

O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA: COMPREENSÕES DAS MULHERES

Francisco Rafael de Castro Chaves

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1029-8475>

Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Mestrando em Saúde Mental,
Florianópolis/SC - Brasil
chaves.francisco@ebserh.gov.br

Paula Raquel da Silva Jales

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4357-8198>

Universidade Estadual do Ceará, Curso de Serviço Social, Fortaleza/CE - Brasil
paularaquel.12@gmail.com

Recebido em: 26 de fevereiro de 2023

Aceito em: 20 de dezembro de 2023

Resumo: A 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 inseridas em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado em Fortaleza/CE. Através de pesquisa bibliográfica, documental e da coleta de entrevista semiestruturada realizada com um conjunto de 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; 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.

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

THE BOLSA FAMÍLIA INCOME TRANSFER PROGRAM: UNDERSTANDINGS OF WOMEN

Abstract: The 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 assisted by the Social Assistance Reference Center (CRAS) located in Fortaleza/CE. Through bibliographical and documentary research and the collection of semi-structured interviews carried out with a group of women, we concluded that they understand the Bolsa Família in different ways, sometimes revealing a 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 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.

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 atualmente.

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 Constituição Federal de 1988 buscou reconhecê-la como uma política de direito e não de favor.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), criou-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 o Programa Bolsa Família (PBF). Nessa direção, a Resolução da Comissão Intergestora Tripartite nº 7, de 10 de setembro de 2009, lançou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, ratificando 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 eles: 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 o 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 tem prioridade no atendimento e acompanhamento dos serviços ofertados pelo SUAS.

Com base nisso, buscamos discutir a construção da assistência social no Brasil a partir da Constituição Federal 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 em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado na cidade de Fortaleza/CE.

METODOLOGIA

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 a um CRAS entre os meses de julho e agosto de 2019 para a coleta de entrevistas semiestruturadas, realizadas com mulheres inseridas no PBF e acompanhadas na 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.

Ainda, deixamo-nas 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 dano. 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 em um CRAS na cidade de Fortaleza/CE sobre o referido programa.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

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, Distrito Federal, 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 (Lei Orgânica da Assistência Social, 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 neoliberais 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. Com a referida medida provisória, a assistência social foi descaracterizada como política pública de proteção social, prevalecendo o princípio da subsidiariedade. Assim, 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, o governo neoliberal de Lula (2003-2011), por seu turno, caracterizou-se pela ênfase dada à grande burguesia interna (Boito Júnior, 2012 *apud* Jales; Teixeira, 2019).

Desse modo, o governo de Lula (2003-2011) destacou-se pela produção de índices modestos de crescimentos econômicos, com 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).

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 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 no 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), se acirrando no governo de Bolsonaro (2019-2022) que criou o programa nacional de incentivo ao voluntariado (Decreto nº 9,906 de 2019).

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 no CRAS

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e regulamentado em 2004 (Lei 10.836/2004) como PTRC intersetorial, destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo a insuficiência de renda o principal critério de elegibilidade para inserção no Programa. Importante salientar que o PBF, marca dos governos petistas, foi extinto em 2021 pelo governo Bolsonaro através da Medida Provisória nº 1.061 e criado o Auxílio Brasil (Lei nº 4.284/2021).

Entretanto, em 2023 o governo Lula, através da Medida Provisória nº 1.164, recria o PBF. O Governo Federal ao recriar o PBF apresentou novas regras, em substituição ao Auxílio Brasil. Segundo esta Medida Provisória, poderão participar do Programa as famílias com renda de R\$ 218 por pessoa. As famílias receberão um valor mínimo de R\$ 600, com um adicional de R\$ 150 por criança de até 6 anos.

O novo Bolsa Família retoma o modelo original com a exigência de contrapartidas das famílias inscritas pelo Programa, que voltarão a ter que comprovar a frequência escolar dos filhos e a manter atualizadas as cadernetas de vacinação da família inteira. Grávidas deverão fazer o acompanhamento pré-natal (Brasil, 2023).

Mesmo “operado por uma gestão própria independente” (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 renda, o que justifica a priorização dessas famílias nos serviços ofertados no 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 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.

Diante disso, 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 (Ministério do Desenvolvimento Social, 2009), vivenciando o não atendimento de suas necessidades básicas de modo integral pelas demais políticas.

Mas o que relataram as mulheres inseridas no PBF? 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:

Vejo que é um programa social que foi desenvolvido para ajudar algumas pessoas que não tem renda fixa, famílias que não tem renda, é para ajudar na alimentação, em algumas coisas que precisam (Entrevistada 7).

