

Programa Bolsa Família: uma análise das compreensões das mulheres acompanhadas em um Centro de Referência de Assistência Social em Fortaleza/CE

Bolsa Família Program: an analysis of women's understandings accompanied in a Social Assistance Reference Center in Fortaleza/CE

Francisco Rafael de Castro Chaves¹
Paula Raquel da Silva Jales²
Yashmin Michelle Ribeiro de Araujo³

Resumo

A assistência social se afirma como política pública de seguridade social garantidora de direitos na Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores. A criação e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) direcionou a integração entre serviços socioassistenciais e Programas de Transferência de Renda, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF). Neste sentido, objetivamos refletir sobre as compreensões do PBF por parte das mulheres acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado em Fortaleza-Ceará. Através de pesquisa bibliográfica, documental e de entrevista semiestruturada no CRAS supramencionado junto a oito mulheres, concluímos que estas compreendem o Bolsa Família de diferentes formas, revelando, em alguns momentos, desconhecimento quanto aos seus objetivos e condicionalidades. Houve associação a uma gratificação merecida aos que são pobres; a uma ajuda que representa o sustento mensal garantidor de uma suposta estabilidade favorecedora da sobrevivência; a um recurso que possibilita aumento na variedade da compra de produtos ou pagamento de contas; ou ainda como meio que favorece a autonomia e o poder de decisão feminina no âmbito familiar. Refletimos, com base nestas afirmações, sobre a necessidade de que as pessoas inseridas no PBF reconheçam o real sentido do programa; e que este possibilite a articulação entre as diversas políticas existentes em sua totalidade para que as famílias e indivíduos inseridos superem a situação de pobreza, desenvolvendo seu protagonismo.

Palavras-chave: Política de assistência social. Programas de transferência de renda. Programa Bolsa Família.

Abstract

Social assistance asserts itself as a public policy of social security guaranteeing rights in the Federal Constitution of 1988 and subsequent legislation. The creation and implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS) directed the integration between social assistance services and Income Transfer Programs, especially the Bolsa Família Program (PBF). In this sense, we aim to reflect on the understandings of the PBF of women monitored by the Social Assistance Reference Center (CRAS), located in Fortaleza-Ceará. Through bibliographic, documentary research and semi-structured interviews in the aforementioned CRAS with eight women, we concluded that they understand Bolsa Família in different ways, revealing, at times, lack of knowledge about its objectives and conditionalities. There was association with a deserved bonus for those who are poor; aid that represents the monthly support that guarantees a supposed stability that favors survival; a feature that enables an increase in the variety of product purchases or bill payments; or even as a means that favors the autonomy and the power of female decision in the family scope. We reflect, based on these

¹ Assistente Social Residente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Atenção Hospitalar à Saúde - Área de Concentração Assistência em Saúde da Mulher e da Criança, da Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: frafacastro@hotmail.com.

² Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduação em Serviço Social pela UECE. E-mail: paularaquel.12@gmail.com.

³ Mestre em Serviço Social pelo Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS/UECE). Especialista em Serviço Social, Política social e Seguridade social pela Faculdade Ratio. Assistente social no Hospital Estadual Leonardo da Vinci. Graduação em Serviço Social pela UECE. E-mail: yayahribeiro77@gmail.com.

statements, on the need for people inserted in the PBF to recognize the real meaning of the program; that this enables the articulation between the various existing policies in their entirety so that the inserted families and individuals overcome the situation of poverty, developing their protagonism.

Keywords: Social assistance policy. Income transfer programs. Bolsa Família Program.

Introdução

A assistência social ao longo de sua história se firmou no campo da filantropia caritativa e disciplinadora de indivíduos (MESTRINER, 2008), com ações assistencialistas, celetistas, de primeiro-damismo, de filantropia partilhada profissionalizante (atuação de instituições criadas pelo Estado e empresariado) e de filantropia de clientela, caracterizada pela assistência e repressão (MESTRINER, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2009), que se reafirmam nos dias atuais.

Sua configuração como política pública de direito emerge junto a Constituição brasileira de 1988 passando a compor o tripé da seguridade social (assistência social, previdência e saúde). Ela se expressa no artigo 203 da carta magna de 1988, sendo prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Vale recordar que a proposta de inclusão da assistência social na lei maior buscou reconhecer uma política de direito e não de favor ou ajuda para a população.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), cria-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), no sentido de operacionalizar de forma descentralizada e participativa os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais. Essas normativas já preveem a priorização de atendimento nos equipamentos do SUAS a famílias inseridas em Programas de Transferências de Renda (PTR), com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF), e a Resolução da Comissão Intergestora Tripartite nº 7, de 10 de setembro de 2009, que lança o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, só ratifica o processo de integração entre serviços socioassistenciais e PTR.

