

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO

**MARGARETE CUTRIM VIEIRA**

**IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
EGRESSAS COM FOCO NAS MULHERES TITULARES DO BENEFÍCIO EM SÃO  
LUÍS/MA**

São Luís  
2017

**MARGARETE CUTRIM VIEIRA**

**IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
EGRESSAS COM FOCO NAS MULHERES TITULARES DO BENEFÍCIO EM SÃO  
LUÍS/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva.

São Luís

2017

Vieira, Margarete Cutrim

Impactos do Programa Bolsa Família na vida das famílias egressas com foco nas mulheres titulares do benefício em São Luís/MA. / Margarete Cutrim Vieira. – São Luís: 2017.

114 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSo, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Bolsa Família - Mulheres. 2. Bolsa Família - Impactos. 3. Mulheres - Responsável Familiar. I. Título.

CDU 364.3-055.25

**MARGARETE CUTRIM VIEIRA**

**IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
EGRESSAS COM FOCO NAS MULHERES TITULARES DO BENEFÍCIO EM SÃO  
LUÍS/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)**  
Doutora em Serviço Social  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo**  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Profa. Dra. Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha**  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

## DEDICATÓRIA

À minha mãe, pela sabedoria cotidiana em encontrar alternativas de superação às dificuldades enquanto mulher.

Às minhas filhas, Elaine e Eliane, como incentivo às suas escolhas.

Meus maiores presentes! AMO MUITO VOCÊS!

## AGRADECIMENTOS

À DEUS, pela vida e possibilidade de empreender esse caminho evolutivo.

À MINHA FAMÍLIA, pelo incentivo e pela compreensão das ausências quando “mergulhava” nos estudos.

À MINHA ORIENTADORA, Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, um agradecimento carinhoso pelos momentos de paciência, compreensão e competência.

AOS AMIGOS de mestrado que compartilharam comigo esses momentos de aprendizado.

À COMPANHEIRA Annova Miriam F. Carneiro, pelo companheirismo e compartilhamento de ideias, durante a realização da pesquisa empírica.

AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UFMA, na pessoa da Dra. Valéria Almada Lima, pelos momentos partilhados, e a todos os(as) professores(as) que fizeram parte dessa caminhada. Enfim, a todos aqueles(as) que de uma maneira ou de outra contribuíram para que este percurso pudesse ser concluído.

AOS FUNCIONÁRIOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO, especialmente à Sra. Isabel, pela disponibilidade, simpatia e gentileza. Obrigada pelo apoio e orientação quando necessário!

AOS SUJEITOS DA PESQUISA EMPIRICA, famílias e mulheres em situação de pobreza, em São Luís, pelas indicações, por meio dos seus relatos e percepções, para o aprimoramento de políticas sociais que contribuam com a alteração das desigualdades sociais, econômicas e de gênero na nossa sociedade.

MUITO, MUITO OBRIGADA!!!

## RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo sobre os possíveis impactos do Programa Bolsa Família (PBF) junto a famílias egressas no período 2009/2013, em São Luís, no Maranhão. O estudo focou especialmente as mulheres, Responsáveis Familiares (RFs) junto ao Programa, o seu processo de empoderamento e conquista de autonomia, impulsionado pela transferência de renda, e suas percepções quanto às responsabilidades no cumprimento das condicionalidades do Programa. Para tanto, foram consideradas a trajetória de trabalho antes, durante e após o desligamento do PBF; e as mudanças na educação, saúde e autonomia da mulher, durante a permanência no Programa e, após o desligamento do mesmo, as transformações que permaneceram ou deixaram de existir. A pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa, do tipo avaliação de impactos de programas sociais. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicas e coordenadoras de cinco (5) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com a Secretária Municipal, e desenvolvidos grupos focais com responsáveis familiares, egressos do PBF. Merecem destaque as seguintes conclusões: o Programa contribuiu para reduzir as destituições materiais emergenciais; impactou a matrícula e permanência das crianças e adolescentes na escola, possivelmente contribuindo com a redução do trabalho infantil; possibilitou o acesso de algumas famílias a outros programas complementares, como a aquisição da casa própria; fortaleceu o processo de tomada de decisões, pela mulher, entretanto o trabalho reprodutivo, de cuidados com os filhos, sob sua responsabilidade quase que exclusiva, foi potencializado pelo Programa, naquilo que se vincula ao cumprimento das condicionalidades.

**Palavras-chave:** Proteção social. Pobreza. Autonomia. Mulheres.

## ABSTRACT

This dissertation presents a study about the possible effects of *Bolsa Família* Program (BFP) on former beneficiary families in the period of 2009/2013 in São Luís, Maranhão. The study focused mainly on the women, Families Responsible (FRs) to the Program, their empowerment process and the autonomy achievement driven forward by the income transference, and their perception with regards to responsibilities in the compliance with the Program conditions. For the analysis, there were considered the labor background previous, during and after the enrollment at the BFP; and the changes in the education, health and woman autonomy, during the enrollment at the Program, and after the ending of it, the lasting effects or the ones that have ended. The research has a qualitative approach, a social programs impact assessment. Semi-structured surveys were conducted with technicians and coordinators of five (5) Reference Centers for Social Assistance (CRAS), with the local officer for Social Assistance, and developed focal groups composed by families responsible, former beneficiary of BFP. There should be highlighted the following conclusions: the Program contributed to the reduction of emergency material destitution; had an effect on the formal enrollment and permanence of children and adolescents at school, possibly contributing with the reduction of children labor; made possible the access of some of the families to other complimentary programs, as the housing acquisition; strengthened the decision making process by the woman, however the reproductive labor, of taking care of the children, under her almost exclusive responsibility, was empowered by the Program, with regards to the compliance with the conditions.

**Key words:** Social Protection. Poverty. Autonomy. Women.

## LISTA DE SIGLAS

AGENTE JOVEM	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CRAS	Centros de Referências de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza
GF	Grupos focais
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MME	Ministério de Minas e Energia
MS	Ministério da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria

PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PPGPP	Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSF	Programa de Saúde da Família
PTR	Programas de Transferência de Renda
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RF	Responsáveis Familiares
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
SICON	Sistema de Gestão das Condicionais do PBF
SPM	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>A PROTEÇÃO SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (PTR) NO BRASIL: a luta de homens e mulheres</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>Antecedentes históricos da Seguridade Social no Brasil</b> .....	18
<b>2.2</b>	<b>O Sistema de Proteção Social brasileiro a partir da Constituição Federal (CF) de 1988</b> .....	30
<b>2.3</b>	<b>Pobreza como foco dos PTR no Brasil</b> .....	36
<b>3</b>	<b>OS SIGNIFICADOS DAS RELAÇÕES DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NOS PTR</b> .....	48
<b>3.1</b>	<b>Perspectivas de gênero nas políticas públicas</b> .....	48
<b>3.2</b>	<b>As mulheres nos PTR: reflexões sobre manutenção e mudanças nos papéis e nas desigualdades de gênero</b> .....	59
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): seus impactos na vida de famílias e de mulheres responsáveis familiares</b> .....	65
<b>4.1</b>	<b>Impactos no trabalho e nas condições de vida das famílias beneficiárias do PBF</b> .....	66
4.1.1	Impactos decorrentes da qualificação profissional .....	77
4.1.2	Impactos na educação dos filhos .....	78
4.1.3	Impactos na saúde .....	81
4.1.4	Impactos decorrentes de outras ações complementares ao PBF .....	84
4.1.5	Impactos decorrentes do desligamento das famílias do PBF.....	85
<b>4.2</b>	<b>Os significados sobre a autonomia das mulheres do Bolsa Família (BF): percurso das mulheres no Programa e após seu desligamento</b> .....	89
<b>4.3</b>	<b>A maternagem e a responsabilidade de acompanhamento das condicionalidades</b> .....	97
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	101
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	108

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo, intitulado *Impactos do Programa Bolsa Família na vida das famílias egressas com foco nas mulheres titulares do benefício em São Luís/MA*, foi realizado no contexto da pesquisa *Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas*<sup>1</sup>, projeto desenvolvido com a coordenação da Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva. Essa pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em três (3) municípios<sup>2</sup> no Estado do Maranhão: São Luís, Imperatriz e São José de Ribamar.

Como mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) e membro do GAEPP/UFMA, participando da referida pesquisa no município de São Luís, optei pela realização do presente estudo tendo em conta o interesse em avaliar os impactos que o Programa Bolsa Família (PBF) tenha provocado na vida das famílias egressas, nas dimensões trabalho, saúde e educação, considerando suas trajetórias de vida. Também constituiu foco de interesse a análise das mudanças que permaneceram e as que deixaram de existir após o desligamento da família do Programa.

Esta escolha teve como foco o recorte de gênero considerando o interesse em investigar os significados do PBF na vida das mulheres, a partir da titularidade do cartão de benefícios e responsáveis pela gestão das condicionalidades, no âmbito familiar, e sua relação com a conquista da autonomia que o Programa possa ter contribuído, tendo em conta a situação social e histórica do feminino marcada por grande desigualdade na sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> A referida pesquisa se situa no tema 2 indicado pela Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI no 24/2013 – Desenvolvimento Social: Bolsa Família - Estratégias para alívio e superação da pobreza, item 2.5 Caracterização dos egressos do Programa Bolsa Família, atributos pessoais, contexto regional, trajetória ocupacional, considerando: trajetória de trabalho antes e depois do Bolsa Família; mudanças nas condições de vida das famílias enquanto inseridas no Programa e após seu desligamento, em relação à alimentação, educação, saúde de seus membros e na posição da mulher na família. O espaço geográfico de estudo é o Estado do Maranhão, um dos estados mais pobres do Brasil, onde a população beneficiária dos programas sociais do Governo federal e especificamente o contingente de famílias inseridas no Programa Bolsa Família é bem acima da média nacional. (SILVA, 2014b).

<sup>2</sup> A referida pesquisa foi realizada nos três maiores municípios do Maranhão, em termos de população e do quantitativo de famílias beneficiárias do PBF, e contemplou São Luís, a capital do Estado, Imperatriz e São José de Ribamar.

O PBF é o maior programa de enfrentamento à pobreza em implementação no Brasil, desde 2003, e, mesmo que não se possa afirmar que tenha sido pensado e instituído sob uma perspectiva de gênero, haja vista a recomendação da Conferência de Beijing (1995)<sup>3</sup> para as políticas públicas transversais<sup>4</sup>, um dos seus critérios, a titularidade do cartão de benefícios, que é concedida prioritariamente à mulher, tem gerado impactos sobre suas vidas, influenciando nas relações de gênero.

Refletir sobre os possíveis impactos do PBF na vida das famílias em situação de pobreza e, especialmente das mulheres, em São Luís<sup>5</sup>, onde a população beneficiária do PBF é acima da média nacional, foi uma opção teórico-metodológica orientada para dar visibilidade a questões muito debatidas na sociedade, particularmente sobre os resultados do Programa e estereótipos a respeito do seu público. Analisando essas questões a partir dos próprios sujeitos que as vivenciam - as mulheres - e relacionando suas falas com o aporte teórico que fundamenta a pesquisa, foi intenção avaliar a sustentabilidade dos possíveis impactos do Programa na vida das famílias, e das mulheres em especial, egressas do PBF no período 2009/2013.

Assim, o objetivo da pesquisa foi constatar, nos depoimentos das mulheres, representantes legais das famílias, os possíveis impactos do Programa sobre as condições de vida da família, e especialmente das próprias mulheres, buscando identificar aspectos que indiquem o desenvolvimento de autonomia<sup>6</sup> da

---

<sup>3</sup> A Conferência de Beijing é considerada o marco das conquistas feministas no plano das relações internacionais e de sua influência na elaboração de documentos, declarações, tratados e políticas de gênero e políticas transversais.

<sup>4</sup> Por transversalidade nas políticas de gênero, Bandeira (2005) entende a ideia de uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências políticas, institucionais e administrativas, responsabilizando os agentes públicos em relação à superação das desigualdades de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo, de forma a garantir uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e um aumento da eficácia das políticas públicas.

<sup>5</sup> Em São Luís, conforme registros de abril de 2013 disponibilizados pelo Boletim do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de *maio de 2013*, sobre o PBF, o município contava com 138.080 (cento e trinta e oito mil e oitenta) famílias registradas no Cadastro Único (CadÚnico) e, dentre estas, 79.176 (*setenta e nove mil, cento e setenta e seis*) famílias incluídas no Programa Bolsa Família, o que representou um percentual de 24, 33% da população do município e 102,70% do total estimado de famílias com perfil de renda para o Programa. Se compararmos com os dados de *abril de 2016*, de acordo com a mesma fonte de dados, o município tem: 133.239 (cento e trinta e três) famílias registradas no CadÚnico e 81.664 (*oitenta e um mil, seiscentos e sessenta e quatro*) famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (23,46 % da população do município e 105,93% de cobertura). (BRASIL, 2013a, 2016).

<sup>6</sup> O conceito de autonomia será abordado mais profundamente no Capítulo 2. De forma simples e concreta, autonomia é o exercício do direito de tomar decisões que se julguem necessárias para a sua vida e suas relações sociais; é autodeterminação; é independência.

mulher, impulsionados pela titularidade de beneficiária do PBF e responsável pelo cumprimento das condicionalidades. A pesquisa objetivou também analisar como se expressou essa autonomia, durante o período em que a mulher esteve inserida no Programa e após o desligamento da família.

A pesquisa buscou responder aos seguintes questionamentos: (i) Como o PBF alterou as condições de pobreza das famílias, hoje egressas? Essas alterações se sustentaram após o desligamento do Programa? e (ii) Como se expressa a questão de gênero nas intervenções do PBF? Essas questões procuram refletir sobre os efeitos do Programa, a transformação ou manutenção dos papéis construídos historicamente para homens e mulheres.

Para isso foram levantadas as seguintes questões secundárias, que nortearam o diálogo com as mulheres: (i) Qual a percepção das mulheres sobre as alterações em suas vidas, com o recebimento de uma renda regular? (ii) Como se expressam hoje, após o desligamento do Programa, essas alterações, no cotidiano da vida familiar e pessoal dessas mulheres? (iii) Como foi lidar com o dinheiro para programar o sustento da família, no período em que estava no Programa? (iv) No campo pessoal, quais impactos significativos permaneceram? (v) O que significou assumir a responsabilidade de controle do cumprimento das condicionalidades, postas pelo Programa? (vi) Essa responsabilidade foi compartilhada com mais alguém na família? (vii) Esse fato (titularidade do benefício e gestão das condicionalidades, na família) contribuiu para sua inserção ou retração no mercado de trabalho? E de que forma?

Identificar e avaliar possíveis impactos do PBF na vida das famílias egressas e de mulheres, titulares do cartão de benefícios, considerando a integração de ações emergenciais e compensatórias com políticas estruturantes, enquanto estratégia de resposta à questão social no atual sistema de proteção social, nos exige refletir sobre as determinações impostas historicamente pelas contradições próprias do modo de produção capitalista e os significados que esse processo representa para os sujeitos da pesquisa.

Partindo da compreensão de que para conhecer realmente um objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos e relações, na pesquisa realizada tomou-se como suporte teórico o materialismo histórico e, conseqüentemente, o método utilizado foi o método crítico dialético, por entender-se que a concepção de realidade, preconizada por este referencial e seus instrumentos teórico-

metodológicos, permitem uma maior aproximação com o objeto de estudo, num movimento que transita entre o particular e o universal, considerando que nele o objeto expressa múltiplas determinações. (PAULO NETTO, 2011).

O conhecimento, nesta perspectiva, pauta-se por uma postura de transformação da realidade, ou seja, encaminha uma reflexão que se processa em movimento, em mudança. Desse modo, abre-se espaço para entender a relação dialética entre a produção e reprodução da vida na sociedade contemporânea, envolvendo, por conseguinte, o entendimento dos mecanismos através dos quais a exploração de classe e a opressão de sexo se articulam.

O estudo bibliográfico, que fundamentou as reflexões sobre os impactos do Programa, foi associado à pesquisa empírica no sentido de avaliar esses impactos sobre as famílias egressas do Programa, em São Luís, com foco na mulher. Com isso, criou-se a possibilidade de problematizar os efeitos do Programa sobre os cotidianos de vida, enquanto uma questão para além da esfera privada, entendendo o papel do Estado como mediador das expressões da questão social na efetivação de direitos.

A pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa, do tipo avaliação de impactos de programas sociais tendo como objeto central as mudanças duradouras, decorrentes do PBF, sobre as condições de vida das famílias egressas e das mulheres, em especial, com foco na possibilidade de desenvolvimento de autonomias que tenham sido estimuladas pela sua condição de titular do cartão, que lhe dá acesso ao benefício monetário.

O referencial teórico metodológico se baseou na concepção de pesquisa avaliativa em Silva (2013a), considerando avaliação de políticas e programas sociais uma modalidade de pesquisa social aplicada e entendendo-a como julgamento de valor.

O pressuposto, segundo Silva (2013a, p. 112-113), de pesquisa avaliativa:

Enquanto ato técnico, mas também político; por conseguinte não constitui um ato desinteressado; contrapõe-se à objetividade da ciência positiva, mas requer esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com os sujeitos que participam do processo da avaliação; fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade; valoriza a análise crítica da política ou programa social; busca compreender os princípios e fundamentos teórico-conceituais que orientam a política ou o programa avaliado; considera os interesses e procura envolver os diferentes sujeitos no processo da política ou programa; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social, partilhados pelos sujeitos da

avaliação; contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um único caminho, e considera os resultados da avaliação como uma versão parcial da realidade, posto serem as realidades, historicamente construídas e dotadas de caracteres relativo e temporal [...]

Ou seja, considera-se que o objeto das Ciências Sociais é complexo, contraditório, inacabado e em permanente transformação. E nesse sentido toma-se como referência o que afirma Demo (1995, p. 14) ao ressaltar que “[...] só pode ser registrado como científico o que se mantiver discutível”. O autor acrescenta que: “Construir ciências sociais não é pretender produtos acabados, verdades definitivas, mas cultivar um processo de criatividade marcado pelo diálogo consciente sobre a realidade social que se quer compreender.” (DEMO, 1995, p. 14).