Para mim é tudo na minha vida. Veio em um bom momento, em uma boa hora. Se não fosse o Bolsa Família como que eu iria sobreviver? Eu não tenho renda, não tenho nada, minha renda é somente o Bolsa Família (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.

Serve para comprar lápis, borracha, caderno, para ajudar os filhos a se educarem, ajuda para poder comer e colocar comida dentro de casa (Entrevistada 2).

Se eu não tivesse esse dinheiro não teria onde morar - o Bolsa Família paga o aluguel. Não teria nem o que comer, porque às vezes o que tenho é para pagar aluguel, comprar comida, é assim que vou me virando (Entrevistada 4).

O benefício é para comprar medicação para um filho. Não é um valor tão alto que resolva tudo, porém ajuda muito, ajuda para pagar água, luz, completar o valor do aluguel e para comprar alimentação. Ajuda para as 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, para receber o Bolsa família, a principal regra é que a família tenha renda familiar mensal de até R\$ 218,00 por pessoa. 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 me inscrevi. Eu e o meu marido não trabalhava, estávamos desempregados, passando necessidades, era a minha sogra quem sustentava a gente (Entrevistada 2).

[...] fiquei desempregada [...] A minha família há muito tempo tem o Bolsa Família, sempre foi assim, vivendo na pobreza e o Bolsa Família foi uma ajuda grande (Entrevistada 4).

Eu era casada e me separei. Então, ficou muita coisa só para mim, muita responsabilidade financeira, aí depois vi que o Bolsa Família ajudava um pouco. Quando entra qualquer dinheiro é sempre bem-vindo. Então, eu fui atrás e realmente agora O Bolsa Família está me ajudando muito (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: “Ser pobre? Quem tem carteira assinada não pode ficar recebendo não. Se eu recebesse mais já teria ajeitado 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.

A gente está dentro de uma faixa etária, eu acredito uma faixa etária de pessoas de baixa renda, que não tem um salário, menos de um salário. Eu tenho uma renda fixa? Não. Eu trabalho todo dia e ganho com o que faço, se eu trabalhar tenho, se eu não trabalhar não tenho. Por isso eu acho que o meu perfil se encaixa para receber o Bolsa Família. (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 necessidade 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).

No caso, a criança está estudando, a partir da idade de 6 anos, ir ao posto de saúde para de 6 em 6 meses fazer o acompanhamento (Entrevistada 4).

Um dos principais é as crianças estarem matriculadas regularmente na escola, acho que não ter uma carteira assinada, acho que quando assina parece que perde. (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 estou fazendo o bem para mim e minha família, estou ensinando eles a terem responsabilidade (Entrevistada 2).

Eu me sinto bem. Assim, eu paguei esse mês o que eu comprei: carne de lata, uma pasta, café [...]. Se eu poupar um pouquinho esse mês terei um dinheirinho a mais para comer uma coisa melhor, uma fruta, uma carne, pagar água, luz e comprar o gás (Entrevistada 8).

É uma responsabilidade de administração dentro das nossas condições, de não gastar com coisas fúteis, mas com coisas para benefícios das crianças, porque a gente só pensa neles (Entrevistada 7).

Ainda foi possível perceber junto às mulheres que a transferência de renda propicia à 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 serve para fazer compras de verduras e frutas. O Bolsa Família é para comprar lápis, apagador, cola, chinelo e roupa, quando as crianças precisam (Entrevistada 2).

Quando eu recebo o dinheiro, vou comprar comida e se o gás acabar tem que diminuir a comida para comprar o gás. Quando o papel da água chega tenho que tirar metade - R\$ 120,00 ou R\$ 130,00 - para pagá-la, se não fizer assim não teremos água para beber. Hoje em dia está tudo caro, mal dá para sobreviver (Entrevistada 3).

Quando recebo o Bolsa Família, ele já tem um destino, me sinto responsável por administrar isso. O valor do Bolsa família é para pagar duas contas fixas: o colégio e a conta de energia elétrica. É muito raro eu tirar para 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). O 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 mais mulher. Antigamente eu nem sabia sacar o Bolsa Família, aí de repente aprendi, amadureci mais, considero isso 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; Miotto, 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; Miotto, 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 “ajuda”, ao suprir 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. 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.

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: 02 out. 2023.

_____. 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 out. 2023.

_____. 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 fev. 2023.

_____. 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 fev. 2023.

_____. 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. 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social de 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. 2023.

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.

Francisco Rafael de Castro Chaves

Assistente Social. Mestrando em Saúde Mental e Atenção Psicossocial, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista pelo Programa de Residência Integrada Multiprofissional à Saúde, Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Gênero, Diversidade e Direitos Humanos, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB/CE).

Paula Raquel da Silva Jales

Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professora e pesquisadora do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE).