas de transferência de renda, no que diz respeito principalmente ao enfrentamento da desigualdade social. Para tal, a autora analisa a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), que aponta para uma redução de 20% da desigualdade no Brasil, e indica o PBF como principal responsável por essa diminuição.

Os números disponíveis ajudam a mostrar o alcance e a importância desta política pública. Pensando apenas nos dados oficiais, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, entre 2002 e 2014 o Plano Brasil sem Miséria foi responsável por acabar com a extrema pobreza, retirando 22 milhões⁵ de pessoas da miséria e o Brasil do Mapa da Fome⁶.

Campello (2017), no livro *Faces da Desigualdade no Brasil*, traz um quadro explicativo com dados quantitativos desses mais de dez anos de Bolsa Família. Um capítulo do livro é dedicado à questão da saúde, sendo que os principais dados apresentados, com base no Ministério da Saúde e na PNAD, são: recuo na mortalidade infantil, aumento do número de atendimentos na atenção básica, aumento nas consultas pré-natal e aumento no número de crianças atendidas.

Pesquisas como a de Cacciamali, Tatei e Batista (2010) mostram a eficiência do PBF em atingir seus principais objetivos. Mais especificamente, no caso deste estudo, observam

⁴ A entrevista está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OGDCN8ikj8U>. Vale lembrar que a presidenta Dilma sofreu um processo de impeachment, baseado no argumento das “pedaladas fiscais”. Optamos por utilizar a palavra golpe para apontar a não legitimidade de todo o processo que conduziu ao impeachment.

⁵ <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>

⁶ <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>

como o programa se mostra responsável por aumentar a frequência escolar das crianças, ainda que apontem a necessidade de investir mais no combate ao trabalho infantil.

Outra consequência do recebimento do Programa se refere ao que Rego e Pinzani (2014) chamam de “espectro de escolha”. Ou seja, a partir do recebimento do benefício, fica claro o aumento do exercício do direito de escolher: a mulher sai do que os autores chamam de “ciclo da pobreza”, no qual tem sua capacidade de escolha privada e restrita, para um empoderamento.

É importante dizer que, nos últimos anos, com uma série de cortes em políticas públicas de inclusão social iniciadas no governo Michel Temer, algumas pesquisas começam a apontar que esta situação pode estar sendo revertida, com uma piora dos números relacionados à miséria e à fome⁷. Com a recente eleição de Jair Bolsonaro, o PBF volta a mobilizar atenções, devido, por um lado, às incertezas quanto a sua continuidade, e, por outro, ao anúncio, às vésperas do segundo turno das eleições presidenciais, de que o Programa passaria a contar com uma parcela extra no final do ano (correspondente ao que poderíamos chamar de 13º salário). Permanecem as incertezas quanto ao futuro, na medida em que o PBF termina por ser tratado como uma política de governo e não de Estado, ficando à mercê do alinhamento político dos governos que o assumem. Notícia recente, veiculada pelo jornal Folha de São Paulo⁸, por exemplo, mostra que há um retraimento nos investimentos com os chamados gastos sociais, sendo que o PBF é diretamente afetado, com a volta das filas de espera e os cortes na concessão de benefícios. É tarefa do jornalismo, da academia e do Estado acompanhar essas transformações⁹.

Nossa atenção neste comentário recai sobre o caráter mais abrangente da gestão dos grandes números, onde se mostra eminente o risco de estagnação econômica¹⁰ e de diminuição no poder aquisitivo destas famílias, além de consequências mais graves como a volta da fome e da miséria. No entanto, há também consequências de caráter mais microscópico, geradas pelo que vamos chamar aqui de *instabilidade na gestão da precariedade*. Nesses termos menores, estes possíveis cortes produzem consequências para as próprias lógicas de vida e organização das famílias beneficiárias, algo sobre o que nos deteremos a seguir.