Os procedimentos utilizados para a coleta de informações, primárias e secundárias, foram:

- Levantamento bibliográfico e documental sobre o PBF e publicações de pesquisas, já desenvolvidas, sobre resultados do Programa na vida das mulheres, para referenciar o presente estudo;
- Levantamento e utilização de dados secundários sobre o Programa, disponibilizados, principalmente, no site do MDS<sup>7</sup> (<[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>);
- Realização de pesquisa empírica com famílias egressas do PBF, em São Luís, focalizando a mulher enquanto titular do cartão de benefícios quando inserida no Programa.

Durante a execução da pesquisa, em São Luís, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicas e coordenadoras dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) e com a Secretária Municipal de Assistência Social e realizados grupos focais<sup>8</sup> com responsáveis familiares (RF), egressos do PBF. As entrevistas e grupos focais foram realizados para levantamento de dados empíricos, características ou variáveis qualitativas que indicassem impactos gerados pelo Programa, considerando o período em que as

<sup>7</sup> O MDS passou a denominar-se Ministério do desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) a partir da Reforma Administrativa realizada no Governo Temer (2016).

<sup>8</sup> Grupo Focal, ou entrevista de grupo, é um procedimento de pesquisa social que se situa no âmbito da pesquisa qualitativa, possibilitando, segundo Barbour (2009, p. 62) “[...] uma oportunidade de gerar dados que são bons candidatos à análise pela abordagem do interacionismo simbólico, que enfatiza a construção ativa do significado”. Objetiva identificar e examinar aspectos objetivos e subjetivos de uma dada situação, a partir dos pontos de vistas dos diferentes sujeitos que o integram.

famílias nele estiveram inseridas, e relacionando seus efeitos com a realidade de vida e autonomia atual, após seus desligamentos.

Os grupos focais seguiram a organização da pesquisa do GAEPP e foram constituídos de, no mínimo, 10 e, no máximo, 15 egressos, orientados por um moderador ou facilitador (pesquisador), que ajudou a manter a discussão na direção proposta pela pesquisa. Utilizou-se um roteiro previamente elaborado, mas também foi permitida flexibilidade suficiente para garantir o surgimento de ideias novas e a introdução de ideias relevantes, mesmo que não previstas, considerando que o objetivo do grupo focal era identificar as percepções e ideias sobre as questões apresentadas.

Os grupos focais foram realizados em 05 CRAS de São Luís, entre os 10 da pesquisa realizada por pesquisadores do GAEPP, no universo de 20 em funcionamento, e contemplam os que tiveram maior número de egressos, identificados previamente. Os RFs (titulares do cartão de benefícios), egressos do Programa, foram localizados em conjunto com os técnicos dos CRAS, a partir de informações extraídas do cadastro da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS). Registra-se, desde logo, a dificuldade de localização e contato com os egressos em decorrência das mudanças de endereços e telefones.

A realização dos grupos focais, no CRAS, foi antecedida de reuniões preparatórias, para conhecimento da realidade dos CRAS e dos respectivos territórios de referência, planejamento para a identificação dos egressos e contato preliminar com as respectivas famílias, convidando-as a comporem os citados grupos. Integraram os grupos os responsáveis que, localizados, aceitaram participar e autorizaram o uso dos dados. As informações foram gravadas e, posteriormente, analisadas, no sentido de destacar problematizações e interpretações, com registros das informações mais importantes, e conclusões.

Foram consideradas as variáveis que poderiam indicar mudanças na vida das mulheres, como trajetória de trabalho, educação, saúde e autonomia da mulher, a partir de seus relatos, sem deixar de considerar as variáveis externas ao Programa que contribuíram para produzir essas mudanças, identificadas também em seus relatos de vida. Foram considerados também os impactos decorrentes da qualificação profissional e do desligamento das famílias do Programa, que surgiram durante a realização dos grupos focais.

O texto a seguir apresentado encontra-se organizado em três capítulos, além desta introdução. No primeiro, faz-se uma breve revisão de literatura sobre os antecedentes históricos da proteção social brasileira, até a criação dos Programas de Transferência de Renda (PTR), considerando as características e contornos desse processo histórico de lutas, de homens e mulheres, por proteção e garantia de direitos, sobretudo nos contextos de crises da sociedade capitalista, tentando relacionar suas influências para a estruturação do Sistema de Seguridade Social concebido na e a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Indica-se a dificuldade de implantação desse sistema, quanto ao conceito organizador da proteção social e instrumento de integração daquelas políticas setoriais (saúde, previdência e assistência social), a partir da década de 1990, quando estas foram submetidas à fragmentação e focalização. E quando, nesse contexto, emerge a necessidade de reduzir as desigualdades e a pobreza, pela via dos PTR, e de tomar a questão de gênero como dimensão de análise, tendo em vista o quadro de desvantagem social e de pobreza no qual se encontra inserido expressivo contingente de mulheres brasileiras. Essa leitura evidencia como a opressão sexual e a opressão de classe se configura num quadro de exploração, no interior do capitalismo.

No segundo capítulo localizam-se instrumentos normativos e institucionais que indicam como o Estado vem incorporando as questões de gênero nas políticas sociais, para subsidiar as reflexões sobre a inclusão das mulheres nos programas de combate à pobreza, num contexto de focalização de políticas sociais. Realiza-se uma breve reflexão sobre empoderamento enquanto processo de construção de autonomias, conceitos estes incorporados pelas agências internacionais que financiam programas e projetos sociais na área, para compreender em que medida essas iniciativas do Estado têm contribuído para modificar ou afirmar o padrão de desigualdades de gênero profundamente arraigado na nossa sociedade. Nesse contexto é estabelecida diferenciação entre políticas públicas com recorte de gênero e políticas para mulheres, para relacionar ao surgimento, na década de 1990, de um novo paradigma institucional de políticas públicas, diferente do concebido constitucionalmente, em 1988, com destaque para as políticas sociais de combate à pobreza. Ainda nesse âmbito, apresentam-se algumas ideias, oriundas de pesquisas já realizadas, que problematizam as contribuições do PBF no fortalecimento dos processos de autonomia da mulher, ao lhe possibilitar a administração de recursos financeiros, e na cristalização, ainda maior, das desigualdades de gênero, na

medida em que o Programa potencializaria a reprodução dos papéis sociais historicamente determinados à mulher - o espaço socialmente construído e naturalizado de cuidadora da família.

No terceiro capítulo realiza-se um diálogo entre as percepções das mulheres, manifestadas durante os grupos focais, e o referencial teórico que sustenta a presente pesquisa, fazendo um percurso sobre os possíveis impactos que ocorreram nas condições de vida e trabalho dos membros da família, antes, durante e depois do PBF, na educação, saúde e autonomia da mulher, considerando a administração dos recursos transferidos e as responsabilidades de controle das condicionalidades no âmbito familiar, estabelecida pelo PBF. Foram consideradas, também, as mudanças influenciadas por outros programas, projetos e ações complementares, com destaque para os que integram o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), considerando o pressuposto de que os possíveis impactos de programas sociais são produtos de múltiplas determinações de variáveis, que vão além do programa avaliado e que podem contribuir para as mudanças identificadas. (SILVA, 2013a).

O texto apresenta, por fim, uma conclusão que destaca aspectos considerados relevantes identificados no decorrer da pesquisa.

## **2 A PROTEÇÃO SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (PTR) NO BRASIL: a luta de homens e mulheres**

Com o objetivo de contextualizar a construção da Seguridade Social brasileira far-se-á, neste capítulo, uma breve pontuação sobre a trajetória da proteção social até a criação dos PTR, considerando as características e contornos desse processo histórico de lutas, de homens e mulheres, por proteção e garantia de direitos, sobretudo nos contextos de crises da sociedade capitalista. Nesse exercício, tenta-se relacionar suas influências na estruturação da Seguridade Social brasileira e, em particular, no PBF enquanto estratégia de redução da pobreza.

Deste modo, esta fundamentação constituirá base teórica para os capítulos seguintes, particularmente quando abordadas as questões suscitadas pelas pesquisas, bibliográficas e de campo, sobre impactos do PBF na vida das mulheres RFs junto ao Programa.

### **2.1 Antecedentes históricos da Seguridade Social no Brasil**

Historicamente a sociedade humana tem desenvolvido alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. De acordo com Giovanni (1998, p. 9), seja através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, seja com altos níveis de sofisticação organizacional e especialização diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “[...] como processo recorrente e universal”.

A proteção contra os riscos a que estavam submetidas às pessoas, durante seus ciclos de vida e de trabalho, era realizada pela família<sup>9</sup> e aquelas que não eram abarcadas pela proteção familiar e não tinham condições de prover o próprio sustento dependiam da chamada ajuda aos pobres e necessitados, realizada pelos mais ricos ou pela igreja.

---

<sup>9</sup> Na Antiguidade e na Idade Média o conceito de família era amplo. No Império Romano, por exemplo, a família se estruturava sob o comando do homem mais velho. Consistia num aglomerado maior que a reunião de genitores e seus filhos sob a mesma moradia; reunia avós, pais, filhos, netos, sobrinhos. Ou seja, além do vínculo sanguíneo em linha reta, uma mesma família também reunia a linha colateral. Para o direito Romano, a família significava tanto o conjunto de pessoas que viviam sob a dependência do chefe como também os bens que constituíam a sua propriedade. (DANTAS, 1991).

A busca humana por proteção social<sup>10</sup>, segundo Araújo (2006), teve suas primeiras manifestações originadas na Grécia e em Roma antigas e organizaram-se por meio de instituições de natureza mutualista, com o objetivo de prestar assistência aos seus membros. Por meio da contribuição de todos, era assegurada ajuda aos que mais necessitavam ou que vivenciavam riscos emergenciais.

Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 18) chamam a atenção para o caráter histórico e político dos sistemas de proteção social, afirmando que:

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção?

De fato, a realização da proteção social foi e continua sendo alvo de interesses divergentes, uma questão ideologicamente construída e discutida que mobiliza teóricos, políticos, governos, religiosos, ativistas etc., articulando uma diversidade de concepções e significados que variam de acordo com as correntes teóricas e ideológicas que os mobilizam e, também, da forma como se constitui a questão social, aqui entendida no sentido que lhe dá Castel (1995, p.18), como uma contradição em torno da qual “[...] uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura”.

Nesse sentido, a questão social estrutura-se em torno de uma problemática que, num dado momento histórico, apresenta-se como um risco de ruptura no interior de uma dada sociedade a partir de determinados processos de desproteção social ou de inseguranças advindas, sobretudo, do trabalho ou da falta dele.

É nesse contexto histórico, de luta dos diferentes sujeitos com uma composição de diferentes racionalidades no interior das sociedades capitalistas, que se identifica a conformação de respostas à questão social, expressa pela pobreza e desigualdades entre os seres humanos, destacando o movimento que permite compreendê-las como integrantes de um sistema complexo no qual emergem relações socioeconômicas e políticas contraditórias em consequência do padrão de

---

<sup>10</sup> Proteção social é o conceito mais genérico para designar todos os programas desenvolvidos por iniciativa da sociedade civil ou do Estado para atender às necessidades materiais e sociais da população. (ARAÚJO, 2006).

desenvolvimento capitalista, simultaneamente produtor e reprodutor de riquezas e pobreza. É nesse âmbito que são pontuadas conquistas no plano legal que contribuíram para a construção da Seguridade Social brasileira.

Inicialmente cabe destacar duas experiências, no contexto mundial, que repercutiram, em graus diferenciados, sobre a organização da proteção social dos países capitalistas e sua relação com a realidade brasileira. Conforme Boschetti (2009, p. 324), os primeiros benefícios previdenciários que contribuíram para a construção da seguridade social no século XX, “[...] foram instituídos na Alemanha, ao final do século XIX, por iniciativa do governo do Chanceler Otto Von Bismarck<sup>11</sup>, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores”.

O princípio dessa lógica foi garantir proteção ao trabalhador e à sua família, assegurando direitos apenas àqueles trabalhadores inseridos no mercado de trabalho ou que contribuía, mensalmente, como autônomo ou segurado especial à seguridade social, pois esses direitos são considerados como decorrentes do trabalho. Essa é a característica básica da previdência social, que assegura aposentadorias, pensões, salário-família, auxílio doença e outros benefícios somente aos contribuintes e seus familiares, condicionados a uma contribuição prévia.

No entanto, o ápice do processo de evolução da proteção social direcionada aos trabalhadores, e garantida pelo Estado, é considerado a partir da divulgação do famoso *Relatório Beveridge*<sup>12</sup>, na Inglaterra, mais precisamente após a segunda guerra mundial, e que deu origem a um conjunto de ações garantidoras de bem-estar social, para além do seguro social, na área da saúde e assistência social.

Conforme Pereira (2005, p. 3):

---

<sup>11</sup>“O modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados.” (BOSCHETTI, 2009, p. 324-325).

<sup>12</sup>Segundo Beveridge e Castel (apud BOSCHETTI, 2009, p. 325), “No sistema Beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios.”

[...] a Seguridade ganhou status de direito social, responsabilizando o Estado pela sua garantia e esvaziando a prédica liberal de que a pobreza e a desigualdade eram problemas individuais, gerados pelas próprias pessoas que deles padecem, ou pelos acasos do destino e de circunstâncias imponderáveis.

A partir de então foram ampliadas as instituições destinadas a garantir proteção social. Especialmente nas sociedades capitalistas europeias, nas três primeiras décadas do século passado:

O traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato de serem implantados e geridos pelo Estado [...] Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. (GIOVANNI, 1998, p. 11).

E é nessa perspectiva que as políticas públicas se voltaram para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado, o denominado Estado de Bem Estar Social<sup>13</sup>, que apesar de se configurar em diferentes modelos e regimes, tem como característica fundamental a responsabilidade do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, na perspectiva da garantia de bem-estar aos seus membros. “[...] trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.” (SILVA, 2008, p. 56).

Segundo Boschetti (2009), as políticas sociais hoje existentes, e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países, apresentam características dos dois modelos, bismarckiano e beveridgiano, com maior ou menor intensidade. As suas variações são determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais, em cada país, mais especificamente pelo grau de desenvolvimento do capitalismo e pela organização da classe trabalhadora frente à ofensiva do capital.

No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso à previdência e à saúde desde a década de 1920 até a Constituição de 1988. Conforme Yazbek (2008, p. 294):

---

<sup>13</sup> De acordo com Vianna (1998), o conceito de Estado de Bem-Estar Social tem incorporado a ideia de que a sociedade se solidariza quando o indivíduo não consegue suprir seu sustento. “Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito - de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria - deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.” (VIANA, 1998, p. 11).

[...] de modo geral o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram forte nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado.

É importante ressaltar o que a mesma autora nos lembra: que a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram, historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Desse modo, até o fim do século XIX as obras sociais e filantrópicas, as ordens religiosas e redes de solidariedade e familiares (famílias extensas de vários tipos) é que desenvolveram práticas sociais para dar suporte às dificuldades ligadas à sobrevivência das pessoas.

A Igreja católica se destacou, por meio de suas irmandades, e as esmolas que eram oficialmente recolhidas sustentavam as ações de caridade cunhando, como afirma Yazbek (2008), um modelo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres. Assim, “[...] a esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares.” (YAZBEK, 2008, p. 295).

Conforme Boschetti (2006), as primeiras formulações legislativas, importantes para o processo de construção da proteção social mesmo que assim não fossem nomeadas à época, se reportavam ao universo trabalhista e tinham como objetivo precípua preservar e proteger o trabalhador. Assim, pode-se destacar, em janeiro de 1923, a publicação do Decreto Legislativo n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como *Lei Eloy Chaves*, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados ferroviários. Tal lei assegurava aposentadoria aos trabalhadores e pensão a seus dependentes, em caso de morte do segurado, além de assistência médica e diminuição do custo de medicamentos, e foi considerada marco inicial da Previdência Social devido aos benefícios concedidos. (BOSCHETTI, 2006).

Também se faz oportuno citar que foi por meio da *Lei Eloy Chaves* que foi conferida ao empregador a obrigatoriedade na cobertura dos riscos do trabalho, garantindo também direitos de atendimento médico, medicamentos, pensão por morte e aposentadoria, inclusive por invalidez. (BOSCHETTI, 2006). Entretanto, as

primeiras legislações brasileiras se direcionaram pontualmente a alguns trabalhadores dos principais setores produtivos da época, garantindo-lhes, na maioria das vezes, o benefício da aposentadoria.

Até os anos 1930 não havia uma concepção clara que distinguisse proteção social de previdência social (seguro). Não havia no país uma compreensão acerca da pobreza enquanto expressão da questão social, a mesma era tratada como disfunção individual e o que definia o modelo previdenciário era uma concepção exclusiva de benefício vinculado a uma contribuição prévia. Yazbek (2012, p. 296, grifo da autora) enfatiza que:

Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930 nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família.

Portanto, o desenrolar da Seguridade Social no Brasil passa também pela Revolução de 1930, com a reformulação dos regimes previdenciários e trabalhista, no governo de Getúlio Vargas. Na esfera previdenciária, tem especial destaque a mudança da organização do sistema de Caixas de Aposentadoria e Pensão para Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) quando o primeiro a ser criado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) (Decreto n.º 22.872, de 29 de junho de 1933).

Foi na década de 1940, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), especificamente em 1943, que foi criada a Previdência Social como dispositivo de seguro social, como política pública, incentivada pela apresentação do Plano Beveridge, em 1942, no Reino Unido, diante da crise previdenciária daquele país em decorrência da guerra que colocava em xeque a prática do seguro como fator privado de contribuição, inaugurando o que se chegou, hoje, ao conceito de Seguridade Social. Segundo Boschetti (2006, p. 39, grifo da autora):

O Plano Beveridge, apresentado ao parlamento do Reino Unido em 1942, introduziu um novo conceito, o de seguridade social, considerado oposto à lógica do seguro. O relatório, elaborado por uma comissão presidida pelo Sir. Willian Beveridge foi publicado integralmente no Brasil um ano após sua publicação na Inglaterra, em novembro de 1943, sob o título “O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins”.

Mesmo com esse movimento, o Brasil ainda não tinha incorporado o termo Seguridade Social, nem tampouco ampliou a previdência a todos os trabalhadores e, menos ainda, a toda a população. De acordo com Faleiros (2000, p.

179), “[...] estavam excluídos da Previdência Social os trabalhadores rurais e os domésticos”. Os serviços também eram concentrados nos grandes centros urbanos e a burocracia para acessá-los era grande. Segundo Boschetti (2006, p. 43) “[...] também não rompeu o vínculo entre contribuição e benefício”.

Destacamos, ainda, que no mencionado período da história brasileira, embora predominasse um sistema previdenciário fundado na lógica do seguro, benefícios orientados pela lógica assistencial foram, também, constituindo o cenário da proteção social no país. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com a responsabilidade de prestar assistência às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, “[...] muito embora tivesse, posteriormente, sua atuação ampliada a outros indivíduos”. (BOSCHETTI, 2006, p. 35).

Ou seja, neste contexto, como expressa Sposati (1994, p. 8), o sistema de proteção social brasileiro se dualiza intensamente: de um lado, se desenvolve apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores do mercado formal e, de outro, destina aos mais pobres, trabalhadores do mercado informal ou fora do mercado de trabalho, um “[...] modelo de regulação pela benemerência”.

Os anos de 1930 a 1943 são considerados, portanto, como o período de introdução da política social, marcado pela regulamentação do trabalho por meio da definição de uma jornada de trabalho, do repouso remunerado, das férias, do trabalho feminino. Trata-se de um período caracterizado, ainda, pela implantação da cobertura a riscos de acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílios-doença, maternidade, etc., além da criação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Carteira de Trabalho. Articulada a essa política social, constata-se o fortalecimento de um conjunto de ações benemerentes e filantrópicas, assumidas por uma rede de organizações da sociedade civil, com caráter clientelista.

As políticas sociais iniciadas a partir da década de 1930 tiveram como objetivo a regulação dos conflitos surgidos a partir do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país - a industrialização. É nesse período, de explicitação da questão social, que o governo Vargas buscou controlar a classe trabalhadora por meio das legislações trabalhistas, procurando, assim, desmobilizar sua luta. O Estado ampliou medidas de proteção ao trabalhador, mas, ao mesmo tempo, interveio no movimento sindical objetivando o controle das organizações dos trabalhadores.

A consciência de que o Estado deveria assumir a responsabilidade pública e responder aos problemas sociais começava a se expressar de forma mais nítida nos anseios e reivindicações da própria sociedade, que a cada dia necessitava de maior proteção frente às desigualdades geradas pela forma excludente de desenvolvimento do país.

Surgiam dúvidas, entre os diferentes sujeitos, sobre a abrangência da cobertura de proteção do Estado, se se restringia aos riscos provenientes da atividade laborativa, no universo das relações trabalhistas, ou se, para além deles, deveria também garantir um padrão mínimo de proteção a toda a população. Esses questionamentos fomentaram mais intensamente as reivindicações dos movimentos organizados na busca por uma assistência mais efetiva por parte do Estado.

Durante o Governo Vargas, marcado pelo populismo<sup>14</sup>, outros segmentos da sociedade também foram contemplados com as políticas sociais, fato que se observa na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), que adequava e capacitava a força de trabalho às necessidades das empresas, e, no âmbito assistencial, na criação de creches e hospitais vinculados à LBA.

Segundo Antunes (2006), o governo Vargas necessitava do apoio da classe trabalhadora urbana para a manutenção do poder, em um cenário em que as divergências entre as classes dominantes estavam afloradas desde as frações agrárias tradicionais à emergente classe industrial.

O período compreendido entre 1930 e 1945 foi caracterizado por Vieira (1995) como um tempo marcado por mobilizações controladas, por uma política econômica de caráter nacionalista e por uma política social de natureza trabalhista, não havendo preocupação com a essência da política social, haja vista as decisões

---

<sup>14</sup> Uma das principais características políticas do período histórico que abrange, sobretudo, o segundo governo de Getúlio Vargas até a queda do governo João Goulart, em 1964, foi o populismo. O Populismo é uma forma de governar, onde existe uma grande popularidade e carisma do líder. Os governantes populistas utilizam de vários expedientes para obter o apoio do povo. Para isso, o político populista utiliza de uma linguagem simples e acessível a todos e muita propaganda pessoal, onde é apresentado como diferente dos demais, normalmente como uma espécie de salvador da pátria. O conceito de populismo foi aplicado inicialmente à América Latina em referência, sobretudo, a governantes com características personalistas de um período de transição, na região, de uma economia agrário-exportadora, sob a dominação oligárquica, para uma de industrialização incipiente, apoiada no mercado interno e com urbanização crescente. As massas surgem com a consolidação da civilização urbana industrial e com elas as decisões políticas não poderiam ser formuladas a par de seus interesses. É neste contexto que, no Brasil, são criados o salário mínimo, a CLT e o Estatuto do Trabalhador Rural (consequência da chegada do populismo ao campo) como maneiras de apaziguar as classes trabalhadoras e permitir o desenvolvimento industrial. Assim, as políticas de massa tiveram no Brasil, segundo Ianni (1968), uma conotação desenvolvimentista.

serem tomadas de forma específica para atender a questões urgentes sob o ponto de vista da necessidade de amortização da questão social.

A partir de meados dos anos 1950, no governo de Juscelino Kubitschek, com a abertura do país para o capital internacional, notadamente a indústria automobilística, o processo de industrialização foi acelerado e, ao final dos anos de 1960 aumentou, significativamente, a população urbana no Brasil.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, considerado um período democrático na história brasileira<sup>15</sup>, houve a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, além de avanços em termos de educação profissionalizante. Contudo, houve uma extrema valorização da política econômica em detrimento da política social.

De acordo com Vieira (1995, p 127), “[...] as metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las, através da febre desenvolvimentista”, de modo que o desempenho econômico dessa democracia foi marcado pelo resultado do chamado nacional-desenvolvimentismo, que se baseava na política de substituição de importações.

Durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961/1964) não foi possível grandes alterações na política social. Jânio Quadros enfrentou uma crise econômica, sem apoio de grande parte do legislativo e com o descontentamento dos militares. Aproximou o Brasil dos países socialistas, restabelecendo relações diplomáticas com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que acirrou ainda mais os ânimos da oposição ao seu governo. Ao completar sete meses de mandato presidencial, isolado política e socialmente, renunciou ao mandato de Presidente.

João Goulart assumiu e passou a defender a realização de amplas reformas que, segundo ele, seriam capazes de reduzir as desigualdades e injustiças sociais. A elite, entretanto, reagiu negativamente às propostas de reformas. Considerando que não dispunha de base de apoio parlamentar no Congresso

---

<sup>15</sup> A abertura política, que sucedeu o período do Estado Novo (1937-1945), proporcionaria pequenas modificações no âmbito da política social no país. O período democrático da República Nova contribuiu para o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, fazendo vir à tona a necessidade da ação pública do Estado na garantia de melhores condições de vida à população pauperizada. Entretanto, se a instituição de novos benefícios na legislação social da época constituía-se em resposta à questão social, pelo Estado Democrático, contribuindo essencialmente para sua legitimação, por outro, reforçava o caráter seletivo pelo qual havia se caracterizado historicamente o conjunto das políticas sociais brasileiras.

Nacional para aprovar com facilidade seus projetos políticos, econômicos e sociais, adotou uma estratégia de recorrer a permanentes mobilizações das classes populares, a fim de obter apoio social ao seu governo. Um episódio ilustrativo ocorreu quando o governo criou uma lei implantando o 13º salário. Inicialmente o Congresso não a aprovou, mas líderes sindicais ligados a João Goulart mobilizaram os trabalhadores em uma greve e pressionaram os parlamentares a aprovarem a referida lei.

Em janeiro de 1963, Jango convocou um plebiscito para decidir sobre a manutenção ou não do sistema parlamentarista, que entrou em vigor após a renúncia de Jânio Quadros. Foi aprovada a retomada do presidencialismo, porém no breve período em que governou o país, sob o regime presidencialista, os conflitos políticos e as tensões sociais se tornaram graves.

Em 1964 a situação de instabilidade política se agravou, com o descontentamento do empresariado nacional e das classes dominantes. Por outro lado, os movimentos sindicais e populares pressionavam para que o governo realizasse reformas sociais e econômicas que os beneficiassem. Atos públicos e manifestações de apoio e oposição ao governo eclodiram por todo o país e as Forças Armadas interromperam seu mandato com o golpe militar de março de 1964.

A instauração do governo ditatorial, em 1964, comandado pelas forças militares nacionais transformou a conjuntura política, econômica e social do país. O Estado implantou novas estratégias de desenvolvimento, concentradoras de capital, que aprofundaram o nível de exploração dos trabalhadores e acentuaram a desigualdade social, “[...] em um clima repressivo e autoritário”, nas décadas de 1960 e 1970. (YAZBEK, 2012, p. 299).

Ainda, conforme Yazbek (2012, p. 299-300),

A opção pelo crescimento econômico acelerado, a partir de fontes de investimento externas, como base do desenvolvimento, abriu o país ao capital monopolista. O Estado amplia seu nível de intervenção, tornando-se o eixo político da recomposição do poder burguês, com a implantação de novas estratégias de desenvolvimento concentradoras de capital, intensificando o nível de exploração da classe operária. A desigualdade social se acentua em um clima repressivo e autoritário.

Essa opção levou o Brasil, na década de 1970, a altos índices de crescimento e de consumo de bens duráveis, além da construção de estradas, hidrelétricas e a consolidação de um grande parque industrial no país. Mas o país

viveu, também, uma crise inflacionária e recessiva que trouxe consequências para a política social e contribuiu para o acirramento das contradições sociais no país.

Segundo Faleiros (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 136) “[...] no contexto de perda das liberdades democráticas, da censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais”.

Foram criados: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), reunindo todas as Caixas de Pensões e os IAP's; o Banco Nacional da Habitação (BNH), impulsionando uma política nacional de habitação; o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, incorporando a LBA e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1965, sem alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979; e, em 1974, foi instituída a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a Previdência Social.

Na crítica de Vieira (1995, p. 232), “[...] a política social, desde 1964, reduziu-se a uma série de decisões setoriais [...] Ela ofereceu serviços, sem antes perguntar quais eram as necessidades reais. Duvida-se de que isto se chame de política social” – o que se expressa, para o autor, numa política de controle e de desmobilização da população mais pobre.

No mesmo passo em que foram impulsionadas as políticas públicas, enquanto estratégia de busca de legitimidade, também foi aberto espaço para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando-se, segundo Behring e Boschetti (2007, pg. 137) “[...] um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar”.

No período da ditadura militar, sobretudo na década de 1970, gerou-se um clima de insatisfação na sociedade brasileira e o debate sobre a questão social tomou força. Movimentos da sociedade civil se reorganizaram e lutaram pela democratização do país, por direitos sociais e por políticas sociais. Mesmo sob fortes medidas de cunho autoritário, por parte do governo central, essas lutas se estenderam durante os anos de 1980, conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, mas também muito destacados como período de conquistas democráticas.

As greves, os movimentos contra a carestia, movimentos por eleições diretas para a Presidência da República e pelos direitos humanos, dentre outros,

pautaram as agendas política, econômica, social e cultural por mudanças, sendo possível “[...] identificar os contornos de um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo”, como afirma Fagnani (2005, p. 88).

Nesse período, destaca-se a militância de algumas mulheres, sobretudo jovens que assumiram um papel inédito tanto no campo da política quanto no das relações de gênero, rompendo com os códigos de sua época. Essa participação feminina nas organizações de militância política pode ser tomada como um indicador das rupturas iniciais que estavam ocorrendo nos papéis tradicionais de gênero, apontando a perspectiva de superação “[...] do estereótipo da mulher restrita ao espaço privado e doméstico, enquanto mãe, esposa, irmã e dona de casa, que vive em função do mundo masculino.” (RIDENTI, 1990, p. 114).

A luta era por visibilidade e reconhecimento da mulher como sujeito político. Estava posta a necessidade de problematizar as questões femininas a partir de uma lógica que pudesse desvelar a origem da propriedade privada, da desigualdade entre os sexos, tendo como esteio a divisão sexual do trabalho, a definição dos papéis sociais e o aprofundamento das desigualdades, com o advento do capitalismo. Esse movimento conseguiu, no último século, dar visibilidade à luta contra o patriarcado<sup>16</sup> e o sexismo<sup>17</sup>, questionando a inferiorização e a subordinação das mulheres em relação aos homens.

No período de 1980-1985, sob o governo de João Baptista Figueiredo - o último do regime militar - o país viveu, também, um forte movimento em defesa das eleições diretas para a Presidência da República que culminou numa eleição indireta, conduzida pelo regime militar, dando início à chamada fase da Nova República no Brasil.

---

<sup>16</sup>Saffioti (2004) considera que o patriarcado é um caso específico das relações de gênero, onde estas são desiguais e hierárquicas. A ordem patriarcal de gênero admitiria então a dominação e exploração das mulheres pelos homens, configurando a opressão feminina. A referida autora defende que, nessa relação de dominação-exploração da mulher, ambos, homens e mulheres possuem poder, mas de maneira desigual. A pequena parcela de poder das mulheres, dentro de uma relação de subordinação, permite que as mesmas questionem a supremacia masculina e encontrem meios de resistência. A referida autora destaca que, mesmo com o poder patriarcal abalado, ainda há uma nítida hierarquia entre homens e mulheres, na sociedade contemporânea.

<sup>17</sup>Entre as diferentes possibilidades de expressão do preconceito encontra-se o sexismo, que compreende avaliações negativas e atos discriminatórios dirigidos às pessoas, em função de sua condição de gênero, e pode se manifestar sob a forma institucional ou interpessoal, muito embora a primeira propicie o contexto cultural adequado à segunda.

Segundo Couto (2008), o cenário brasileiro dos anos de 1980 apresentava um país com grandes dificuldades decorrentes da alta concentração de renda e do conseqüente agravamento da questão social e, ao mesmo tempo, um período pródigo em movimentos sociais e em participação da sociedade, envolvidos no movimento pré-Constituinte, que fizeram germinar a construção de uma nova Constituição.

A CF de 1988 retratou, em seu arcabouço legal, os avanços advindos da organização dos diferentes sujeitos presentes nas lutas pela redemocratização da sociedade brasileira, apresentando uma nova configuração aos direitos sociais e colocando o Estado como principal provedor e executor das Políticas Sociais que, até então, eram tratadas sob o viés da caridade assistencialista dos governantes.

Dessa forma, a Seguridade Social amplia a proteção social brasileira, dando a esta um caráter singular na formalização dos direitos imprescindíveis à manutenção da vida, embora sua composição tenha ficado restrita à previdência, saúde e assistência social, constituindo um sistema que associa a lógica do seguro e da assistência.

## **2.2 O Sistema de Proteção Social brasileiro a partir da Constituição Federal (CF) de 1988**

De fato, a CF de 1988 representou um inegável avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro. “Com ela, desenhou-se, pela primeira vez no país, um embrião de Estado Social universal e equânime.” (FAGNANI, 2005, p. 16).

Em seu artigo 194º, a CF de 1988 define a Seguridade Social como um “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988).

As tradições políticas, econômicas e socioculturais do Brasil, já indicadas neste estudo, possibilitaram que com a CF de 1988 se vislumbrasse a oportunidade de construção de um padrão público, rumo à universalidade da proteção social, instituindo como direitos: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social. (BRASIL, 1988, art. 6.º).

Luciana Jaccoud (2009, p. 63) pontua, dentre os avanços da Constituição de 1988, as garantias para a efetivação da responsabilidade estatal com a proteção social aos cidadãos:

*i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.*

A noção de seguridade social, portanto, inova o padrão clássico de proteção social brasileiro, ao trazer os princípios de universalização dos direitos e de responsabilidade pública estatal na provisão e financiamento dos serviços sociais, uma concepção de seguridade social ampliada para além do seguro e do *status* ocupacional formal. Ou seja, o princípio contributivo passou a dividir espaço com o princípio de universalidade não contributiva, que passa a orientar ações da Seguridade Social.

A nova formatação do regime público de proteção social no Brasil restabelece, no campo formal, o reconhecimento do direito universal à proteção social na saúde, fazendo mudanças no modelo securitário, representado pela medicina previdenciária e pela Previdência Social, a qual mantém a lógica contributiva para garantir sua sustentabilidade, mas flexibiliza o vínculo contributivo, que se constitui princípio estruturante do sistema, ao legitimar a aposentadoria rural sem prévia contribuição. (FLEURY, 2006; MONNERAT; SENNA, 2007)<sup>18</sup>.

A Política de Assistência Social (PAS), após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, elevou-se à condição de política pública com mesmo grau de importância que as demais políticas da Seguridade Social, o que significou um

---

<sup>18</sup>Conforme Michele Koehler (2014), a CF de 1988 e posterior legislação previdenciária, consagraram os direitos previdenciários àqueles que contribuíram com seu trabalho para o crescimento econômico e social do país, e que se viam desamparados, quando sem alternativas de sobrevivência material. Estas dificuldades passaram a ser supridas, em grande parte, com o valor dos benefícios que passaram a fazer jus, após toda a mudança jurídica implantada. Ao trabalhador rural é devido o benefício da aposentadoria por idade, desde que comprove o exercício de atividade rural durante o período exigível de carência do benefício.

avanço expressivo em uma área marcada pela tradição das iniciativas privadas e autônomas com cunho caritativo e filantrópico.

Formalmente, a Assistência Social circunscreveu-se ao enunciado nos artigos 203º e 204º do texto constitucional, estando garantida a quem dela necessitar. Ao mesmo tempo, reafirmaram-se os objetivos de atendimento aos grupos identificados por vulnerabilidades tradicionais, como é o caso das crianças, dos idosos ou pessoas com deficiência.

A CF 1988 instituiu, também, um benefício monetário de natureza assistencial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura uma renda mensal de cidadania a idosos a partir de 65 anos de idade e a pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho, desde que vivam em famílias com renda *per capita* familiar inferior a um ¼ do salário mínimo.

Em que pesem limitações existentes, não há dúvidas de que as determinações constitucionais orientaram a expansão das políticas públicas incluídas no Sistema de Seguridade Social. Entretanto, não se avançou na sua institucionalização tal como inscrita na CF de 1988, não sendo, de fato, implementada segundo os preceitos constitucionais, sobretudo quanto ao conceito organizador da proteção social e instrumento de integração daquelas políticas setoriais. (FLEURY, 2006).

Apesar dos avanços anunciados na Carta Magna de 1988, do ponto de vista da reforma democrática, como ressaltam Behring e Boschetti (2008, p. 147), “[...] embebida em alguns aspectos da estratégia socialdemocrata e do espírito *welfariano* – em especial no capítulo da ordem social”, a concepção de seguridade social foi profundamente comprometida pela contrarreforma do Estado brasileiro<sup>19</sup>. Tal contrarreforma, de cunho neoliberal, foi iniciada na década de 1990, com foco na retração do Estado, tanto na regulação econômica como nas garantias sociais, num contexto em que os problemas de ineficiência orçamentária e administrativa, no âmbito do Estado, foram apresentados como as causas da profunda crise econômica e social instalada no país desde o início dos anos 1980.

Dessa forma, as forças conservadoras brasileiras, que serviram ao regime militar e que conseguiram ocupar o centro do poder após a redemocratização do

---

<sup>19</sup> “Houve, portanto, uma abrangente contrarreforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita, protagonizada por Fernando Henrique Cardoso.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 152).

país, não operacionalizaram o conteúdo progressista da CF de 1988, instaurando, na contramão dos avanços conquistados, a política neoliberal com o objetivo de adequar o país à economia internacional.

As primeiras investidas contra o conteúdo progressista da CF de 1988 partiram do próprio governo federal, quando não deu curso às reformas previstas ou as preteriu em favor da adoção de políticas focalizadas na pobreza extrema, quando não no clientelismo político. Foi o caso da reforma agrária e das políticas urbanas (habitação, saneamento, transporte público), assim como da saúde, previdência, assistência, educação, seguro-desemprego e segurança alimentar e nutricional, que demoraram a ser regulamentadas e, quando ocorreram, sofreram cortes nos seus projetos iniciais, conforme Boschetti (2009).

Segundo a mesma autora, a legislação infraconstitucional regulou separadamente as várias políticas setoriais, por meio de suas leis orgânicas, que definiram diretrizes e instâncias de controle social específicas, sobretudo na saúde e assistência social, além da vinculação de receitas às áreas setoriais, numa desestruturação do conceito original de financiamento solidário entre as políticas que integram a Seguridade Social brasileira.

Esta falta de integração, nas bases do financiamento, não favoreceu a uma ação interinstitucional coerente no campo da Seguridade Social, de modo que o esforço de articulação, na lógica da complementaridade das ações, se dá pela via de programas e planos intersetoriais que permanecem expressando dificuldades na operacionalização das ações de forma integradas, na medida em que os recursos se encontram em unidades orçamentárias diferentes, do ponto de vista institucional.

Constata-se, portanto, que a Seguridade Social brasileira foi submetida à fragmentação e focalização no âmbito da intervenção das políticas sociais, com forte tendência à privatização das políticas de saúde e previdência. Em contrapartida, há uma significativa expansão da PAS, que assume papel importante na proteção social, na atualidade, em resposta às determinações gerais de organismos internacionais, como orientação da política de ajuste estrutural dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Todo o retrocesso na concepção da Seguridade Social, imposto pela nova ordem do capital, não foi realizado sem resistências dos sujeitos que a defenderam. Ressalta-se que o processo de regulamentação do modelo de funcionamento das

novas políticas sociais, na perspectiva de ampliação dos serviços não contributivos, vislumbrados no plano formal, ocorreu com dificuldade e morosidade.

Apesar das dificuldades registram-se avanços como a descentralização das políticas públicas, que colocou na ordem do dia mecanismos de gestão compartilhada e controle social, com participação popular, por meio dos Conselhos e Conferências nos três níveis de governo, tornando cada vez mais descentralizadas as suas implementações.

Esses espaços passaram a constituir-se em ambientes explícitos de relevantes disputas de projetos societários, onde se manifestam interesses diversos. Evidencia-se a necessidade da grande maioria desprotegida, mas também ainda se fazem presentes as marcas históricas da cultura política clientelista e patrimonialista, sobretudo em municípios de pequeno porte e naqueles onde os grupos políticos se perpetuam no poder.

No processo de descentralização o município, reconhecido como ente federativo autônomo, assume, com muitas dificuldades operacionais e financeiras, o papel central na oferta e execução dos serviços sociais, públicos, de direito dos cidadãos, como a atenção primária na saúde, na educação infantil e fundamental, e na assistência social, com oferta de serviços na proteção social básica e especial, dentre outros.

Todo esse desenho de descentralização foi ancorado na defesa da democratização da gestão pública, no compromisso com a equidade no acesso e usufruto dos serviços e na participação da sociedade sobre os rumos da vida em coletividade. E tem contribuído para aproximar os sujeitos, a quem deve ser assegurada a oferta dos serviços, e os agentes públicos, responsáveis por sua oferta, nos mais diferentes territórios brasileiros.

Nesse esforço coletivo, de diferentes sujeitos, para a afirmação e expansão das políticas que integram a Seguridade Social, pode-se constatar no campo da saúde, a luta pela universalização do acesso aos serviços, independente da capacidade de contribuição dos cidadãos, assim como pela integralidade do atendimento, como princípio organizador do sistema de saúde, por meio das redes de atendimento. Embora se avance, também, e concorrentemente, com a privatização dos serviços, como já mencionado.

A Previdência Social tem se afirmado no seu objetivo de reposição da renda dos trabalhadores que perdem, de forma temporária ou definitiva, sua

capacidade de trabalho. Ampliou seu universo de segurados, instituindo a cobertura no subsistema da previdência rural, por meio da criação da figura do segurado especial, que atende ao trabalhador rural em regime de economia familiar.

A PAS se consolidou, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definindo as seguranças sociais sob sua responsabilidade. Passou a atuar operando benefícios monetários de caráter não contributivo, visando à redução da situação de pobreza, e afirmou sua responsabilidade na oferta de serviços para enfrentamento de vulnerabilidades e risco ou violação de direitos pessoais e sociais, dentre os quais a violência, abuso e exploração sexual, o trabalho infantil, a situação de rua, etc.

Outro grande avanço, na CF 1988, no campo da Seguridade Social, apontado por Jaccoud (2009), foi a instituição das transferências de renda, de caráter não contributivo, associada às transferências contributivas, que ampliam o campo da proteção social e alteram o desenho das políticas quanto à definição dos beneficiários e dos benefícios.

A mesma autora considera *transferências contributivas* aquelas associadas ao mercado de trabalho e componentes da Previdência Social, na lógica do seguro. Ou seja, os trabalhadores ativos contribuem na expectativa de ter sua proteção garantida na velhice, recebendo sua aposentadoria. Outras modalidades de transferência vinculadas ao mercado de trabalho incluem o seguro desemprego, as licenças médicas, etc. Estas transferências regulam o fluxo de renda entre períodos produtivos e períodos nos quais o trabalhador não auferir renda do trabalho, sejam estes últimos temporários ou permanentes.

As *transferências não contributivas* foram concebidas na perspectiva de superação da fome e da pobreza de milhões de brasileiros (as). São realizadas diretamente às famílias ou a indivíduos em situações de vulnerabilidade e ou risco, independentemente de prévia contribuição, e são garantidas por meio dos PTR.

Esses Programas passam a ocupar lugar de destaque no âmbito das políticas de redução da pobreza e desigualdades sociais e sua adoção, expansão e disseminação, como política de proteção social, têm sido direcionadas às populações que sofrem os impactos das transformações ocorridas nos padrões de desenvolvimento, no modo de produção capitalista. O debate internacional mais recente, conforme destacam Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 41):

[...] vem sendo colocado, de modo mais amplo, a partir da década de 1980 no âmbito das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, cujas consequências mais marcantes são a geração de um número cada vez maior de desempregados, além da ampliação dos chamados trabalhos precarizados, alcançando homens e mulheres de todas as idades, principalmente os jovens, fortemente atingidos pelo desemprego de longa duração.

Segundo Silva (2008), o contexto de ampliação dos direitos sociais para a política social foi instituído num momento desfavorável, do ponto de vista da crise fiscal do Estado que veio da década de 1980 e foi reforçada nos anos de 1990. A contrarreforma, idealizada por liberais e conservadores, para Fagnani (2005), objetivava as privatizações e reformas no âmbito da previdência social e também em relação à Seguridade Social.

Houve uma ampla regulamentação do Terceiro Setor para possibilitar a execução das políticas públicas, criando-se parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs) e Instituições Filantrópicas, ocorrendo, portanto, uma nova configuração do Sistema de Proteção Social, concebido como universalista na e pela CF 1988. Assim, Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 30) afirmam que:

Os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Federal de 1988. De outro lado, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferências de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001.

O tratamento que tem sido dado à proteção social é, portanto, aquele que coloca a prioridade da política social - focalizada na pobreza - como instrumento privilegiado de redução das desigualdades, cujo foco passa a ser: os pobres e extremamente pobres.

### **2.3 Pobreza como foco dos PTR no Brasil**

As disparidades de rendas, de acessos e de oportunidades, no Brasil, se refletem especialmente na qualidade de vida da população, determinando sua expectativa de vida ao nascer, os índices de mortalidade infantil, o analfabetismo, as condições de moradia, o acesso ao conhecimento e a participação social e política nos rumos da sociedade, apesar dos avanços na tecnologia e na educação.

Essa desigualdade, que isola e coloca o cidadão em situação de desproteção, é um dos maiores problemas da sociedade e uma das principais causas dos conflitos entre as classes sociais, considerando que a pobreza é “[...] um fenômeno persistente na história da humanidade, fruto da expropriação e da exploração, fenômeno identificado mesmo nas formações sociais mais avançadas, inclusive em conjunturas econômicas favoráveis”. (SILVA, 2013b, p. 15).

Conforme a mesma autora, a temática da pobreza tem sido objeto de estudos teórico-conceituais e de intervenção social.

Nesses estudos são apresentadas explicações, sobre sua emergência, persistência e a recente ampliação globalizada da pobreza, na busca de sua redução ou regulação, esforço considerado necessário para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista. (SILVA, 2013b, p. 15).

Para muitos estudiosos, a pobreza é mundial e surgiu com as primeiras sociedades. Outros defendem que ela intensificou com o capitalismo e somente poderá ser superada pela supressão do mesmo. Para Pereira (2006, p. 238):

A pobreza é tão antiga quanto os primeiros tipos históricos de sociedade [...] no período pré-capitalista, a pobreza deu-se num contexto de escassez e de precário desenvolvimento das forças produtivas. Essa escassez possibilitava a servidão em troca de condições de sobrevivência onde os senhores de escravos e os senhores feudais, respectivamente, tinham direitos sobre seus escravos e servos.

Mas foi no capitalismo, segundo a mesma autora, com a industrialização e o advento do mercado de trabalho, do trabalho assalariado, que a pobreza se intensificou, revelando-se enquanto um fenômeno crescente.

Com a industrialização e o advento do mercado de trabalho, a pobreza não mais se configurou pela escassez. As forças produtivas estavam mais desenvolvidas e produziam uma proporção cada vez maior de bens e riquezas. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a pobreza aumentava na mesma magnitude que as condições de superação da escassez. (PEREIRA, 2006, p. 239).

Também para José Paulo Netto (2001, p. 46), nas sociedades pré-capitalistas “[...] a pobreza, para além da desigualdade na distribuição da riqueza, é o resultado do insuficiente desenvolvimento da produção de bens de consumo”, ou seja, da escassez de produtos. Contraditoriamente, no modo de produção capitalista a pobreza resulta da acumulação privada de capital, por meio da exploração do trabalho. Assim, quanto mais riqueza é produzida pelo trabalhador maior é a exploração, mais riqueza é expropriada, do trabalhador, e apropriada pelo capital.

Segundo Montañó (2012), quanto maior desenvolvimento, maior acumulação privada de capital. Ou seja, o desenvolvimento no capitalismo não

promoveu maior distribuição de riqueza, possibilitou maior concentração de capital, portanto, maior desigualdade e empobrecimento das populações.

Assim, e concordando com os autores citados, se não era nova a desigualdade e a pobreza entre as pessoas, no capitalismo, a desigual apropriação e uso dos bens produzidos foram acentuados com o seu desenvolvimento, tornando expressiva a pobreza e a luta entre as classes sociais. Nesse âmbito, a classe trabalhadora, inserida ou não no mercado de trabalho, luta por direitos reivindicando proteção social do Estado frente às precárias condições de vida, aos baixos salários, às longas jornadas, à falta de condições humanas de trabalho, moradia, saúde e educação; e a burguesia luta para garantir privilégios e ampliação da mais-valia por meio da exploração do trabalhador.

Para explicar o fenômeno da pobreza diferentes abordagens teóricas têm sido utilizadas na tentativa de indicar políticas para seu enfrentamento ou para sua redução. Como nos indica Silva (2013b, p. 38):

É possível identificar, pelo menos quatro grupos de abordagens que tratam dessa questão: as abordagens Culturalistas, cujas causas da pobreza são identificadas em fatores internos aos indivíduos, expresso pelo desenvolvimento de padrões valorativos, a partir dos quais os pobres são identificados; as Abordagens Estruturais, que apontam as determinações de ordem estrutural como causa determinante da pobreza; as Abordagens Liberais/Neoliberais que apontam como causa explicativa da pobreza o próprio indivíduo, ressaltando as deficiências pessoais: ignorância, preguiça, infortúnio, fraqueza, etc. e, finalmente, a Abordagem que situa a pobreza enquanto um Fenômeno Multidimensional e Relativo.

A autora destaca, ainda, que essas abordagens interagem e a literatura evidencia, historicamente,

A passagem, e por vezes, a simultaneidade de abordagens moralizantes e individualizantes, que cedem lugar a visões mais globais, representados por abordagens estruturais e multidimensionais, que situam a pobreza numa relação dialética entre o econômico e o social, entre o indivíduo e a estrutura, desenvolvendo seu conteúdo complexo no campo econômico, social, político e institucional. (SILVA, 2013b, p. 61).

Sobretudo a partir dos anos 1990, a pobreza tem sido colocada com grande ênfase na agenda pública, pelos diferentes sujeitos sociais e políticos, configurando um problema social e nacional. Contudo, Sprandel (2004) chama a atenção para os discursos de dirigentes políticos, burocratas, técnicos, especialmente economistas, que colocam a pobreza como decorrente de um conjunto de fatores isolados e localizados, e denuncia que o eixo da questão não é essencialmente a pobreza, mas sim o modelo de desenvolvimento que se realiza no país.

A autora identifica, nesse debate, a reiteração da perspectiva naturalizadora da pobreza, uma pobreza quantificada, tecnicada e desconectada de uma formação sócio-histórica determinada. Trata-se de uma pobreza, como adverte a autora, em cuja discussão oficial dificilmente têm sido incorporadas críticas ao modelo vigente de acumulação.

Os principais destaques identificados por Sprandel (2004), no conjunto dos discursos de organismos nacionais e internacionais, foram: a necessidade de focalização e redirecionamento dos gastos sociais para a erradicação da pobreza; a necessidade do aperfeiçoamento dos programas sociais e a focalização nos mais pobres e uma concepção de pobreza que toma como parâmetros: ausência de renda, propriedade e riquezas - determinadas pela baixa escolaridade ou ausência desta e pela ausência de qualificação profissional ou baixa qualificação - e o não acesso a serviços sociais básicos.

Ou seja, como afirma Silva (2014a, p. 77-78), as políticas neoliberais, ao colocarem a necessidade de contenção dos gastos públicos, pressionam pela execução de políticas focalizadas “[...] cuja orientação é direcionada para o desenvolvimento de medidas compensatórias”.

É fato que a pobreza é decorrente das relações de produção, mas também é permeada por bases ideológicas necessárias à manutenção do modo de produção capitalista. E este dado endereça um paradoxo entre a garantia imediata das condições básicas de sobrevivência e a defesa de projetos estruturantes de superação da pobreza.

Desde a década de 1980, no mundo, os debates acerca dos PTRs tiveram grande relação com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho. As transformações tecnológicas influenciaram sobremaneira as formas de organização do trabalho, colocando na pauta pública a necessidade do desenvolvimento de estratégias de enfrentamento a pobreza, sendo:

Defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas: a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substituta dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltados para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda

como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 42).

A indagação que se faz presente é: em que medida o alinhamento entre Estado e capital possibilita que políticas sociais focalizadas reduzam a pobreza e, principalmente, as desigualdades sociais. Esta é uma questão que se apresenta na linha que separa e une as escolhas políticas e suas relações com as políticas sociais em desenvolvimento.

Apesar de a pobreza constituir um problema de ordem estrutural, como bem lembram Gomes e Carloto (2011), por atingir homens e mulheres e constituir-se produto do conflito entre o capital e o trabalho, seus impactos são sentidos de maneiras diferentes pelos dois sexos. Nesse sentido, sendo a pobreza de homens e mulheres expressa por aspectos diferentes, requer ações diferenciadas para o seu conhecimento e para o seu enfrentamento.

Refletir sobre a pobreza e as desigualdades entre homens e mulheres também requer olhar a pobreza numa perspectiva de gênero<sup>20</sup> e da exploração da mulher. Em entrevista à *Carta Capital*, Domenico Losurdo<sup>21</sup> recorda que Marx falava em lutas de classes sempre no plural para destacar que “[...] a forma de luta de classes na qual se prestou mais atenção é aquela entre burguesia e proletariado, mas é preciso evidenciar que, sobretudo Engels, mas também Marx indicou na opressão da mulher a primeira forma de luta de classes”. (BERNABUCCI, 2015).

A opressão sexual, opressão do sexo feminino, que se manifesta nas relações familiares, no trabalho e nas demais relações sociais, como discriminações e violências, é uma cultura de tirania que ocorre sobre o conjunto das mulheres, porém se desenvolve ao lado da opressão de classe. Ou seja, a opressão sexual e a opressão de classe configuram um quadro de exploração de homens e mulheres, no interior do capitalismo, que garante a extração da mais-valia, do lucro capitalista.

Senão vejamos como elas estão imbricadas no modo de produção capitalista: a exploração dos trabalhadores extrapola o lócus da produção e incide na dinâmica do seu lar quando o salário não é mais que o necessário à sua

---

<sup>20</sup>O conceito de gênero será abordado no próximo capítulo, mas ressalta-se que ele ganha força a partir do movimento feminista, cujas principais propostas estão voltadas às mudanças nas relações de poder tanto no âmbito público como no privado, procurando abolir qualquer forma de dominação-exploração no conjunto das relações sociais.

<sup>21</sup>Entrevista da *Revista Carta Capital* com o historiador italiano Domenico Losurdo, que amplia o sentido da luta de classes para grandes lutas ocorridas durante o século XX e faz um destaque para a imposição da terceirização selvagem como atualidade da luta de classes.

sobrevivência e reprodução e, a mulher quando cozinha, lava, passa, cuida dos filhos e dos idosos da família está garantindo a reprodução da força de trabalho daqueles que trabalham, hoje, e preparando os futuros trabalhadores, seus filhos, sustentando e ampliando assim os ganhos do capital, no presente e no futuro, na forma de trabalho gratuito, não pago. O empregador tem aí garantido seu empregado alimentado e vestido, no trabalho, com seus filhos cuidados, em casa.

O capitalismo, assim, explora o trabalhador de duas formas: na produção, com baixa remuneração, e em sua casa, por meio da exploração do trabalho não pago da mulher. A unidade econômica representada pela família é, portanto, importante para o sistema, pois ela potencializa a extração da mais-valia e amplia, em níveis altamente rentáveis, a exploração da força de trabalho das classes trabalhadoras. Se a família, mais especificamente a mulher, não cumprisse essa infinidade de tarefas domésticas o capitalista teria que pagar pela alimentação, pela roupa lavada e passada, pela creche aos seus filhos, etc.

É importante destacar que a industrialização e o surgimento do capitalismo separaram a produção da reprodução em duas esferas distintas, a pública e a privada, no âmbito doméstico. Entretanto, o capitalismo não excluiu a mulher da esfera pública e sim realizou uma inclusão simultânea do sexo feminino nas duas esferas, a pública e a privada, numa aparente igualdade de oportunidades no mundo do trabalho, da produção e, contraditoriamente, sua desigualdade enquanto mulher na esfera doméstica, da reprodução.

No mundo do trabalho, segundo Ricardo Antunes (1999, p. 109), também prevalecem relações de desigualdade entre homens e mulheres.

As relações entre gênero e classe nos permitem constatar que no universo do mundo produtivo e reprodutivo, vivenciamos também a efetivação de uma construção social sexuada onde os homens que trabalham são desde a infância e a escola diferentemente qualificados e capacitados para o ingresso no mundo do trabalho. E o capitalismo tem sabido apropriar-se desigualmente dessa divisão sexual do trabalho.

A partir das condições objetivas e subjetivas dos papéis que ocupam socialmente e do modo desigual como são construídas as relações, as mulheres não acessam de forma igualitária o mundo do trabalho, os salários, os bens, de maneira geral, quando se compara o mesmo acesso disponível aos homens. As situações de desigualdades que se apresentam no âmbito do trabalho, em decorrência da condição de gênero, colocam as mulheres, portanto, em desvantagem e maior vulnerabilidade face à pobreza.

Esta construção social do que é ser mulher e do que é ser homem, no que se refere à definição e desempenho de seus papéis na sociedade, segundo Saffioti (2004), está relacionado com o sistema patriarcal, entendido como um sistema de dominação-exploração das mulheres pelos homens, com a constituição e fundamentação histórica, em que o homem organiza e dirige, majoritariamente, a vida social.

A autora afirma que “[...] o patriarcado não abrange apenas a família, mas atravessa a sociedade como um todo”. (SAFFIOTI, 2004, p. 47). Assim, o sistema do capital se beneficia da opressão vivenciada pelas mulheres, tanto do ponto de vista ideológico, por meio da reprodução do papel conservador da mulher na família, como na perspectiva da sua inserção precária e subalterna no mundo do trabalho.

Essa conjuntura impulsionou debates acerca da condição da mulher e seu empobrecimento, mesmo com o aumento de sua participação no mercado de trabalho e de sua base educacional. Passando-se a reproduzir, nos campos teóricos e político, que a pobreza feminina deveria ser o foco da ação para redução da pobreza, pela via de sua inserção em postos de trabalho, transferências de renda e pela efetivação de políticas sociais focalizadas nas mulheres pobres.

Nesse sentido, a pobreza ganhou *status* de centralidade nos discursos das agências internacionais de cooperação que a dimensionam como foco central de intervenção e limite para o crescimento econômico, somando esforços para reduzi-la por meio de investimentos na esfera social, nos países em desenvolvimento, principalmente com políticas focalizadas e de transferência de renda, com centralidade na família, a partir da mulher.

Tornar, portanto, a família o foco central das ações de redução da pobreza não é uma exclusividade do Estado brasileiro. Tem sido uma resposta às imposições das agências econômicas internacionais e também aos debates realizados nas Conferências Internacionais, ocorridas desde o final da década de 1990, que culminaram com diretrizes obrigatórias para os países da América Latina.

A partir dos anos 2000, os oito *Objetivos do Milênio*, instituídos pela Organização das Nações Unidas (ONU), passaram também a orientar as ações a serem priorizadas como políticas de Estado. Nesse sentido, é fundamental reconhecer a influência desses organismos internacionais junto às ações do Estado brasileiro em relação à pobreza, à família e às mulheres.

Assim, a realidade da pobreza que atinge homens e mulheres passou a ser considerado objeto de intervenção do Estado, mediante programas sociais não contributivos direcionados a famílias e a pessoas pobres e extremamente pobres no contexto da América Latina e do Brasil, sobretudo a partir dos anos 1990, registrando-se crescente prevalência do desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)<sup>22</sup>.

No Brasil, o debate que colocou a necessidade de redução das desigualdades e da pobreza, pela via da transferência de renda, insere-se na agenda pública, em 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy apresenta, e posteriormente o Senado aprova o Projeto de Lei n.º 80, de 1991, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), com a finalidade de transferência de uma renda de até 2,25 salários mínimos a todos os brasileiros, residentes no país e maiores de 25 anos de idade.

Tal proposição, entretanto, foi obstruída no âmbito do Congresso Nacional, passando a concorrer com vários outros projetos similares em tramitação na Casa Legislativa, permanecendo na Câmara dos Deputados desde 1993, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), com parecer favorável e emendas nos critérios de renda para acesso ao Programa. Durante todos esses anos, apesar das discussões e, sobretudo, de defesas do autor, permanecem posicionamentos diversos. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Essa discussão impulsionou, desde então, a implantação e execução, no país, de diversas experiências de iniciativa de estados e municípios, com denominações também diferenciadas. Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 54-55):

O Programa de Renda Familiar Mínima - PGRFM, de Campinas, e o Programa Bolsa Escola, de Brasília, transformaram-se em modelos inspiradores e orientadores das experiências subsequentes [...] Estes incorporaram os dois elementos apontados na crítica que Camargo (1991; 1993) fez ao PGRM do senador Suplicy: tomaram a família enquanto unidade beneficiária e articularam a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferenciados.

Os PTR passam a ter como característica fundamental a articulação de transferências monetárias, o benefício imediato, a programas estruturantes, principalmente no campo da educação e saúde, “[...] tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional”, na medida em que objetiva “[...] inserir

---

<sup>22</sup>Sobre PTRC na América Latina e Caribe, ver Silva (2014a).

economicamente as gerações futuras, com a elevação de sua escolaridade e fortalecimento da família”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 55).

Os primeiros programas federais de transferência de renda, no Brasil pós CF de 1988, foram o BPC, previsto pela referida Constituição e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996. No período de 2001 a 2003, o Governo Federal lançou outros quatro programas de transferência direta de renda às famílias: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, programas estes vinculados a distintos ministérios e que, posteriormente, foram incorporados pelo PBF.

Os objetivos, critérios de seleção e instrumentos de gestão de cada um dos PTR, anteriores ao PBF, eram distintos e havia sobreposição de beneficiários enquanto uma importante parcela da população brasileira, pobre, permanecia descoberta pelos PTR.

O PBF foi instituído pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, em decorrência da necessidade, identificada pelo governo federal e exposta por meio de um relatório-diagnóstico, de unificação dos PTR existentes no Brasil. Inicialmente foram unificados: Bolsa Escola<sup>23</sup>, Bolsa Alimentação<sup>24</sup>, Vale Gás<sup>25</sup> e Cartão Alimentação<sup>26</sup>, sendo posteriormente incluídos os Programas: PETI<sup>27</sup> e o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (AGENTE JOVEM)<sup>28</sup>. Esse momento

---

<sup>23</sup>O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído em 2001, pelo Ministério da Educação (MEC), destinava-se a famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade. O valor de cada benefício (por criança, até o limite máximo de três filhos) era de R\$ 15,00 e era repassado à família, cujas contrapartidas eram a matrícula e a frequência escolar. (BRASIL, 2001a).

<sup>24</sup>O Programa Bolsa Alimentação, também criado em 2001, pelo Ministério da Saúde (MS), visava reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Tinha como foco famílias com presença de gestantes, nutrizes e crianças entre 0 e 6 anos de idade. Os valores e quantitativos de benefícios e beneficiários, por família, correspondiam às mesmas regras do Programa Bolsa Escola. (BRASIL, 2001b).

<sup>25</sup>O Programa Vale Gás foi criado em 2002 pelo Ministério de Minas e Energia (MME), e era um subsídio para compra do gás de cozinha, pelas famílias pobres, e o valor correspondia a R\$ 7,50, repassados a cada dois meses às famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. (PROGRAMAS DO GOVERNO, [20--?]).

<sup>26</sup>O Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação – foi instituído pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, e tinha como foco famílias com renda entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00, sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos. (BRASIL, 2003).

<sup>27</sup>O PETI tem como objetivo a identificação e retirada de crianças e adolescentes do trabalho precoce. Além da transferência monetária às famílias, as crianças e adolescentes frequentam a escola e participam de atividades socioeducativas no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). (BRASIL, 2015b).

<sup>28</sup>O Agente Jovem, compreendido como a conjugação da Bolsa Agente Jovem e da ação socioeducativa, foi concebido para promover atividades continuadas que proporcionem ao jovem,

foi marcado, sobretudo, pelo aspecto qualitativo e pela ampliação quantitativa de instituição de uma política de transferência de renda, com abrangência em todo o território brasileiro.

Segundo Silva (2014a, p. 43):

A unificação dos programas de transferência de renda representa uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no Brasil a partir de 1995. Propõe-se a uma maior racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003. Propõe-se ainda a garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício.

Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 38), os PTR “[...] passam a se constituir, nesse início de século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal, no eixo da PAS, do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade”.

Concordando com os autores, e destacando dentre estes o PBF, pode-se constatar que ele vem se consolidando, nos últimos anos, como a principal política de enfrentamento à pobreza no país, pela sua abrangência em termos quantitativos, no que se refere ao número de famílias inseridas<sup>29</sup>, por sua capilaridade em todo o território nacional e, ainda, pelo volume de recursos aplicados e seus efeitos, em termos de dinamização das economias locais. O PBF se constitui “[...] objeto de atenção prioritária do Plano Brasil sem Miséria<sup>30</sup>, que inclui como um dos seus eixos a transferência de renda, mantida como centralidade da proteção social.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 14).

O eixo mais imediato e visível do PBF, sem dúvida, é o benefício monetário. Entretanto, sua estratégia é bem mais complexa, sendo concebido também como eixo articulador de um conjunto de ações complementares, voltadas

---

entre 15 e 17 anos, experiências práticas e o desenvolvimento do protagonismo juvenil. (BRASIL, [20--?]b).

<sup>29</sup> De acordo com dados divulgados no site do MDS, em 2014, o PBF atendeu em agosto de 2013 cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país. Destas, 92,37% dos titulares do cartão eram constituídas por mulheres. De acordo com dados da Caixa Econômica Federal (CEF), em 2017 são mais de 13,9 milhões de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, em todo o Brasil. (Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>).

<sup>30</sup> O PBSM foi lançado em junho de 2011, voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70,00 mensais por pessoa. Em 2014, a linha que caracteriza a extrema pobreza passou de R\$ 70,00 mensais *per capita* para R\$ 77,00, e em 2016 para R\$ 85,00. Ou seja, o PBSM é direcionado aos brasileiros que vivem em lares cuja renda é de até R\$ 85,00 por pessoa. De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estavam, ainda, nesta situação, e fora do PBF, 16,2 milhões de brasileiros. O objetivo do PBSM é elevar a renda e as condições de bem-estar da população, agregando transferência de renda, acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. (BRASIL, 2015a).

para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, tendo em vista a superação de suas vulnerabilidades. Assim, além de buscar aliviar a pobreza no curto prazo, por meio da transferência direta de renda, o Programa tem como proposta contribuir para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Nessa perspectiva, o Programa apresenta condicionalidades na área de educação, saúde e assistência social; garante a titularidade do recebimento dos benefícios, prioritariamente, às mulheres, representantes legais das famílias no Programa, e deve desenvolver ações complementares que se destinem a contribuir para a autonomização das famílias.

O estabelecimento de condicionalidades, vinculadas às políticas estruturantes (educação e saúde), apresenta o Programa como uma intervenção social que visa, em longo prazo, proporcionar aos seus beneficiários as condições necessárias para a geração autônoma de renda e autonomia das famílias, configurando-se como um investimento no capital humano.

Cada vez mais o Programa tem despertado interesse da sociedade, sendo objeto de pesquisas, de discussões técnicas e políticas sobre sua implementação e resultados, junto às famílias beneficiadas, bem como seus impactos na realidade local, do ponto de vista econômico, político, social e cultural.

Defesas e críticas são recorrentes, sobretudo relacionadas aos efeitos do Programa sobre a pobreza e sobre as desigualdades e, mais especificamente, sobre a participação de pessoas das famílias beneficiadas no mercado de trabalho, além de dúvidas em relação à sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo, associadas à discussão das portas de saída para os beneficiários.

Na mesma linha de questionamentos, estudiosos têm apontado possibilidades e limites do Programa, enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza e desigualdades no Brasil, indicando resultados nas áreas de educação, saúde e segurança alimentar das famílias, enquanto beneficiárias. (SILVA, 2014a). Um dos maiores desafios parece ser a superação sustentável da situação de pobreza em que se encontram as famílias, quando inseridas no Programa, para além do que o benefício financeiro possa proporcionar no atendimento das necessidades imediatas.

A implantação do PBF, de acordo com suas regras de seletividade e exigências de condicionalidade, bem como as dimensões quantitativas de famílias incluídas, expressa, em certa medida, a extensão da pobreza no Brasil.

Do mesmo modo, a composição do público beneficiário ilustra o quadro de desigualdades que persiste na história da sociedade brasileira. A presença expressiva de mulheres entre as pessoas pobres é reflexo de um processo histórico de (re) produção de desigualdades que tem como eixo estruturante o marcador gênero, na orientação e construção da cidadania feminina e na efetivação de seus direitos.

E aqui, novamente se coloca a possibilidade de desvendar, a partir do olhar das mulheres, os impactos do Programa sobre a situação de pobreza, numa perspectiva de autonomia da mulher no contexto de associação capitalismo e patriarcado.

Assim, ao cruzarmos as demandas por proteção social e por direitos com a problemática da pobreza e, de modo mais amplo, com a persistente situação de desigualdades sociais no Brasil, tomando gênero como dimensão de análise, torna-se necessário refletir, no capítulo seguinte, o modo como o Estado incorpora as questões de gênero nas políticas sociais, com especial destaque ao PBF, tendo em vista o quadro de desvantagem social e de pobreza no qual se encontra inserido expressivo contingente de mulheres brasileiras.

### **3 OS SIGNIFICADOS DAS RELAÇÕES DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NOS PTR**

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre a incorporação da questão de gênero nas políticas públicas, destacando considerações acerca do papel do Estado na implementação das políticas de gênero, defendidas pelos movimentos feministas, para subsidiar as reflexões sobre a inclusão das mulheres nos programas de combate à pobreza, num contexto de focalização de políticas sociais.

Identificaremos elementos que possam nortear as análises sobre as mudanças ou manutenção nos papéis e nas desigualdades de gênero que o PBF, enquanto estratégia de enfrentamento às situações de pobreza e desigualdades sociais, possam gerar na vida das RF titulares do cartão.

Toma-se como referência a compreensão de que as desigualdades de gênero constituem um importante fator de agravamento das condições de precariedade e pobreza em que vive grande parcela da população feminina, para refletir sobre como o Estado brasileiro tem investido em políticas públicas, focalizadas na família e nas mulheres, especificamente, e o que o PBF pode contribuir com o empoderamento e autonomização da mulher.

Nesse sentido, realiza-se uma breve reflexão sobre o empoderamento enquanto processo de construção de autonomias, conceitos estes incorporados pelas agências internacionais que financiam programas e projetos sociais na área, e disseminados pelos agentes públicos operadores do PBF, para compreender em que medida essas iniciativas do Estado têm contribuído para modificar ou afirmar o padrão de desigualdades de gênero, profundamente arraigado na nossa sociedade.