O Bolsa Família unificou a gestão e a execução de programas de transferência de renda federais dispersos em vários ministérios, foram ele: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, Bolsa Escola; Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Cartão Alimentação; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, Bolsa Alimentação; Programa Auxílio-Gás; e Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal (BRASIL, 2004). Apesar do seu caráter intersetorial, pois abrange as políticas de saúde, de educação e de assistência social, as famílias inseridas no PBF

têm prioridade no atendimento e acompanhamento dos serviços ofertados pelo SUAS. Com base nisso, buscamos apresentar parte das discussões desenvolvidas em nosso trabalho de conclusão de curso, perpassando tanto a construção da assistência social no Brasil a partir da Constituição de 1988, com a finalidade de evidenciar o PBF; quanto às particularidades deste programa, com o escopo de caracterizá-lo. Para tanto, o objetivo central deste artigo é refletir sobre as compreensões do PBF por parte das mulheres acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado em Fortaleza/Ceará.

Para melhor elucidar nossa reflexão, optamos por desenvolver um estudo de natureza qualitativa, utilizando os delineamentos das pesquisas documental e bibliográfica e realizando coleta de dados por meio de entrevista. Nosso estudo buscou desvelar valores, pensamentos e reflexões particulares e se preocupou em compreender as percepções que nossas entrevistadas forneceram em relação ao nosso objeto de estudo (RICHARDSON, 2010). Sendo assim, recorreremos ao CRAS para a coleta de entrevistas semiestruturadas, realizadas com mulheres inseridas no PBF e acompanhadas nessa unidade pública da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social e porta de entrada do SUAS. Participaram da nossa pesquisa oito mulheres, na faixa etária de dezenove a cinquenta e cinco anos.

Em respeito às recomendações éticas presentes nas Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 e nº 510/2016, apresentamos às entrevistadas da pesquisa, antes de assinarem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), de maneira explícita e objetiva, o objeto de nossa investigação, suas justificativas, objetivos e de que modo poderiam participar, caso consentissem. Deixamo-las cientes de que elas não eram obrigadas a participar das entrevistas e que a qualquer momento poderiam desistir ou retirar seu consentimento e que tal recusa não lhes traria nenhum prejuízo ou danos. Esforçamo-nos para minimizar os riscos da pesquisa e ampliar os benefícios decorrentes desta participação às entrevistadas e garantimos ainda a preservação do sigilo e da privacidade dos nomes delas.

Para melhor organizarmos nossa exposição neste texto, primeiro, contextualizamos a assistência social no Brasil, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988; em seguida descrevemos o PBF e refletimos sobre as compreensões das mulheres acompanhadas pelo CRAS em Fortaleza/Ceará sobre o referido programa.

Assistência Social como política pública: contradições para sua afirmação

A Constituição brasileira de 1988 foi responsável por inserir a assistência social em um novo estatuto, o de política de seguridade social, demarcando à sociedade brasileira a responsabilidade estatal diante desta. Ademais, possibilitou que ações nesta área fossem realizadas

com recursos advindos do orçamento da seguridade, organizadas a partir da descentralização político-administrativa e com participação da população na formulação da política e no controle das ações governamentais em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal) (BRASIL, 1988).

Outro marco regulatório da política de assistência social foi a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, que reafirma a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Esta legislação explicita no seu primeiro artigo que o Estado deve prover os mínimos sociais mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade a fim de atender necessidades básicas (LOAS, 1993).

A Constituição de 1988 e a LOAS de 1993, ao colocarem a assistência social no contexto de efetivação de direitos, inovam na apresentação de um “[...] novo desenho institucional para a assistência social ao afirmar seu caráter de direito não contributivo [...]” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 34). Entretanto, ainda na década de 1990, esta política passou a vivenciar uma relação de parceria entre Estado e Organizações Não Governamentais (ONG), uma vez que o primeiro ao adotar as medidas neoliberais⁴ visou desresponsabilizar-se diante das políticas públicas, repassando seu dever para com estas à iniciativa destas últimas organizações. Isto significa dizer que, mesmo com a regulamentação da Constituição de 1988 e da LOAS em 1993, o Brasil continuou a implementar o *princípio da subsidiariedade*, que é justamente a transferência das responsabilidades estatais a grupos, comunidades e ONG (MESTRINER, 2008). Em consequência disso, a assistência social, na análise de Mestriner (2008), transita no campo da solidariedade, filantropia e benemerência.

Com a emergência de um Estado neoliberal no país em 1990 e o processo de reestruturação produtiva, ganhou lugar a predominância do Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, ampliando-se o desemprego em massa e as desigualdades sociais (MESTRINER, 2008). A assistência social não esteve alheia a isso, ainda em processo de afirmação como política pública, as concepções de ajuda, favor e voluntarismo acabaram sendo reatualizadas (MESTRINER, 2008) e o público sem acesso ao mercado de trabalho formal acabou se tornando demandatário dos escassos, seletivos e precarizados *benefícios* ofertados por essa política.

Os avanços do Estado neoliberal sobre a assistência social podem ser demarcados pelas perspectivas de solidariedade, de filantropia e de benemerência afirmadas na Medida Provisória nº 813 de 1995, que instituiu o Programa Comunidade Solidária e com a criação da Lei do Voluntariado (1998), Lei de Filantropia (1998), Lei das Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria (1999). Com a referida medida provisória, a assistência social foi descaracterizada como política pública de proteção social, prevalecendo o princípio da subsidiariedade (MESTRINER,

⁴ O neoliberalismo – capitalismo contemporâneo –, ao articular privatização, focalização/seletividade e descentralização (trinômio das políticas sociais neoliberais) objetiva promover um capitalismo livre de regras, onde a atuação do Estado seja na direção de romper com sindicatos, controlar a moeda, restringir gastos sociais, buscar a estabilidade monetária, disciplina orçamentária, reforma fiscal e desmontes de direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

2008). Com as leis mencionadas, por sua vez, as diretrizes, objetivos e estrutura de gestão da LOAS (1993) foram invisibilizadas, reacendendo a tendência de readequação de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente como formas de provisão de atenções sociais (MESTRINER, 2008).

Vale dizer que se o governo neoliberal de FHC (1995-2003) foi marcado pelo favorecimento do capital financeiro internacional com uma política econômica de abertura comercial, desvalorização do Real, privatização e desregulamentação financeira (BOITO JÚNIOR, 2012 *apud* JALES; TEIXEIRA, 2019), o governo neoliberal de Lula (2003-2011), por seu turno, caracterizou-se pela ênfase dada à grande burguesia interna com destaque para a “[...] produção de índices modestos de crescimentos econômicos; a concentração em setores de processamento de produtos agrícolas, pecuários ou de recursos naturais; e uma política externa direcionada aos países do Hemisfério Sul com financiamento intensivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), denominado de neodesenvolvimentismo” (BOITO JÚNIOR, 2012 *apud* JALES; TEIXEIRA, 2019, p. 105).

Nos governos petistas, Lula e Dilma (2011-2016), mesmo com a ascensão da burguesia interna industrial e do agronegócio, bem como manutenção de uma lógica neoliberal mais flexível, ocorreu a ampliação de políticas e programas sociais, especialmente os PTR, garantindo direitos aos trabalhadores (JALES; TEIXEIRA, 2019).

Nesse sentido, é certo que, mesmo frente ao ideário neoliberal, a política de assistência social nos anos 2000 avançou em sua implantação e como resultados tivemos a aprovação da nova PNAS de 2004 e da NOB/SUAS de 2005, que instituíram o SUAS. A atualização da LOAS em 2011, pela Lei nº 12.435, reafirma princípios, diretrizes, organização, gestão e definição das entidades socioassistenciais, bem como a proteção social garantida por meio de benefícios, serviços, programas e projetos executados pelo Estado (LOAS, 1993). A NOB/SUAS de 2012 (Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33 de 2012) aprimora a gestão da política de assistência social no país e sua operacionalização pelos entes da federação brasileira (BRASIL, 2012).

Entretanto, a partir de 2016, muitas mudanças ocorreram em nosso país, como o desmonte aos direitos sociais conquistados e o corte nos orçamentos das políticas públicas, onde se inclui a política de assistência social, marcando a regressão, flexibilização e desregulamentação dos direitos (SANTOS *et al.*, 2017). Observamos um intenso ataque às políticas sociais por intermédio de emendas constitucionais, leis, decretos e medidas provisórias a partir do Governo Michel Temer (2016-2019), ganhando destaque a Emenda Constitucional nº 95/2016, que diz respeito ao teto dos gastos públicos; a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287, que altera o sistema de seguridade social (Reforma da Previdência Social); e a nova Lei Trabalhista (JALES; TEIXEIRA, 2019). Todas estas ações governamentais impactaram nas políticas públicas, entre as quais, a

assistência social e nos programas de transferência de renda, como o PBF.

Programa Bolsa Família: o que é e como é compreendido por mulheres acompanhadas pelo CRAS

Nos países da América Latina, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) ganharam maior expressão por volta da metade dos anos de 1990 (SILVA, 2014). No Brasil, primeiramente, teve destaque como garantia de renda ofertada pela política de assistência social o BPC estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS em 1993. Ele é uma transferência direta de renda que assegura o valor de um salário mínimo mensalmente a idosos, a partir de 65 anos, e a pessoas com deficiência cuja renda *per capita* da família não ultrapasse um quarto do salário mínimo e não tenham como sobreviver pelo próprio trabalho (JACCOUD, 2008).

O Bolsa Família, criado em 2003 e regulamentado em 2004 como PTRC intersetorial, destina-se a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo a insuficiência de renda o principal critério de elegibilidade para inserção no Programa. Além disso, as famílias devem cumprir condicionalidades nas áreas da assistência social, educação e saúde, para que possam receber a transferência mensal, conforme assevera a Lei 10.836/2004. Na área da assistência social, crianças e jovens até 15 anos que vivenciaram ou estão em risco de trabalho infantil deverão participar dos serviços de proteção social básica (BRASIL, 2019). No campo da educação, as crianças e adolescentes entre 6 a 15 anos devem cumprir frequência escolar mínima de 85% e jovens entre 16 a 17 anos devem cumprir frequência escolar mínima 75% das aulas a cada mês (BRASIL, 2019). E na área da saúde crianças menores de 7 anos de idade devem ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura e, gestantes precisam fazer o pré-natal (BRASIL, 2019).

Mesmo “operado por uma gestão própria independente”⁵ (JACCOUD, 2008, p. 259), cabe afirmar, que a transferência de renda e, conseqüentemente, o PBF constitui parte da proteção garantida pela assistência social na segurança de rendimento, sobrevivência ou de renda⁶, o que justifica a priorização dessas famílias nos serviços ofertados SUAS e a integração estabelecida pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. A política de assistência social compreende que a transferência de renda deve estar articulada também

⁵ Na análise de Coutinho (2013), o PBF “em grande medida vem sendo implementado, especialmente no plano federal, por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto do arranjo da assistência social. Já no plano municipal, [...] o PBF e a assistência social se integram de forma mais intensa e orgânica em sua dinâmica de implementação” (p. 13).

⁶ “A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã” (BRASIL, 2004).

a outras políticas ou programas, especialmente, relacionados à educação, à saúde e ao trabalho, visando prevenir a reprodução da pobreza e cessar o ciclo que a determina (SILVA, 2007).

Apesar do Bolsa Família não se configurar apenas como um programa de urgência moral (JACCOUD, 2007; REGO; PINZANI, 2014), pois almeja operar no âmbito da segurança de renda atendendo a todas as famílias em situação de pobreza, direcionando-se a incentivar o desenvolvimento destas famílias, notamos, na fala de todas nossas entrevistadas, que o programa tem sido encarado como uma “ajuda financeira” permanente, e isto se justifica pelo fato deste programa por si só não conseguir qualificar e incentivar as mulheres inscritas a superarem a situação de pobreza e extrema pobreza vivenciada por elas.

Os governos brasileiros, com maior ênfase a partir dos anos 2000, adotaram políticas e programas sociais de transferência de renda, conforme mencionamos no tópico anterior. Para o MDS (2009), estas iniciativas foram relevantes por contribuírem para a garantia da segurança de sobrevivência de famílias pobres e extremamente pobres, a exemplo do PBF e do BPC. No entanto, pensamos ser interessante questionar o modo como a oferta simultânea de serviços pela assistência social vem se dando, pois as famílias em situação de pobreza extrapolam a dimensão da renda (MDS, 2009), vivenciando o não atendimento de suas necessidades básicas de modo integral pelas demais políticas.

Mas o que dizem as mulheres inseridas no PBF acompanhadas pelo CRAS sobre o que é este programa? Em sua maioria, responderam compreender o programa como “ajuda” ou mesmo como “tudo”. A “ajuda” e o “tudo” se justifica por aquilo que o dinheiro obtido através desse programa tem proporcionado a elas e suas famílias. O PBF é encarado como meio de sobrevivência, que possibilita o acesso a uma gama variada de alimentação, apesar de elementar à sobrevivência humana. Elas afirmam:

Que eu vejo é um programa social que foi desenvolvido pra ajudar algumas pessoas que não tem renda fixa, famílias, na verdade, que não tem renda fixa, pra ajudar na alimentação, em algumas coisas que precisa, eu acredito (ENTREVISTADA 7).

Ah, pra mim, é tudo na minha vida. Veio num bom momento numa boa hora que veio. Se não fosse esse Bolsa Família, como é que eu ia sobreviver?! Eu não tenho renda, não tenho nada, minha renda só é esse Bolsa Família mesmo (ENTREVISTADA 1).

A reflexão sobre as respostas acima, nos fizeram perceber que além de ser visto como uma renda estável, o Programa tem contribuído para que as mulheres e suas famílias supram mínimos sociais, centralmente relacionados à alimentação, mas também a outros bens necessários, como material escolar dos filhos, moradia (pagamento de aluguel), medicação, água e energia elétrica, como podemos constatar nas falas abaixo.

[...] Pra comprar lápis, borracha, caderno, pra puder ajudar os filhos a se educarem [...] Assim ajuda, assim, se você não pudesse se deslocar da sua casa pra ir trabalhar e precisasse de um benefício pra puder você comer, botar comida dentro de casa, né?! (ENTREVISTADA 2).

[...] Eu acho que se eu não tivesse esse dinheiro eu não teria nem a onde morar [o Bolsa Família paga o aluguel], entendeu? Não tinha nem o que comer, porque às vezes que eu tenho pra pagar aluguel dou um jeito, compro comida, é assim que vou me virando (ENTREVISTADA 4).

[...] Pra medicação pro um filho [...]. Não é valor tão alto que você diga que resolva tudo, porém ajuda muito, ajuda pra pagar uma água, uma luz, completar um aluguel, alimentação, fazer um mercantil, alguma coisa assim. Então ajuda muito pras necessidades básicas de casa (ENTREVISTADA 7).

É interessante pontuar que o governo brasileiro utiliza diferentes cortes de renda monetária domiciliar *per capita* para inserir famílias nos programas sociais, como o PBF. Isto se dá sob a perspectiva da pobreza absoluta, na qual se consideram “pobres” (e, portanto, “merecedoras” de acesso a algum benefício social) as famílias e indivíduos cuja renda domiciliar *per capita* seja abaixo de determinado patamar de renda monetária. No caso brasileiro, um dos critérios usados é a proporção do salário mínimo. Por exemplo, para o recebimento dos valores referentes ao PBF, as famílias e/ou indivíduos devem ter renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, isto é, R\$ 89,00 e/ou R\$ 178,00 (este último valor se a família for composta por crianças ou adolescentes de até 17 anos) (IBGE/PNAD, 2018). Frente a isto, perguntamos às nossas entrevistadas o que as levaram a buscar a inserção no programa de transferência de renda.