Ao realizar pesquisa de campo de inspiração etnográfica em uma favela do Rio de Janeiro (que vamos chamar aqui Tripé), pudemos conviver (como pesquisadora e orientadores) com cenas dessa incerteza. De modo geral, o objetivo do trabalho realizado era compreender as relações, as moralidades e os arranjos de gênero que aparecem através de

7 http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis_186_web_0.pdf

8 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/bolsa-familia-volta-a-ter-fila-de-espera-e-corre-risco-de-encolher.shtml>

9 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/10/15/bolsonaro-assina-13-salario-a-beneficiarios-do-bolsa-familia.htm>

10 <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/corte-no-bolsa-familia-pode-estagnar-ainda-mais-economia-nas-periferias-diz-economista/?fbclid=IwAR2FpU3lTY-TzawzuUmyPsYY-YY5KF1qXJbJAEtXIFtK9VLZkVg1eZgKJUo>

hábitos alimentares, fofocas, disputas, julgamentos e conflitos, gerados por meio do PBF, tomando-o como uma espécie de fato social total, já que atravessa diversas esferas da vida daqueles sujeitos, as relações que entretêm e seus sistemas de avaliação e classificação. A questão dos cortes e do encolhimento do Programa já se anunciava como fator central nestes contextos, ao provocar comparações, disputas, conflitos e julgamentos morais entre as beneficiárias.

Em contraste com uma moralização externalista de senso comum sobre o PBF, a pesquisa desvela uma mais interna e complexa, que emana de quem o recebe, sobre a qualidade daquele dinheiro e de sujeitos beneficiários, sua quantidade e sua eventual perda. Trabalhamos com o conceito de moralidade a partir de uma perspectiva crítica, tal como proposta por Fassin (2018), para quem as questões morais estão embutidas na própria base do social, sendo que elas não podem ser pensadas em separado de problemas econômicos, políticos, religiosos e sociais. O que propomos, portanto, é entender como essas moralidades circulam e criam normalidades (FOUCAULT, 2005) e normatividades (CANGUILHEM, 2009).

Buscando compreender estes processos de moralização, algo fundamental é que o dinheiro do PBF não é um dinheiro comum. Ele vem do poder público diretamente para as beneficiárias, sem qualquer restrição de uso; mas, neste trânsito, torna-se socialmente distinto, um dinheiro especial, carregado de moralidades, classificações e regras em relação ao gasto, criadas por vizinhos e parentes, gerando uma “economia moral” que se apresenta em paralelo a uma economia monetária.

Na Favela do Tripé, podemos encontrar as moralidades nas escolhas que elas/eles fazem em relação ao que comprar com o dinheiro do PBF, de acordo com um aprendizado social dentro de um grupo social. Por esse motivo, causa estranheza alguém fugir dos itens que são considerados permitidos de se adquirir com o dinheiro do benefício, sendo julgado moralmente. No entanto, fica claro que esses apontamentos são exclusivos às mães e às mulheres porque é para elas que são direcionadas as acusações, fofocas e estigmas relacionados ao gasto do PBF.

Paga-se um certo preço pela prioridade de recebimento do benefício: as mulheres parecem estar sob uma constante vigilância de seu estar no mundo, que vai além do dinheiro em si (MATTAR, 2018), mas sem dúvida passa por ele. Como consequência, as mulheres que não atendem às expectativas sobre o gasto do dinheiro e as que o utilizam de uma forma considerada inadequada são alvos de avaliação moral e estigma: isto vale para a condição de maternidade, para o corpo mais ou menos gordo e atravessa a própria geografia da favela. O Tripé é a parte mais pobre de uma favela maior, que chamamos aqui Conjunto, um todo que só se entende enquanto tal do ponto de vista da prefeitura; internamente, a favela é heterogênea, o Tripé é sujeito de acusações, são os outsiders (ELIAS; SCOTSON, 2010), “os que chegaram depois”, os mais “sujos”, os que trouxeram deterioração a uma região que já foi mais próspera, segundo um segmento dos moradores.

Essa vigilância se replica em diversas camadas: entre as mulheres que recebem o benefício, entre as que recebem e deixam de receber por motivos muitas vezes misteriosos para elas, entre as que recebem valores diferentes sem que o motivo seja transparente, dentro da família, entre regiões da favela. Como eixo que se mantém, o PBF é onipresente, um agente sempre mencionado, corporificado em seu papel-moeda, mas também em seu cartão-moeda: o plástico por vezes é garantia de renda para si e atestado de alguma renda para os outros, podendo ser agenciado, por exemplo, como seguro de um empréstimo.