#### **3.1 Perspectivas de gênero nas políticas públicas**

Foi discutido, no capítulo anterior, que importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade ocorreram no Brasil desde a década de 1970, desencadeadas nas lutas pela democratização do Estado e pelas repercussões da crise fiscal. Estava em pauta a democratização dos processos decisórios e reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida com a ampliação da participação dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios e, ao mesmo tempo, a inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas.

A inclusão da questão de gênero na agenda governamental, segundo Farah (2004), foi parte desse movimento em defesa da democratização do país com a entrada expressiva de mulheres nos movimentos sociais urbanos, organizando-se em torno de questões como falta de água e de saneamento nas periferias urbanas e levantando temas específicos à condição da mulher. Entre esses temas destacavam-se o direito à creche, reivindicações por equipamentos na área de saúde e a defesa de políticas específicas voltadas para a saúde da mulher, a sexualidade e contracepção, o combate à violência contra a mulher, etc.

A referida autora enfatiza que os estudos e o uso do conceito gênero tratam da assimetria existente entre mulheres e homens e a distribuição desigual de poder entre ambos os sexos, na vida econômica e social, o que enriquece a análise da pobreza feminina ao permitir entendê-la como um processo mediado<sup>31</sup> pelas classes sociais e atravessado pelas contradições de gênero, pondo em evidência as contradições das relações sociais.

A concepção de gênero considerada no presente estudo se fundamenta na sua compreensão enquanto relações sociais construídas historicamente, social e culturalmente, a partir dos papéis sociais diferenciados que são estabelecidos na sociedade. Localiza-se que o sexo descreve as características e as diferenças biológicas, relacionadas à anatomia e à fisiologia do homem e da mulher, enquanto o gênero engloba as diferenças socioculturais existentes entre o sexo feminino e o masculino, historicamente construídas.

Segundo Lauretis (1994), as concepções de masculino e feminino nas quais todos os seres humanos são classificados formam, em cada cultura, um sistema de significações que relaciona o sexo a conteúdos culturais de acordo com valores e hierarquias sociais. O autor defende que, embora os significados possam variar em diferentes culturas, qualquer sistema que relacione sexo e gênero está sempre inter-relacionado a fatores políticos e econômicos em cada sociedade. Sob essa ótica, a construção cultural do sexo em gênero e suas assimetrias são entendidas como sistematicamente relacionadas à estruturação da desigualdade social.

---

<sup>31</sup>A concepção de mediação aqui utilizada está pautada na teoria marxista onde esta categoria possui um significado historicamente concreto: “[...] as mediações são as expressões históricas das relações que o homem edificou com a natureza e conseqüentemente das relações sociais daí decorrentes, nas várias formações sócio humanas que a história registrou”. (PONTES, 2000, p. 78).

A tentativa de construir o ser mulher enquanto subordinado, como diz Saffioti (1992), como *dominada-explorada*, tem a marca da naturalização, do inquestionável, já que dado pela natureza. Todos os espaços de aprendizado, os processos de socialização vão reforçar os preconceitos e estereótipos dos gêneros como próprios de uma suposta natureza (feminina e masculina), fundamentada na determinação biológica.

Essa diferença biológica se transforma em desigualdade social, toma a aparência de natural e são internalizadas por homens e mulheres.

Eis porque o machismo não constitui privilégio de homens, sendo a maioria das mulheres também suas portadoras. Não basta que um dos gêneros conheça e pratique atribuições que lhes são conferidas pela sociedade, é imprescindível que cada gênero conheça as responsabilidades do outro gênero. (SAFFIOTI, 1992, p. 10).

As relações de gênero se estabelecem, ainda, dentro de um sistema hierárquico que alimenta relações de poder, traduzido por um consenso quase generalizado a respeito da importância e supremacia da esfera masculina, sobre a feminina, embora não signifique que essa imposição de papéis e comportamentos tenha sido incorporada de forma automática, ao longo da história. Ao contrário, à medida que são impostas, conflitos e resistências vão sendo confrontados com os limites concretos de sua imposição, ocasionando muitas vezes violência psicológica, física e sexual.

Nesse sentido, concordamos com Saffioti (2004) quando considera que o patriarcado é um caso específico das relações de gênero, onde estas são desiguais e hierárquicas. A autora defende o uso do termo patriarcado por considerar que ele revela uma relação hierarquizada que está presente em todos os espaços sociais, afirmando que se constitui em uma relação civil e não privada. Ou seja, mesmo na sociedade contemporânea esta relação de subordinação e exploração encontra-se presente, em suas novas (e velhas) formas.

Assim, o termo patriarcado utilizado no capítulo anterior nos revela uma historicidade da presença e exercício da dominação do homem sobre a mulher, que vem sendo discutida e enfrentada por diferentes sujeitos na perspectiva de desnaturalizá-la, a partir da sua identificação enquanto construção social e cultural, como um *sistema* ou como uma *forma* de dominação. (MACHADO, 2000).

É importante reafirmar que a emergência do conceito e sua utilização estão fortemente impregnadas de uma dimensão política, no que se refere aos seus

objetivos, na medida em que está voltado às mudanças nas relações de poder tanto no âmbito público como no privado, procurando abolir qualquer forma de dominação-exploração no conjunto das relações sociais.

Souza-Lobo (1991, p. 187) também reforça essa linha de pensamento afirmando que as relações de gênero são moldadas por determinantes históricos, ideológicos, religiosos, étnicos, econômicos, culturais, e aponta a possibilidade de sua desconstrução quando afirma que “[...] o conceito de gênero é desconstruído a partir dos vários espaços em que ele se constrói: a família, o mercado de trabalho, as instituições, a subjetividade, etc.” Segundo a autora,

[...] as dicotomias produção/reprodução, esfera pública/esfera privada, se desfazem, uma vez que as relações de gênero permeiam as várias esferas, cujas demarcações são fluidas, historicamente situadas, diferenciadas nas culturas e nas sociedades. (SOUZA-LOBO, 1991, p. 187).

Nesse sentido, constata-se que os avanços na formulação de políticas públicas<sup>32</sup>, com foco nas relações de gênero, avançam consideravelmente sob a influência do processo de redemocratização no país. Foram reconhecidos na e a partir da CF de 1988, uma diversidade de situações sociais como objeto de garantias legais de proteção que, posteriormente, passaram pela regulamentação estatal na perspectiva de ampliação da responsabilidade pública frente a problemas cujo enfrentamento, historicamente, ocorreu, sobretudo no espaço da vida privada dos sujeitos e de suas famílias.

A década de 1980, como ressaltam Pitanguy e Barsted (2011), foi de fundamental importância para a organização de mulheres por todo o país, assegurando o reconhecimento de sua cidadania por meio de intensa ação política e, a partir de então, a criação de espaços institucionais, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), os Organismos de Políticas para as Mulheres (estruturas administrativas e de gestão), a instituição de Delegacias, além da realização de Conferências e elaboração de Planos de Políticas para as Mulheres, em âmbitos nacional, estaduais e municipais.

<sup>32</sup>Conforme Farah (2004, p. 47), “[...] política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”. Em outras palavras, representam as escolhas políticas de uma sociedade, operacionalizadas por meio do Estado. No que se refere à relação das feministas com o Estado, os esforços têm sido realizados no sentido de adotar o conceito de gênero como referência para a análise das políticas públicas. Com isto, “[...] procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcados em nossa sociedade por uma forte assimetria”. (FARAH, 2004, p. 48).

Em paralelo, foram realizadas Conferências Internacionais das Nações Unidas, nas décadas de 1990 e início dos anos 2000, que fortaleceram as lutas feministas com uma plataforma de direitos humanos das mulheres<sup>33</sup>.

Em 2003, as Conferências apresentaram demandas que se constituíram em parâmetros para a formulação de políticas públicas na perspectiva de gênero, de forma transversal e intersetorial e, a partir de então, vem sendo colocados na pauta pública a necessidade de reflexões sobre as condições das mulheres em nossa sociedade e formas de enfrentamento e transformações das relações estabelecidas com base nas diferenças sexuais.

Esse movimento é identificado dentro das Universidades, das organizações não governamentais, dos setores progressistas da Igreja, dos partidos políticos, do poder público, dos movimentos sociais e, sobretudo, dos movimentos feministas cujas abordagens, além de possibilitar a compreensão de como historicamente vêm sendo construídas as relações sociais de gênero, têm contribuído, também, para criar estratégias e experiências mais igualitárias entre homens e mulheres e destes e destas, entre si.

A luta em defesa dos direitos das mulheres abriu importante espaço para a revisão de legislações autoritárias e impulsionou adesões, pelos governos nacionais, às Convenções e Tratados Internacionais<sup>34</sup> no campo dos direitos humanos, com ênfase para a eliminação da precária condição de cidadania das mulheres. Logo, a abordagem de gênero colocou, e vem colocando, em questionamento a cidadania e os direitos das mulheres, na medida em que os direitos humanos têm como concepção estruturante a universalidade, com respeito à

---

<sup>33</sup>A violência doméstica foi reconhecida como uma violação de direitos humanos (Conferência Internacional de Direitos Humanos, Viena, 1993); as questões ligadas à reprodução deslocaram-se da matriz demográfica para a matriz dos direitos reprodutivos (Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, Cairo, 1994); os direitos sexuais bem como uma ampla plataforma de direitos das mulheres foram reafirmados, na IV Conferência Mundial das Mulheres, Beijing, 1995, e o tema racismo foram aprofundados na Conferência Internacional Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, Durban, 2001. Ver Pitanguy e Barsted (2011).

<sup>34</sup>Tratados Internacionais é o termo utilizado para se referir a Pactos e Convenções Internacionais, acordados por escrito entre Estado e regidos pelo Direito Internacional. Os Tratados Internacionais referentes aos direitos das mulheres são quatro: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), ratificada pelo Brasil, em 1984; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) ratificada pelo Brasil em 1995; Plataformas de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher em Beijing, assinada pelo Brasil em 1995; e o Protocolo Facultativo à CEDAW, ratificado pelo Brasil em 2002. (PITANGUY; BARSTED, 2011).

diversidade, requerendo o pleno reconhecimento e respeito às necessidades específicas que podem ter as mulheres. (FARAH, 2004).

O Estado pode ter importante papel na redução das desigualdades de gênero e promover acesso a oportunidades, tanto para homens quanto para mulheres, considerando que toda ação executada pela esfera pública causa impactos sobre a esfera privada e sobre o cotidiano de homens e mulheres na esfera pública, na manutenção ou alteração dos papéis produtivos e reprodutivos desempenhados numa dada conjuntura social e econômica.

Entretanto, é importante ressaltar que o fato de as políticas públicas ocasionarem mudanças nas relações de gênero não significa, necessariamente, que estas mudanças ocorram em favor da equidade dessas relações. Ao se propor políticas públicas de gênero torna-se necessário estabelecer o sentido das mudanças que se pretende alcançar, sobretudo, se estão visando as dimensões de empoderamento e autonomia das mulheres<sup>35</sup>.

Conforme Farah (2004) as políticas públicas com recorte de gênero são as que, de fato, reconhecem as diferenças de gênero e, com base nesse reconhecimento, é que o estado deve executar ações diferenciadas evidenciando sua disposição e capacidade para contribuir com a redistribuição de riqueza e poder entre mulheres e homens, entre as regiões, classes e gerações.

Nesse sentido, é importante compreender a diferença entre políticas públicas de gênero e políticas públicas para as mulheres. Bandeira (2005, p. 47) esclarece sobre o que difere uma da outra, afirmando que “[...] as políticas públicas para as mulheres apresentam uma perspectiva restrita, pontual, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino”.

As políticas públicas de gênero, ao contrário, apresentam uma perspectiva relacional e crítica que considera a diversidade dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, a natureza dos conflitos e das negociações produzidas nas relações interpessoais que se estabelecem entre homens e mulheres, entre homens ou entre mulheres e, ainda, envolvem a

---

<sup>35</sup>Sobre as concepções de empoderamento e autonomia trataremos adiante, com mais profundidade, haja vista ser base para as reflexões dos impactos do PBF na vida das mulheres, titulares do benefício, egressas do PBF, e considerando o que afirma Bandeira (2005) quanto ao uso do termo, nos últimos anos, ter adquirido novos significados.

dimensão da subjetividade feminina, que passa pela construção da sua condição de sujeito.

A compreensão sobre o conceito gênero vem sendo utilizada na gestão pública para que se possam formular políticas públicas que desconstruam as identidades historicamente construídas para homens e mulheres. Nesse sentido, é importante identificar dentre os fatores que vêm contribuindo para modificar o papel da mulher na sociedade contemporânea brasileira, do ponto de vista legal, a introdução do princípio da igualdade na CF de 1988 e no Novo Código Civil.

A Carta Magna de 1988 consagra a igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental, nos termos do artigo 5.º, inciso I. O princípio da igualdade entre os gêneros é endossado no âmbito da família, quando o texto estabelece que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelos homens e pelas mulheres, em conformidade com o art. 226º, parágrafo 5.º. (BRASIL, 1988). O mesmo texto legal reconhece a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, de acordo com o parágrafo 3.º do mesmo dispositivo constitucional e assegura, ainda, que os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação. (BRASIL, 1988).

O novo Código Civil introduziu avanços significativos no que tange à proteção dos direitos civis da mulher, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros. Eliminou normas discriminatórias até então vigentes, como, por exemplo, as referentes à chefia masculina da sociedade conjugal; ao pátrio poder e à preponderância do marido na administração dos bens do casal, inclusive dos particulares da mulher; à anulação do casamento pelo homem, caso ele desconheça o fato de já ter sido a mulher deflorada, e à deserção de filha desonesta que viva na casa paterna. (PIOVESAN; PIMENTEL, 2002).

A mulher, ao casar, não apenas assume a condição de companheira do marido nos encargos de família (ou na reprodução social da família), cumprindo-lhe zelar pela direção material e moral desta, mas passa a exercer, também, direitos e deveres baseados na comunhão plena de vida e na igualdade entre os cônjuges. Nessa nova legislação há um capítulo que versa, por exemplo, sobre o direito à integridade do corpo, o direito ao nome, o direito à privacidade etc. Ou seja, vários abusos foram excluídos.

Homens e mulheres são iguais e podem opinar sobre todas as questões da família, acabando com a chefia da sociedade conjugal exercida apenas pelo homem. Quando houver divergência, qualquer dos cônjuges poderá recorrer ao juiz, que decidirá considerando o interesse do casal e dos filhos.

O princípio da igualdade estabelece também, as obrigações para com a educação dos filhos, que são obrigações tanto do homem como da mulher. Embora na vida cotidiana, em pleno século XXI, muitas mulheres venham exercendo, sozinhas, o cuidado com os filhos e quando assumem a chefia da família o fazem realmente só. Diferente do homem que, quando chefe da família, tem, na maioria das vezes, a companheira como importante pilar no cuidado dos filhos e na realização do trabalho doméstico, expressando que os avanços legais ainda exigem muito luta para o exercício pleno de suas normativas no cotidiano de vida das mulheres, sobretudo daquelas da classe popular.

Do ponto de vista da gestão de políticas e programas, destaca-se como estratégico o processo de descentralização das políticas sociais, com a crescente ampliação da atuação dos governos locais, o que contribuiu para maior ênfase na promoção de programas com foco em gênero e da incorporação da dimensão gênero por outras políticas sociais (transversalidade). Como já visto as políticas públicas, a partir da CF de 1988, passaram a organizar-se pelos princípios da municipalização e descentralização e é ao nível local que parte expressiva das ações que incorporam a concepção de gênero foi se organizando.

A criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), em nível nacional, ampliou as possibilidades de formulação de políticas públicas de gênero, expressando o interesse em reverter o padrão de desigualdade, como se observa no trecho do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013/2015): deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas, e de romper com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação no plano pessoal, econômico, político e social. (BRASIL, 2008).

Foram criados Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, cresceu a oferta de outros serviços, como os Centros de Referência, e recursos têm sido investidos nos serviços e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. Não obstante, a violência de gênero continua bastante sub-registrada, especialmente nos casos de violência doméstica. (PITANGUY; BARSTED, 2011).

No campo dos direitos políticos, ainda é bastante reduzida a participação de mulheres no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. No Poder Legislativo, a política de cotas tem se mostrado um instrumento relevante, mas de alcance limitado para a construção da igualdade entre homens e mulheres. Em 2011, a média nacional de participação das mulheres no Poder Legislativo correspondia a 12,5%, enquanto a participação masculina correspondia a 87,5% dos cargos nas três esferas federativas. (PITANGUY; BARSTED, 2011).

Rosemberg e Madsen (2011) destacam que, dentre os avanços das mulheres, no campo da educação, está a crescente presença delas em cursos de graduação e pós-graduação, como estudantes, pesquisadoras, docentes, bem como o maior acesso das mulheres a programas de fomento à pesquisa. Apesar dos avanços históricos na área da educação, em 2009, mais da metade das pessoas que não sabiam ler eram mulheres; dentre essas mulheres analfabetas, a quase totalidade tinha 25 anos ou mais e quase a metade residia no Nordeste.

Apesar dessas conquistas no reconhecimento e diversidade dos direitos sociais e na formulação de políticas de gênero a partir da CF 1988, na década de 1990 emerge um novo paradigma institucional de políticas públicas, diferente do concebido constitucionalmente, com destaque para a revalorização das políticas sociais de combate à pobreza e vulnerabilidade social, nas quais as mulheres têm sido eleitas como público preferencial, assumindo posição estratégica na implementação de programas sociais.

Segundo Farah (1998), ao lado da preocupação com a democratização da gestão pública e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda pública preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal assim como com a qualidade dos serviços públicos, configurando-se novos desafios aos sujeitos, homens e mulheres, que haviam participado internamente da formulação da agenda democrática e que estavam engajados com a sua efetivação.

Segundo a autora, a focalização foi incorporada pelo reconhecimento da necessidade de serem estabelecidas prioridades de ação frente aos limites de recursos, sob a defesa de atendimento prioritário àqueles segmentos da população que vivem situações de carência social extrema.

Pereira-Pereira (2004) assinala que nesse cenário foi reforçada uma maior participação do mercado, da sociedade e das famílias na proteção social. Emergiu o discurso da corresponsabilidade ou parceria entre Estado e sociedade e o

apelo à solidariedade, sendo neste contexto de focalização e compartilhamento de responsabilidades que ocorreu uma redescoberta da família como agente fundamental de proteção social, passando a fazer parte de quase todas as agendas governamentais. Ou seja, o Estado deu ênfase ao desenvolvimento de programas e políticas sociais com foco na família tendo como referência a mulher, dentre as quais podemos destacar, sobretudo, as Políticas de Assistência Social e da Saúde.

Farah (2004, p. 132, grifo da autora) enfatiza que:

A temática da focalização incide diretamente sobre a questão de gênero, uma vez que as mulheres, mais especificamente as mulheres pobres - das cidades e da zona rural - têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, justificando a promoção de políticas "focalizadas".

As discussões sobre o empobrecimento das mulheres deram origem ao termo feminização da pobreza, a partir da Conferência de Pequim (1995). De acordo com Lavinias (1996), a feminização da pobreza se fez presente nos discursos governamentais e de agências de cooperação internacional, assim como nas análises teóricas de diversas vertentes do feminismo, como um fenômeno contemporâneo e que tem como característica reunir duas questões: ser mulher e ser pobre.

Tal conceito passou a ser utilizado para justificar a formulação e execução de políticas públicas focadas especificamente nas mulheres pobres, com linhas de acesso a recursos que devem reforçar ações direcionadas à construção de estratégias de empoderamento e autonomia da mulher. A partir dos anos 1990, a linguagem do empoderamento e da autonomia passaram a ter forte presença em grande parte da literatura acadêmica e textos institucionais relacionados à pobreza.

Segundo Sorj e Gomes (2011), o conceito empoderamento se integrara a novos conceitos, que se baseiam na ideia de investir nos sujeitos como indivíduos e na valorização da sua autonomia e do autodesenvolvimento. Ou seja, o conceito vem sendo reorientado para a construção de sujeitos sociais e para a conquista da cidadania, pressupondo-se que os indivíduos, através de suas organizações, devam atuar no espaço público em defesa de seus direitos sociais, influenciando as ações dos governos na distribuição e na oferta qualificada dos serviços e recursos públicos.

Sob estas compreensões, o termo empoderamento tem sido ressignificado, visto que respalda práticas muito diversas daquelas defendidas pelas

feministas, haja vista a questão essencial da sua abordagem - as relações de poder - ser deslocada do seu papel central para dar lugar a abordagens técnicas, instrumentais e predominantemente economicistas, que camuflam as relações antagônicas e conflituosas de poder.

Merece destaque a compreensão expressa por Sardenberg (2006) sobre empoderamento. Na perspectiva feminista:

Para nós, feministas, o empoderamento de mulheres, é o processo da conquista da autonomia, da autodeterminação. E trata-se, para nós, ao mesmo tempo, de um instrumento/meio e um fim em si próprio. O empoderamento das mulheres implica, para nós, na libertação das mulheres das amarras da opressão de gênero, da opressão patriarcal. Para as feministas latinoamericanas, em especial, o objetivo maior do empoderamento das mulheres é questionar, desestabilizar e, por fim, acabar com a ordem patriarcal que sustenta a opressão de gênero. Isso não quer dizer que não queiramos também acabar com a pobreza, com as guerras, etc. Mas para nós o objetivo maior do “empoderamento” é destruir a ordem patriarcal vigente nas sociedades contemporâneas, além de assumirmos maior controle sobre “nossos corpos, nossas vidas”. (SARDENBERG, 2006, p. 2, grifos da autora).

Para o feminismo, o empoderamento implica a alteração radical dos processos e estruturas que reproduzem a posição subalterna das mulheres, de forma a exercer a autonomia no controle do seu corpo, na sua sexualidade, no seu direito de ir e vir, superando todos e quaisquer tipos de violações de direitos. Portanto, a abordagem, na perspectiva de empoderamento, representa um desafio às relações patriarcais e às desigualdades de gênero e, por conseguinte, pressupõe relações de poder, oposições e conflitos.

Seus desdobramentos, segundo León (1999), podem desencadear processos de mudança reveladores de outras dimensões vividas pelas pessoas e grupos sociais. Segundo esta visão, o empoderamento compreende um processo de conquista de autonomia, por parte das mulheres, que tem aspectos tanto coletivos como individuais.

Nesse sentido, é importante refletirmos sobre quais políticas públicas têm a perspectiva da igualdade de gênero. Não é o fato de as mulheres serem o foco de intervenções públicas, por determinadas políticas ou programas, que sua centralidade esteja pautada pela construção da igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Políticas que reforçam o papel tradicional das mulheres, como mães e cuidadoras dos filhos, por exemplo, sem garantir alternativas e/ou suportes para que estas funções sejam executadas sem o aprisionamento ao mundo privado, não são

políticas que buscam transformar o papel tradicional das mulheres. Em outras palavras, não contribuem para transformar as relações desiguais de gênero. Nesta situação, estariam contribuindo para a manutenção e perpetuação da desigualdade de gênero. Todavia, o Estado pode reduzir as diferenças de gênero ao oferecer serviços públicos como creche, educação integral, serviços de alimentação (restaurantes), por exemplo, e de geração de trabalho e renda, possibilitando a inserção mais qualificada das mulheres no mercado de trabalho garantindo, dessa forma, sua atuação na esfera pública.

Assim, buscaremos refletir se o PBF, ao priorizar a mulher como titular do cartão, responsável pelo cumprimento das condicionalidades, e tendo como objetivo a emancipação das famílias pobres, logo, das mulheres responsáveis familiares, contribui para a transformação das desigualdades de gênero ou para a reafirmação dos papéis sexuais estabelecidos.

### **3.2 As mulheres nos PTR:** reflexões sobre manutenção e mudanças nos papéis e nas desigualdades de gênero

Os PTR, no Brasil, surgem com o objetivo de reduzir a pobreza, como resposta do Estado à pressão dos movimentos sociais, mas, também, como estratégia política de manutenção da ordem social. Numa conjuntura em que a pobreza ganhou destaque na agenda política brasileira, os programas de transferência direta de renda foram inseridos no sistema de proteção social na perspectiva de realização da meta estabelecida para o 1.º dentre os *Objetivos do Milênio* que era reduzir, pela metade, a extrema pobreza até o ano de 2015.

Confirma-se, portanto, que o modelo de proteção social brasileira nos anos 1990 adotou como agenda central o combate à pobreza, a partir do que Jaccoud e outros (2008 apud RIBEIRO, 2008) intitulam *segurança de renda*<sup>36</sup>, que se traduziu na instituição dos PTR, dentre os quais o PBF, com transferências de

---

<sup>36</sup>A segurança de renda é entendida como a proteção, no contexto da assistência social, à parcela da população desprovida de recursos monetários para assegurar sua subsistência. Tributária das demandas da sociedade civil na Constituinte pelo direito à segurança econômica de idosos e pessoas com deficiência, faz parte da atual PAS, juntamente com as seguranças de acolhida; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais. (BRASIL, 2004a).

renda condicionada que têm como característica central a combinação do benefício monetário com exigências de condicionalidades<sup>37</sup> por parte dos beneficiários.

Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, qualidade e esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais. (TOWNSEND, 1993 apud SENNA et al., 2007; SEN, 2001 apud SENNA et al., 2007).

É importante, portanto, a proposta do PBF de complementar as ações de transferência de renda com políticas estruturantes como educação e saúde, bem como em propor a inserção do seu público em outras políticas públicas, como habitação e qualificação profissional para ampliar possibilidades de acesso ao trabalho que lhes possibilitem a satisfação de outras necessidades.

O PBF incorpora uma dimensão de gênero, na medida em que a mulher é preferencialmente a representante legal da família, sendo quem, portanto, recebe e administra o benefício monetário do Programa. As bases definidoras dessa prioridade estão assentadas na justificativa de que as transferências de recursos efetuadas para as mulheres contribuem para maior autonomia decisória no contexto familiar e possibilita melhor aplicação dos mesmos nos filhos. Essa definição se encontra no texto da Lei n.º 10.836/2004 que criou o PBF, parágrafo 14: “O pagamento dos benefícios, previstos nesta Lei, será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.” (BRASIL, 2004b).

Suárez e Libardoni (2007) consideram que colocar recursos financeiros nas mãos das mulheres tem impactos em duas dimensões: possibilita um maior empoderamento feminino, pois a mulher passa a ter acesso a recursos financeiros regulares, o que aumenta sua capacidade de decisão e alocação em função das prioridades pessoais e coletivas e favorece o conjunto da família.

Sozinhas ou acompanhadas, a feminilidade das mulheres entrevistadas se firma na maternagem, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta. Por essa razão, a preferência outorgada às mulheres na formulação do Programa veio a ser altamente legítima e a fortalecer a condição social de quem, por orientação cultural e subjetividade individual, está posicionada da maneira

---

<sup>37</sup>As condicionalidades são fixadas nas áreas de saúde, assistência social e educação dos filhos, cujo objetivo é articular uma política compensatória de curto prazo - o benefício monetário - a objetivos estruturantes de longo prazo - o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras. (JACCOUD et al., 2008 apud RIBEIRO, 2008).

mais adequada para zelar pelas novas gerações. (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007, p. 124, grifo dos autores).

Este direcionamento tem suscitado muitas reflexões controversas sobre o PBF no que diz respeito ao lugar e papel da mulher, a partir do deslocamento da situação de coadjuvante do homem para a posição de titular do benefício. Trata-se de controvérsias sobre as contribuições efetivas para a emancipação da mulher, ao lhe possibilitar a administração de recursos financeiros, decidindo sobre sua aplicação e se relacionando em melhores condições com os demais membros da família e com a comunidade, perspectiva que pode ser questionada perante a possibilidade de o benefício contribuir para cristalizar, ainda mais, as desigualdades de gênero, na medida em que potencializaria a reprodução dos papéis sociais historicamente determinados à mulher, que se resumem ao espaço socialmente construído e naturalizado de cuidadora da família, desestimulando o trabalho fora do lar.

Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 22) consideram que o pagamento dos benefícios do PBF, feito preferencialmente às mulheres:

[...] é algo que, se não for neutro do ponto de vista das relações de gênero, tende a favorecê-las, especialmente no que diz respeito às relações de poder no interior do ambiente doméstico. É razoável considerar que ainda que não seja suficiente para alterar completamente relações de gênero solidamente consolidadas, receber as transferências e controlar sua utilização pode ter efeitos na distribuição de autoridade familiar, possibilitando às mulheres, maior poder de barganha e maior capacidade de fazer escolhas e decisões alocativas.

É relevante o posicionamento de Suárez e Libardoni (2007, p. 147) ao indicar que:

[...] há fortes indícios de que o benefício vem gerando inquietudes e novas percepções sobre si mesmas nas mulheres, e, teoricamente, também nos homens, já que a mudança de um ator social necessariamente tem repercussões nos outros. Essa mudança na subjetividade individual, em si mesma, é já um grande ganho.

Visto de outro modo, ao eleger, *a priori*, as mulheres como as titulares do cartão e dos recursos, ao invés de garantir a autonomia feminina, pode ter efeito contrário: o de fortalecer o papel tradicional da mulher como dona de casa e cuidadora do lar, além de responsabilizá-la por atividades inerentes à manutenção do benefício, como a atualização cadastral a cada dois anos ou sempre que houver qualquer alteração de endereço, da renda ou do número de pessoas no domicílio, e a participação em atividades programadas pelas equipes que realizam o acompanhamento familiar.

Considerando essa sobrecarga de responsabilidades colocadas sobre as mulheres nas atribuições que envolvem as atividades de reprodução social, Suárez e Libardoni (2007) explicitam, a partir da pesquisa *O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres*, que o cumprimento das condicionalidades envolve principalmente as mulheres, no recebimento do benefício, em virtude da figura do marido ou companheiro, na maioria dos grupos domésticos, não influírem muito quanto ao cumprimento das condicionalidades e que isto ocorre porque a postura da mãe pesa mais do que a do pai na tomada de decisões referentes à educação, saúde e tudo que tenha a ver com os filhos. Ou ainda por razões como ausência e abandono da família por parte do homem.

A não responsabilização dos homens, portanto, aumentaria a carga de trabalho e responsabilidade das mulheres, em seu papel tradicional, pois a quantidade de filhos pequenos (na ausência de equipamentos sociais adequados, como creches, escola de tempo integral, etc.) exige maior tempo da mulher com os afazeres domésticos e reduz sua mobilidade social, além de dificultar o seu acesso ao mercado de trabalho e aumentar a competição por recursos dentro da família. Ou seja, a pesquisa indica que as desigualdades de gênero e o reforço da tradicional divisão sexual do trabalho estão relacionados a uma maior incidência da pobreza sobre este grupo social.

Nesse aspecto, o PBF ocupa bastante espaço no debate público, sendo outra questão a considerar no estudo - o significado das condicionalidades sob o olhar das mulheres - haja vista que, ao entrar no Programa, a família assume compromissos com o seu cumprimento e a titular do benefício é responsável por sua gestão.

Na área da saúde, a família (a mulher) deve manter o cartão de vacinas atualizado e possibilitar o acompanhamento do crescimento de crianças de até 7 anos e, quando gestantes, as mulheres devem fazer regularmente o pré-natal. Na educação, a titular do benefício é responsável pela manutenção das crianças na escola, garantindo uma frequência mínima de 85% para crianças de 5 a 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Na área da assistência social, a obrigação é com a frequência de 85%, de crianças e adolescentes, retirados da condição de trabalho infantil, nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ou em outras atividades socioeducativas. (BRASIL, 2014).

O exposto evidencia que, ao ser incluído no PBF, o grupo familiar é representado pela mulher que é valorizada, sobretudo, pela sua identidade centrada na figura de cuidadora, especialmente das crianças e adolescentes, dadas as preocupações do PBF com esses grupos de idade. Trata-se de tarefas que se constituem obstáculos à realização de outros projetos de vida, como acesso à educação e ao mercado de trabalho, condições essenciais para sua autonomia econômica.

O papel social de cuidadora pode até, e tem sido em algumas situações, desempenhado por outra mulher, como, por exemplo, a avó ou tia da criança ou adolescente; contudo, segue sendo um papel feminino. Logo, o cuidado com as crianças e adolescentes preserva, no âmbito do PBF, seu caráter de vinculação dos papéis de gênero com a maternagem<sup>38</sup>, ou seja, como de responsabilidade exclusiva da mulher.

Nessa reflexão há que se considerar também o reconhecimento de que as condicionalidades do Programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar a ampliação do acesso da população aos serviços sociais e, por outro lado, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento da demanda, *com qualidade*. O mais grave é que se está diante de uma situação em que se questionam as condições e a capacidade dos municípios ofertarem o que de mais básico está presente no elenco dos direitos sociais, isto é, as ações de saúde e educação. (MONNERAT; SENNA, 2007).

Conforme o *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*, o descumprimento de condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família, passando pelo bloqueio, suspensão e cancelamento, caso o descumprimento ocorra por vários períodos consecutivos, o que evita o desligamento imediato do Programa. (BRASIL, 2009).

Segundo o mesmo documento, art. 4.º, letra c, é necessário garantir que a ação de acompanhamento destas famílias, pela PAS, respalde a manutenção da

---

<sup>38</sup>A maternagem é entendida, neste estudo, como uma vinculação qualificada de alguém ao assumir a função de cuidar de uma criança. Diferenciando-se da definição de maternidade, que é a relação biológica entre mãe e filho(a). Ressalta-se que o cuidado necessário a uma criança pode ser exercido por qualquer indivíduo que supra essas necessidades, não sendo função exclusiva da mãe biológica. (PERETTO; VALENTE, 2013). No PBF são frequentes as avós e tias que assumem a maternagem.

transferência de renda de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família.

A gestão integrada deve favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do PETI, por meio da oferta de serviços sócio-assistenciais e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos-SGD. (BRASIL, 2009, art. 4.º, letra c, grifo do autor).

Embora haja uma definição explícita, a partir do texto, em não penalizar as famílias em descumprimento de condicionalidades, a ausência de uma rede efetiva de oferta de serviços públicos, nos territórios, coloca sérios impedimentos para que essas recomendações sejam cumpridas. Da mesma forma, as limitações das equipes dos CRAS, espaços institucionais responsáveis pela implementação do PBF nos municípios, do ponto de vista do seu tamanho frente ao grande número de famílias referenciadas a cada um desses equipamentos públicos, tornam difícil o acompanhamento qualificado. Acresce-se, ainda, a existência de outros serviços em implementação, concomitante, pelas mesmas equipes de referências.

É fato que o PBF vem contribuindo para a elevação da renda dos mais pobres, influenciando no alívio imediato da pobreza. Todavia, a questão que orienta as reflexões que serão desenvolvidas a seguir refere-se a possíveis impactos do PBF na vida de famílias egressas, mais especificamente das mulheres, e em que medida o Programa pode ter contribuído com a autonomia das mulheres e redução das desigualdades de gênero no âmbito de suas famílias.

#### **4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): seus impactos na vida de famílias e de mulheres responsáveis familiares**

No presente capítulo procura-se identificar os possíveis impactos do PBF na vida de famílias egressas e, especialmente das mulheres, RF, a partir de seus relatos de vida e da percepção que têm desse processo na linha do tempo: antes, durante o período em que a família esteve inserida no PBF e após seu desligamento. Nesse sentido, reflete-se sobre a indução que o Programa possa ter realizado, no trabalho e na renda, na educação e na saúde das famílias e na vida das mulheres, sob o ponto de vista da sua autonomia quando lhe é credenciada a titularidade do cartão de benefício e a gestão das condicionalidades do referido Programa, no espaço familiar. Apresentam-se, ainda, importantes dimensões, evidenciadas durante a realização dos GF, que possam ter impactado as condições de vida das famílias como o desligamento do Programa, a qualificação profissional e o acesso a programas complementares ao PBF.