Uma das entrevistadas disse ter sido motivada pelo fato de seu pai ainda não estar aposentado. Para ela, o programa surgiu num tempo oportuno. Igualmente, de modo geral, as mulheres citam como principais motivos a buscarem este programa a situação financeira (além da falta de renda regular, a ausência de emprego formal) vivenciada por elas.

Na época era Fome Zero, não era Bolsa Família [...]. Aí por eu ser muito humilde eu peguei me escrevi [...], porque nem eu tava trabalhando, nem meu marido na época: nós tava todos dois desempregados, tava passando necessidade, a minha sogra era quem tava sustentando a gente e os irmãos dele [...] (ENTREVISTADA 2).

[...] Fiquei desempregada [...] A minha família já há muito tempo que tem o Bolsa Família, e sempre foi assim, né?!, vivendo na pobreza mesmo [...]. Aí a gente sempre viveu assim, e foi uma ajuda muito grande pra gente (ENTREVISTADA 4).

[...] Assim, eu era casada e me separei. Então, assim, ficou muita coisa só pra mim, muita responsabilidade financeira, aí depois que eu vi que ajudava um pouco né, quando entra qualquer dinheiro que venha é bem-vindo. Então, eu fui atrás e realmente agora tá me ajudando muito, viu?! (ENTREVISTADA 7).

Quando questionadas por que recebem o Bolsa Família, a quase totalidade das mulheres (Entrevistadas 1, 2, 3, 4, 5, 6) disseram não saber. No entanto, a Entrevistada 8 atribuiu receber o benefício por ser pobre e acrescentou dizendo que aqueles que “têm carteira assinada” não podem participar do programa, como podemos perceber em sua fala: “Não sei... Pobreza? (risos). Porque quem tem carteira assinada não pode ficar recebendo não. Eu, se eu recebesse mais, eu já tinha ajeitado era minha casa” (ENTREVISTADA 8). Diante da exposição da entrevistada nos questionamos por que ela associa o PBF à pobreza e ao não acesso ao trabalho formal? De acordo com Pereira (2016), a utilização da perspectiva do mérito para acesso as políticas sociais tem caráter

negativo, uma vez que os direitos sociais são transmutados em ajuda àqueles que comprovarem situação de pobreza. Nas palavras da autora:

[...] para que o indivíduo se torne merecedor de um mínimo de proteção social pública precisará provar a sua derrota e incapacidade de superá-la via empenho próprio. E ao proceder desta maneira, os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado não aos que tem acesso à cidadania, mas aos que provam estar à margem dela. Neste caso, o mérito é o da necessidade, da privação (PEREIRA, 2016, p.69).

Apesar de o governo brasileiro adotar o critério de renda mínima, uma perspectiva de pobreza articulada exclusivamente à questão de acesso a rendimentos, é pertinente esclarecer que a pobreza é um fenômeno para além da insuficiência de renda (CARNEIRO, 2005; ROCHA, 2006). Na verdade, ela está associada a processos de desigualdade social gerados no modelo capitalista de produção, que é o gerador da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida e, portanto, o responsável pelo não acesso dos trabalhadores a direitos sociais básicos, como trabalho, educação, saúde, cultura, lazer, informação, dentre outros (SILVA, 2007).

De modo geral, para a entrevistada supramencionada, a pobreza e/ou ser pobre tem sentido de ausência de renda, de pessoas situadas em bairros com pouca infraestrutura, ou residentes em casas simples, havendo uma associação de mérito entre a situação de pobreza e o recebimento do PBF. Vale ressaltar que o critério de renda usado como condição para recebimento da transferência de renda impede que inúmeras famílias pobres, pessoas em situação de rua, sem documentação, ou que não tenham cumprido todas as condicionalidades do programa, não tenham acesso a ele.

A entrevistada 7 relatou que recebe o benefício porque compõe família de baixa renda. Ainda acrescentou que a família não tem rendimento fixo de salário, por esses motivos se encaixaria nos critérios para participar do programa. Para ela, sua renda oriunda do trabalho informal realizado em um salão de beleza constitui motivo para o recebimento da transferência de renda, já que o rendimento não é fixo. Nesse sentido, o Bolsa Família complementa a renda familiar para pagamento de algumas despesas da casa.

Devido à gente tá dentro numa faixa etária, eu acredito numa faixa etária de pessoas de baixa renda, que não tem aquele valor um salário, menos de um salário uma coisa assim. Pra falar sério, se for dizer: eu tenho uma renda fixa? Não! Eu trabalho todo dia e eu ganho com o que faço, se eu trabalhar tem, se eu não trabalhar não tem. Então... por isso que o meu perfil eu acho que se encaixou lá dentro né porque não precisa nem mentir, realmente eu não tenho uma renda fixa (ENTREVISTADA 7).

No caso desta entrevistada o que podemos afirmar é que o Bolsa Família tem funcionado para ela e sua família como um complemento de renda fixa, tendo em vista que seu salário variável é oriundo do trabalho informal realizado em um salão de beleza. Evidenciamos que, para ela, o benefício é uma estratégia de ampliação de recursos, oferece maior segurança e até uma certa estabilidade financeira, ainda que em valor bastante aquém ao necessário para o atendimento de necessidades humanas básicas. Igualmente, a resposta desta entrevistada demonstra que apesar da não

completa efetividade dos objetivos do Programa, o objetivo de superar a ausência de renda, desenvolver o protagonismo das famílias e suas potencialidades vem revelando resultados.

É importante assinalar que o PBF objetiva, por intermédio de uma articulação de políticas sociais, gerar potencialidades para que as famílias saiam da situação de pobreza e/ou extrema pobreza. Podemos supor que o acesso à transferência de renda em apreço e à articulação com outras políticas tenham contribuído para que a Entrevistada 7 tenha conseguido desenvolver seu pequeno negócio no salão de beleza, favorecendo a possibilidade posterior de não mais necessidade do Bolsa Família. É complexo afirmar, porém, que o objetivo de gerar potencialidades se efetive totalmente, pois como podemos perceber nas falas das demais entrevistadas sobre as quais estamos refletindo, o Programa constitui, em muitos casos, a única renda permanente das famílias. Diante disto, o objetivo do programa de gerar potencialidades por intermédio de uma articulação com outras políticas sociais não vem se concretizando em sua totalidade. Isto revela a urgência em articular as políticas e os programas existentes a partir da intersetorialidade, ampliando o acesso das famílias e indivíduos, diversificando as opções de qualificação e incentivando a participação da comunidade nos espaços de controle social.

Neste sentido, um aspecto polêmico a ser recordado na discussão sobre o PBF se refere às condicionalidades, requisitos mínimos nas áreas da saúde, educação e assistência social para que a família receba regularmente a transferência de renda. Em sua totalidade, as entrevistadas elencaram algumas condicionalidades relacionadas à educação e à saúde. Embora não soubessem dizer de maneira mais detalhada, evidenciamos que elas têm conhecimento e já ouviram falar acerca do assunto, como podemos constatar em algumas das falas.

Estudar, não deixar faltar aula... todo mês [...], que o mais principal é estudar. E a frequência do colégio, as notas do colégio também [...] (ENTREVISTADA 1).

É, se for assim, no caso de criança tá estudando, a partir de 6 anos, indo pro posto, fazer de 6 em 6 meses (ENTREVISTADA 4).

Um dos principais são as crianças estarem matriculadas regularmente na escola, e eu acho que não ter uma carteira assinada, que eu acho que quando assina parece que perde né, acho que é isso... (ENTREVISTADA 7).

Chamou-nos atenção nas falas das entrevistadas acima, principalmente da Entrevistada 7, sua confusão com o critério de elegibilidade, muito comum na sociedade brasileira. Nesse sentido, cabe explicar que “ter carteira assinada” não se constitui como impedimento para o acesso ao PBF, mas sim a comprovação de renda *per capita*, ou seja, em uma família numerosa pode haver membros com registro na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e mesmo assim a família pode fazer jus ao Bolsa Família. É certo que o critério de renda pode ser determinante para a inclusão da família no PBF. Contudo, é incoerente afirmar que todas as famílias que tenham membros no mercado formal de trabalho ficarão impedidas de participar do programa, isto porque existem famílias numerosas com

poucos ou apenas um membro no mercado formal de trabalho, colocando-as dentro dos critérios de elegibilidade.

Quando buscamos discutir junto às mulheres acerca dos direitos garantidos pelo PBF, elas não souberam discorrer com precisão sobre o assunto. Entretanto, ao indagarmos acerca do que sentem por serem as responsáveis pelo recebimento dos recursos do programa e quais despesas mensais são pagas, percebemos que as Entrevistadas 2, 8 e 7 associam a transferência de renda ao sentimento de bem-estar e responsabilidade.

[...] É uma responsabilidade boa. Você sabe por quê? Porque tô fazendo um bem, tô fazendo o bem a mim a minha família, porque eu tô ensinando eles a terem responsabilidade (ENTREVISTADA 2).

Eu me sinto bem, né?! Porque é bom. [...] Assim, eu paguei esse mês, o que eu comprei: carne de lata, uma pasta, café [...]. Aí se eu maneirar um pouquinho esse mês eu vou ter um dinheirinho a mais pra quê? Pra mim, comer uma coisa melhor, uma fruta, uma carne né?!, pagar água, luz e compro o gás [...] (ENTREVISTADA 8).

Bom, é uma responsabilidade pra gente ter que administrar dentro das condições, não gastar com coisas fúteis, ser com coisas pra benefício das crianças, porque a gente só pensa neles, não é pra outra coisa [...] (ENTREVISTADA 7).