Mesmo que os números totais sejam importantes, não podemos perder de vista as consequências que os cortes e os retraimentos no PBF terão para os processos locais de vida. Os cortes parecem ser algo que vai se acentuar nos próximos anos, na medida em que o Estado é visto muito mais como um ente que gera lucro e acumula capital do que como responsável por promover cidadania, redução da desigualdade e por garantir condições básicas de vida e existência, tal como elaborado na Constituição de 1988. Isto porque, após a eleição de Jair Bolsonaro como presidente, os primeiros rumos de seu governo parecem apontar para um estrangulamento ainda maior¹¹ das políticas públicas e da garantia dos direitos sociais, como se pôde notar na Reforma da Previdência e na redução do investimento público em geral. É importante não perder de vista que o PBF é uma política diretamente associada ao Partido dos Trabalhadores, embora o PSDB reivindique as políticas que o originaram. Em meio ao processo de perseguição às esquerdas – sob os falsos pretextos de “comunismo” e “sustento de vagabundos” e com o conceito de “esquerda” ampliado –, o PBF parece ocupar um lugar de destaque entre um conjunto de pautas conservadoras e políticas de suposta austeridade. Um desafio já mencionado aqui e repetido com frequência é a solidez do sistema de benefício, assim como sua transparência e boa gestão, no sentido de aumentar sua estabilidade.

Além disso, há também uma criminalização e perseguição maiores contra as chamadas minorias, especialmente pobres, negros, moradores de favelas. Ou seja, trata-se de processos baseados em raça, classe social, gênero, dentre outros marcadores sociais da diferença. A instabilidade na gestão da precariedade (BUTLER, 2017) coloca em dúvida os futuros possíveis de uma política de inclusão social como o Bolsa Família. Se isso vale para a incerteza dos números de grande monta, tem também impactos nas relações entre sujeitos que têm no benefício um item que atravessa laços sociais, moralidades e classificações cotidianas. Estamos falando do que se come, de corpos e relações de gênero, mas também está em jogo a mais básica sobrevivência cotidiana: alimentação, mas também a capacidade de respirar no dia seguinte. Em um contexto de aprofundamento da subjetividade neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016) e da desdemocratização (BROWN, 2015), o desafio está em reconstruir bases da solidariedade social, da democracia e do combate à desigualdade como governos dos sujeitos e governos de si.

11 Ainda no governo Michel Temer, foi aprovada a PEC do “Teto de Gastos”, que congela os investimentos governamentais em saúde, educação e outros direitos sociais.

Referências bibliográficas

- BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. *Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar*. *Rev. econ. contemp.* [online]. 2010, vol.14, n.2, pp.269-301, 2010.
- CAMPELLO, Tereza. *Faces das Desigualdades no Brasil*. Um olhar sobre os que ficam para trás. Brasil: CLACSO e AGENDA IGUALDADE, 2017.
- CANGUILHEM, Georges. *O normal e o patológico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, Joan. *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- FASSIN, Didier; LÉZÉ Samuel. *A questão moral*. Campinas, SP: UNICAMP, 2018.
- FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2008/2009*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pof/Tabelas%20de%20medidas%20referidas%20para%20os%20alimentos%20consumidos%20no%20Brasil_2008_2009.pdf
- MARINS, Mani. *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.
- MARTINS, Ana Paula B. *Impacto do Programa Bolsa Família sobre a aquisição de alimentos em famílias brasileiras de baixa renda*. Tese. Faculdade de Saúde Pública, USP, 2013.
- MATTAR, Viviane. *Moralidades em torno do Programa Bolsa Família, gênero e alimentação: um estudo de caso a partir de uma favela no Rio de Janeiro*. Dissertação. Instituto de Medicina Social, UERJ, 2018.
- MAUSS, Marcel. "As técnicas do corpo". *Sociologia e antropologia*. Cosac & Naify: São Paulo, 2003.
- REGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família*. São Paulo: Unesp, 2014.
- YAZBEK, Maria. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento*. In: *Serviço social e Sociedade*. São Paulo, n. 110, 2012.

autores

Viviane Mattar

É mestra e doutoranda em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro,

Rogério Lopes Azize

É professor adjunto do Instituto de Medicina Social da UERJ com doutorado em Antropologia Social pelo Museu Nacional da UFRJ e mestrado em Antropologia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Rodrigo de Araújo Monteiro

É professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense, com doutorado em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ e mestrado em Ciências Sociais, também pela UERJ.

Recebido em 26/10/2019

Aceito para publicação em 20/12/2019