Ainda foi possível perceber junto às mulheres que a transferência de renda propicia a elas aumento de autonomia financeira, capacidade de administração da renda e maior poder de decisão em relação ao que comprar. Observamos esta evidência nas vozes das Entrevistadas 2, 3 e 7 desta pesquisa:

O dinheiro é pra fazer compras também, comprar verduras, frutas pra eles. Comprar lápis, borracha quando acaba né, comprar cola quando falta, comprar lápis de cor, chinela, roupa quando eles precisam (ENTREVISTADA 2).

Quando eu recebo o dinheiro, vou comprar comida e se o gás acabar tem que diminuir a comida pra comprar o gás ou a água [...]. Quando o papel da água chega tem que tirar metade, R\$ 120,00 ou R\$ 130,00 pra pagar, porque se não a gente não tem água pra beber, não dá quase pra nada... Hoje em dia tá muito caro e mal dá pra sobreviver (ENTREVISTADA 3).

Quando vem já tem um destino né, então assim, eu me sinto responsável por isso, por administrar isso aí. Esse valor ele é fixo pra mim, pra pagar duas contas fixas, uma é o colégio dele e da luz, é certo. Muito raro eu tirar pra outra coisa (ENTREVISTADA 7).

As afirmações acima revelam que o PBF impacta de maneira a favorecer o protagonismo das mulheres responsáveis pelo recebimento da transferência de renda, pois lhes possibilita a oportunidade de aumento de consumo de alimentos, vestuário, fornece-lhes maior autonomia financeira ao ampliar-se o poder de decisão sobre os gastos no âmbito doméstico e comunitário, melhorando o seu bem-estar (SILVA, 2014), bem como tal programa ao garantir uma renda mínima pode reduzir a desnutrição, ampliar os gastos com educação, proporcionar maior frequência escolar das crianças e adolescentes (JACCOUD, 2007), como vimos nos relatos acima.

Dentre as entrevistas que realizamos nesta pesquisa, nos chamou atenção a fala da Entrevistada 4 por esta afirmar que o Programa tem despertado nela o reconhecimento de ser mulher e o amadurecimento como pessoa: “[...] Eu me sinto assim, mais mulher, porque antigamente não

tinha isso, eu nem sabia nem sacar, aí de repente eu aprendi, amadureci mais, e é muito bom” (ENTREVISTADA 4). Diante desta afirmativa, cabe problematizarmos sobre o papel da família e principalmente da mulher na política de assistência social, em particular nos programas de transferência de renda.

O SUAS ao indicar a família como instituição protagonista (matricialidade sociofamiliar) apresenta contradições. Se, por um lado, aponta para o rompimento com a forma tradicional de execução da política de assistência social, por outro, retoma formas moralistas de atender às famílias demandatárias (COUTO, 2015). Dentro do sistema de proteção social a família surge, como assevera Teixeira (2010), como elemento central da intervenção do Estado, principalmente no campo da assistência social, onde se observa um movimento contraditório no seu trato, pois de um lado ela é recolocada como base da sociedade, e de outro o Estado lhe responsabiliza pela proteção a seus membros (a família é tida como “parceira”).

Nesse sentido, a família como central nesta política assume o papel de responsável “[...] pela proteção de seus membros, pois não se trata de avaliar as condições de vida das famílias da classe trabalhadora, mas de famílias pobres que necessitam de um trabalho de ativação para resolver seus problemas, os quais são decorrentes de sua incapacidade” (COUTO, 2015, p. 671). As famílias no âmbito da política de assistência social só ganham sentido se forem qualificadas como famílias trabalhadoras, e se as ações direcionadas a elas forem pautadas pela prestação de serviços de qualidade que reafirmem a condição de classe destituída do usufruto da riqueza socialmente produzida (COUTO, 2015).

Ainda é possível identificar no trato à centralidade dada à família uma maior responsabilidade dirigida à mulher, pois ela deve assumir o papel de provedora de renda, cuidadora dos filhos e responsável pelo trabalho doméstico, sobretudo, a partir da criação dos programas de transferências de renda, onde a mulher é entendida como “parceira” do Estado ao realizar o trabalho não pago de cuidar da família (TEIXEIRA, 2010). Assim, o Estado reafirma a permanência da reprodução da divisão sexual do trabalho sobrecarregando a mulher e comprometendo sua cidadania social (TEIXEIRA, 2010). Ou seja, evidencia-se o “familismo” introduzido na política de assistência social onde o grupo familiar é levado a assumir a responsabilidade pelo bem-estar social de seus membros (CAMPOS; MIOTO, 2003), em decorrência da ausência do Estado.

A manifestação do “familismo” é posta principalmente sobre as mulheres, já que são justamente elas que devem assumir responsabilidades centrais sobre a unidade familiar, por receberem o papel de provedoras de cuidados de seus familiares. Desta feita, elas se tornam dependentes financeiramente de seus maridos e/ou dos programas de transferência de renda, o que inviabiliza o acesso ao mercado profissional de trabalho (CAMPOS; MIOTO, 2003), preferencialmente formal.

Nesse sentido, conforme sinaliza Duque-Arrazola (2010), a centralidade posta à família na política de assistência social e nos programas de transferência de renda, em particular o PBF, deve-se principalmente ao papel que o Estado atribui à mulher, de reprodutora de atividades no âmbito doméstico. Dessa forma, o Estado se desresponsabiliza de suas funções, e a mulher não assume o papel de produtora, mas sim o de “[...] ‘cliente’, ‘beneficiária’ e ‘assistida’ pelos ‘mínimos sociais’ das políticas públicas compensatórias” (DUQUE-ARRAZOLA, 2010, p. 243).

O Estado, em nome da redução do gasto social, mas respondendo às demandas e reivindicações das (dos) subalternizadas (os), mediante políticas sociais para legitimar-se, não só amplia a partilha de suas responsabilidades [...] como insere a família, sobretudo a mulher, no desenvolvimento e na responsabilização de atividades voltadas para as necessidades de reprodução ampliada da força de trabalho [...] (DUQUE-ARRAZOLA, 2010, p. 244).

Em suma, conforme aponta Duque-Arrazola (2010), a mulher dentro da política de assistência social e do PBF passa a ser vista/reduzida a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa, a reprodutora, a unidade de atenção das políticas de assistência, a partícipe, a “cliente”, a “beneficiária”, o “insumo” dos programas sociais. Contudo, apesar das relações de subordinação de gênero, com o acesso ao PBF, ela assume certa autonomia no âmbito familiar ao tomar decisões nas relações domésticas, como as que se referem à decisão sobre a destinação dos recursos financeiros da família.

Considerações finais

O PBF foi entendido pelas entrevistadas como: “tudo” e “ajuda”, porque supre a necessidade urgente de sobrevivência das famílias destas. Ele promove o acesso, principalmente, à alimentação, e também contribui, em parte, no acesso a bens e serviços de habitação, saúde, educação, vestuário, entre outros, bem como fortalece o processo de autonomia financeira da mulher no âmbito doméstico e comunitário. Em outras palavras, ele contribui para que famílias possam acessar mínimos sociais, porém como única fonte de renda e sem acesso a outros programas, projetos e serviços sociais, as famílias têm grandes dificuldades para superarem a situação de pobreza.

Embora as entrevistadas apontem as condicionalidades de educação e saúde estabelecidas pelo PBF, percebemos a dificuldade de compreensão em torno da totalidade do programa, principalmente relacionada aos direitos garantidos por este. Contudo, o acesso à renda por intermédio do programa significa para elas bem-estar, responsabilidade, autonomia financeira, poder de decisão sobre o que comprar e o reconhecimento de ser mulher. Se antes havia fortemente uma dependência financeira principalmente em relação aos parentes (quase na sua totalidade, homens), a inserção no PBF modificou esta situação.

Percebemos, em síntese, que nossas entrevistadas não detêm uma compreensão sobre o potencial de luta inerente aos programas, projetos e serviços sociais. Quando pensam no PBF, sentem-se gratas pelo valor recebido, desconhecendo o poder da luta da classe trabalhadora para que existam

programas como este, garantidores de direitos sociais. Com efeito, de modo geral, elas compreendem o PBF como uma ajuda ofertada pelo governo e/ou seus representantes, atribuída à bondade deles, ao mesmo tempo em que são gratas pelo dinheiro recebido por este ser a própria renda familiar ou complementá-la. O programa parece funcionar como a garantia de renda mínima fixa e, conseqüentemente, de certa segurança ou estabilidade para consumo no mercado. Ao mesmo tempo esta investigação nos fez observar que a dificuldade de articulação entre os programas sociais e as demais políticas dificulta o protagonismo dos indivíduos e suas famílias.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca básica do serviço social, v.2).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-norma-pl.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. 3. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2016. p. 1-71.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de Dezembro de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 07 de nov. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 07 de Abril de 2016**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 maio. 2016. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 07 de nov. 2020.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, DF: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família**. 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em: 02 nov. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (2004) Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, v. 12, p.165-190, jan. 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. 334 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio da consolidação do sistema único de assistência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência Social: direito social ou bem-estar. **Serv. Soc. Soc**, São Paulo, n. 124, p.665-677, out. 2015.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. O sujeito feminino nas políticas de assistência social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaio sobre o Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 225-255.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD Contínua**. 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/81c9b2749a7b8e5b67f9a7361f839a3d.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

JACCOUD, Luciana. Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília, DF: ANFIP, 2008. p. 235-266.

_____. Garantia de renda na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., 2007, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2007. p. 27-35.

JALES, Paula Raquel da Silva; TEIXEIRA, Solange Maria. Estado neoliberal vs projeto democratizante: implicações na Política de Assistência Social brasileira. **Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 1, p.101-114, jan. 2019.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Ana Cristina de Lima. et al. Os impactos das reformas no “governo Temer” para as políticas sociais. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. p.1-10.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p.1429-1439, nov. 2007.

_____. Panorama Geral dos Programas de Transferências de Renda na América Latina e Caribe. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, p. 299-306, jul. 2014.

TEIXEIRA, Solange Maria. A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p.535-549, mar. 2010.