Para tanto, inicia-se com a análise dos depoimentos das mulheres, registrados nos cinco (05) Grupos Focais (GF) realizados, procurando problematizar os limites e possibilidades do Programa enquanto estratégia de superação da pobreza, com foco nas desigualdades de gênero, relacionando suas falas com a percepção dos técnicos e gestores da PAS, no município de São Luís.

A sustentação teórica das análises desenvolvidas é orientada pela concepção de pobreza:

Enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque a sua determinação estrutural. Assim a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e a renda digna, é não participação social e política. (SILVA, 2014a, p. 32).

Assim sendo, a questão que permeou as análises das falas das mulheres recaiu em identificar em que nível o PBF contribui para a redução da pobreza e das desigualdades, no contexto de exploração e concentração da riqueza socialmente produzida, inerentes à sociedade capitalista.

É importante ressaltar que os cinco (05) GF, realizados nos territórios referenciados aos 05 CRAS, contaram com a seguinte participação: 10 RF - CRAS João de Deus, 07 RF - CRAS Liberdade, 08 RF - CRAS do Anil, 09 RF - CRAS Bairro de Fátima e 11 RF - CRAS do Anjo da Guarda, num total de 45 RF de famílias

egressas, grupos constituídos por 44 mulheres e 01 homem. Ressaltamos a presença de mais 01 homem, num dos grupos que não era o RF, mas que acompanhava a esposa durante a pesquisa. A mobilização e convites foram realizados a partir da lista de RFs, egressos do Programa, fornecida pela SEMCAS.

Significativo número de mulheres, cerca de 60% das entrevistadas, se autodeclararam separadas, solteiras e viúvas. Dentre estas, vale ressaltar a presença de algumas avós e tias que assumiram a maternagem dos netos e sobrinhos, por impossibilidades diversas das respectivas mães.

Ao localizar-se o período de inserção das famílias entrevistadas e o seu tempo de permanência no PBF, se identificou que o acesso à transferência de renda ocorreu, para algumas famílias, a partir do Programa Bolsa Escola do município de São Luís, implantado durante o Governo do Prefeito Jackson Lago (2000/2003)<sup>39</sup>, e que expressivo número de famílias permaneceu, em média, 8 anos no PBF.

#### **4.1 Impactos no trabalho e nas condições de vida das famílias beneficiárias do PBF**

No movimento de identificação de possíveis impactos do PBF na vida de famílias egressas, foram consideradas as possíveis mudanças ocorridas nas suas trajetórias de trabalho e renda, bem como as decorrentes da qualificação profissional, educação, saúde, do acesso a programas complementares ao PBF e consideradas, ainda, as experiências decorrentes do desligamento do Programa. Esses possíveis impactos foram analisados a partir dos relatos sobre a situação em que se encontravam antes de serem incluídas, durante sua permanência e após seu desligamento do Programa, relacionando-os às percepções que os técnicos e gestores expressaram em suas entrevistas.

O relato que as famílias fizeram das suas trajetórias de trabalho em São Luís representa a história de vida de parte significativa dos trabalhadores brasileiros, e maranhenses, indicando a permanente oscilação entre existência e ausência de trabalho e, muitas das vezes, a total falta de rendimento por parte das famílias empobrecidas, público do PBF.

---

<sup>39</sup>O Programa Bolsa Escola, no município de São Luís, foi instituído pela Lei nº 3.983, de 13 de setembro de 2001, e sua gestão foi de exclusiva responsabilidade do município até sua incorporação ao PBF, em 2004, cujo propósito do governo federal foi de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda, no Brasil.

A grande maioria das famílias, quando entrou no PBF, se encontrava realizando trabalhos informais, temporários. Algumas poucas com trabalho regular e vínculo empregatício formal, porém vivendo as privações decorrentes de baixos rendimentos *per capita*, principais critério para acessarem o Programa. É possível constatar esse fato nos relatos das mulheres durante os grupos focais realizados nos territórios referenciados aos CRAS.

Eu sou separada há muito tempo. Eu vendia confecção, agora que eu parei mais, vendia suquinho, cremozinho, até hoje eu ainda vendo na minha casa, às vezes lavava pra um, lavava pra outro, pra poder sobreviver, sustentar meus filhos, nunca trabalhei empregada. Hoje eu ainda continuo a vender minhas coisinhas, às vezes pego colcha, perfume pra vender pra ganhar comissão, tudo isso eu faço. Eu fiz um curso aqui mesmo no Bacanga, de salgados. (Informação verbal)<sup>40</sup>.

Minha trajetória antes do Bolsa Família, antes de receber, eu ainda não trabalhava de carteira assinada, minha prima tinha um negócio de eventos aí eu trabalhava com ela, ajudava a organizar as festinha, fazia bico também de faxina, não tinha nada fixo [...] Então hoje a minha situação de trabalho: tô com carteira de trabalho assinada, meu irmão continua como bolsista e meu marido trabalha como autônomo. (Informação verbal)<sup>41</sup>.

A ausência ou precariedade de trabalho e de renda, nos núcleos familiares, pode ser identificada também nos depoimentos das RFs que participaram do GF realizado no Bacanga: “Antes de eu cadastrar, meu marido só trabalhava de bico né, eu não trabalhava e era quatro criança pequena, na época.”; “Sim, eu fazia bico e ele (o companheiro) as vezes trabalhava de carteira assinada, nem sempre. As vezes ficava desempregado um ano e eu fazendo bico e recebendo, né.” (Informações verbais)<sup>42</sup>.

A situação vivida por essas famílias, quando o olhar recai exclusivamente sobre os pais ou chefes de famílias, não são casos isolados. Assim como estas, muitas outras revelaram dificuldades em decorrência da ausência de um trabalho estável que lhes possibilitassem segurança de renda e, fundamentalmente, os direitos advindos do trabalho, indicando as privações enfrentadas no cotidiano de suas vidas, sobretudo, com a manutenção da moradia e a alimentação do núcleo familiar.

São grupos familiares compostos por pessoas que vivem a situação de insegurança de renda, praticamente durante toda a sua trajetória de vida, mas principalmente são pessoas que lutam permanentemente pela melhoria dessas

---

<sup>40</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do Grupo Focal (GF) do CRAS Bacanga.

<sup>41</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>42</sup>Depoimentos retirados da entrevista com RFs do GF do CRAS do Bacanga.

condições, enfrentando cotidianamente a incerteza do trabalho, do bico que poderá surgir, ou não, no dia seguinte ou da renda, também incerta, que a atividade realizada de forma autônoma poderá lhes render.

O valor da Carteira de Trabalho, assinada, expresso nas falas das mulheres durante o dialogo estabelecido no GF, evidenciou a segurança que o trabalho formal lhes possibilitaria em razão das garantias dos benefícios financeiros e sociais; estabilidade no emprego; aposentadoria; vale transporte; 13º salário; férias remuneradas; repouso semanal remunerado; seguro-desemprego, para trabalhadores com mais de 6 (seis) meses de carteira assinada, constituindo-se como mediação para a autonomização das famílias e das mulheres.

Embora a CLT, que rege o comportamento dos agentes do mercado de trabalho no Brasil, seja abrangente e detalhada, o país vem ao longo das últimas décadas flexibilizando<sup>43</sup> suas normas trabalhistas. De acordo com Antunes (1999), a sociedade contemporânea tem presenciado profundas transformações em respostas às crises capitalistas, dentre elas o neoliberalismo e a reestruturação produtiva vêm acarretando consequências profundas para a classe trabalhadora.

O sentido da flexibilização das relações trabalhistas, com efetiva transformação do processo produtivo, só se justifica quando incorpora à globalização e ao progresso científico-tecnológico o elemento da valorização da cidadania. Entretanto, ela vem reduzindo a proteção social, vinculada ao seguro, e deixado a classe trabalhadora insegura, vivendo a permanente incerteza do trabalho e da renda.

Constatou-se que o benefício monetário que a família passou a receber, quando inserida no PBF, constituiu-se em importante complemento aos ínfimos rendimentos conseguidos em atividades instáveis, senão a única fonte de renda garantida mensalmente, haja vista a imprevisibilidade das atividades que desenvolviam, conforme identificado no seguinte depoimento: “Eu já contava que tal dia eu ia receber o dinheiro, eu já podia comprar alguma coisa que precisava em casa, para mim, para as crianças.” (Informação verbal)<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup>Flexibilizar é a capacidade do indivíduo de renunciar a seus costumes e adaptar-se às novas circunstâncias do mercado de trabalho. Traduz-se pelo uso de instrumentos jurídicos que permitam adaptar as relações de trabalho às flutuações econômicas, às alterações ocorridas na ordem social e às constantes inovações tecnológicas. Desde 1965 encontram-se vestígios iniciais da flexibilização e, de lá até hoje, significativas flexibilizações foram realizadas. A tendência mais acentuada de flexibilização das relações de trabalho ocorrem a partir de 1998. (ANDRADE, 1999).

<sup>44</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS da Liberdade.

Essa afirmação é ratificada por uma técnica do CRAS da Liberdade, quando faz o seguinte relato:

Tem família que não tinha nenhuma renda fixa, o mês garantido, aquilo ali todo mês! O Programa ajudou muito mesmo essas famílias. Tem família que você chegava pra visitar que não tinha sequer [...] A comida do dia! Tu vias a criança chorando [...] Olhava pra um lado e pro outro e não via nada [...] Saía de lá sensibilizada com a situação da pessoa de não ter nada mesmo. Quando voltava depois de algum tempo que ela já está recebendo o benefício, você já vê alguma coisa, algumas se alimentam melhor [...] Já compraram televisão, alguma roupa, enfim [...] A renda delas melhorou, tem aquele valor garantido todo mês, ainda que seja pouco. (Informação verbal)<sup>45</sup>.

Apesar de algumas mulheres também destacarem que o valor do benefício era pequeno, sobretudo aquelas que acessaram o programa municipal Bolsa Escola, cujo valor transferido, à época, correspondia a meio Salário Mínimo, outras afirmaram que o valor já ajudava nas despesas da casa, conforme se pode constatar no depoimento:

[...] era um dinheirinho no dia a dia da gente que já servia para alguma coisa. No início, primeiro eu recebia uns R\$ 70,00 [...] Nos últimos meses eu já recebia R\$102,00 [...] Servia logo para pagar as contas, comprar o gás ou melhorar a alimentação das crianças. (Informação verbal)<sup>46</sup>.

A maioria das mulheres, quase a totalidade, antes de acessar o PBF, desenvolvia atividades de diaristas fazendo faxinas, lavagem de roupas, muitas eram vendedoras de lanches, de cosméticos, e, de modo geral, traduziram nas suas expressões verbais os baixos níveis de escolaridade e a pouca qualificação profissional, o que reflete a ocorrência de baixos rendimentos aferidos nas atividades que realizavam.

As informações sobre as condições de trabalho e renda contidas nos relatos das mulheres, de modo geral, e, especificamente daquelas sem companheiros (separadas ou viúvas) e das avós e tias que assumiram a criação dos netos e sobrinhos, nas famílias monoparentais<sup>47</sup> chefiadas por mulheres, demonstraram a sobrecarga de responsabilidades com a reprodução do núcleo familiar, com os cuidados com a casa e com as pessoas que ali moram, frente à necessidade de renda para garantir o mínimo para a sobrevivência de todos e todas.

---

<sup>45</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS da Liberdade.

<sup>46</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS da Liberdade.

<sup>47</sup>No Brasil, a família monoparental é prevista pelo art. 226.<sup>o</sup> da CF de 1988. No seu § 4.<sup>o</sup>: “Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.” (BRASIL, 1988).

Essa dificuldade em conciliar trabalho remunerado e cuidados com a casa e a família põe em evidência o nível de vulnerabilidade a que estão submetidas as mulheres da classe popular, chefes de famílias. O relato de uma RF, que participou do GF realizado na Liberdade, traduz claramente esta sobrecarga: “Eu levantava 04h30min. da madrugada pra fazer a comida dele (filho), pra deixar na casa da vizinha, porque eu não tinha com quem ele ficasse.” (Informação verbal)<sup>48</sup>.

Ratifica-se que, para essas mulheres, a responsabilidade em prover as condições materiais e afetivas, que possam assegurar a reprodução do grupo familiar, converte-se em desvantagem para sua inserção qualificada no mercado de trabalho, mesmo para as mais jovens e, sobretudo aquelas com crianças pequenas<sup>49</sup>. O adiamento da capacitação profissional frente à busca pelas condições imediatas de sobrevivência foi identificado, nas falas das mulheres chefes de famílias, como consequência também da ausência de pessoas com quem compartilhar as responsabilidades na provisão das necessidades da casa e nos cuidados com os filhos.

Mesmo com os avanços alcançados no país, nos últimos anos, quanto à inserção da mulher no mercado de trabalho<sup>50</sup>, tendência que se intensificou com o acelerado processo de urbanização e com as mudanças no papel social da mulher, no contexto de lutas dos movimentos feministas, percebe-se que para as mulheres da classe popular essas alterações têm ocorrido de forma mais lenta.

As mulheres são as que sofrem os maiores impactos do desenvolvimento econômico, uma vez que o trabalho reprodutivo está diretamente relacionado com sua inserção precarizada e desigual no mercado de trabalho, o que ajuda a compreender a desigualdade de gênero como parte estruturante do sistema capitalista, sendo funcional a sua continuidade e reprodução.

Nos relatos das histórias de vida das famílias ficou clara a ausência histórica do Estado em relação à proteção social daqueles que viviam fora do

---

<sup>48</sup> Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS da Liberdade.

<sup>49</sup> Esta constatação corrobora com o que afirma Goldman (2014, p. 21): “As mulheres haviam ingressado na força de trabalho, mas ainda eram responsáveis por criar os filhos, cozinhar, limpar, costurar, remendar - o trabalho penoso e mecânico essencial para a família. As responsabilidades domésticas das mulheres impediam-nas de ingressar nos domínios públicos do trabalho, da política e das empreitadas criativas, em pé de igualdade com os homens.”

<sup>50</sup> No plano nacional, entre 2000 e 2010, as mulheres ampliaram sua participação na População Economicamente Ativa (PEA) de 39,9% para 43,5% e, na População Ocupada, de 37,7% para 42,3%. No Maranhão, o movimento foi semelhante: de 36% para 41% da PEA e de 33,8% para 39,6% na População Ocupada. (HOLANDA; ANCHIETA JR., 2013).

mercado de trabalho, enquanto sujeitos de direitos. A instituição de uma sociedade que não assegura empregos assalariados, estáveis e garantidores de direitos, faz com que expressivo contingente da população economicamente ativa permaneça na informalidade e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos decorrentes do trabalho formal e sem segurança de renda.

Historicamente, no Brasil, o trabalho foi a única condição para o trabalhador garantir o acesso à Seguridade Social, enquanto direito. Ou seja, o capitalismo brasileiro implantou um modelo de Seguridade Social sustentado predominantemente na lógica do seguro. Por isso, os trabalhadores desempregados vivem, cotidianamente, as inseguranças decorrentes das atividades incertas - dos bicos ou dos trabalhos denominados autônomos, sem vínculo com a previdência, tendo que assumir sozinhos a responsabilidade por sua sobrevivência individual e de sua família.

A oportunidade de vida digna, sob o ponto de vista do usufruto dos direitos sociais, pressupõe que homens e mulheres vivenciem práticas efetivas de cidadania, participando da distribuição da riqueza social do seu país. Na sociedade capitalista estas oportunidades têm sido solapadas pelas múltiplas desigualdades por ele engendradas, desigualdades de forte base econômica que se expressam de forma mais visível e imediata nas privações de acessos, articulando-se e se fortalecendo nos processos de naturalização das condições sociais de homens e mulheres que integram o contingente de pobres, potencializados também pelas questões de gênero.

Nesse sentido é inegável a contribuição do benefício monetário, transferido pelo PBF, para a provisão de necessidades imediatas de sobrevivência das famílias em situação de pobreza e, sobretudo, daquelas chefiadas por mulheres, quando foram chamadas a assumir a representação legal do benefício, junto ao Programa, a partir das mudanças na forma como o Estado garante a proteção social na sociedade contemporânea.

Foi o que ocorreu a partir da ampliação do padrão de proteção social brasileiro, na CF de 1988, com a incorporação do modelo assistencial baseado na lógica dos direitos não contributivos para aqueles que estão descobertos das seguranças do modelo previdenciário, do seguro, instituindo-se diversos benefícios assistenciais com o intuito de reduzir desigualdades e responder à satisfação de necessidades básicas e específicas da população pobre.

Durante o período em que estavam inseridas no PBF, houve pouca melhoria nas condições de trabalho dos núcleos familiares, e, quando ocorreu, foi decorrente da inserção de outros membros da família no mercado de trabalho ou da regulamentação trabalhista dos já ocupados, como se pode evidenciar nos relatos: “Trabalhei 13 anos de carteira, 14 porque foi 1 sem carteira né. Foi assinada minha carteira em 1999, mas antes eu já tava na Bolsa Escola né.” (Informação verbal)<sup>51</sup>;

Antes do Bolsa Família, eu trabalhava de faxineira. Durante a permanência no programa, continuei trabalhando com faxina. Quando saí do BF eu já tava trabalhando de carteira assinada. Trabalho em casa de família. A minha patroa assinou minha carteira. (Informação verbal)<sup>52</sup>.

Constatou-se que houve melhoria no que se refere à regularização trabalhista de algumas mulheres, o que representa um avanço sob o ponto de vista da cobertura de direitos previdenciários e da renda regular e mensal, indicando a tendência crescente de se transformar em trabalho regulamentado, de fato, desencadeada pelas lutas cotidianas dessas trabalhadoras, nos últimos anos, que culminaram com importantes e recentes transformações do ponto de vista legal e jurídico<sup>53</sup>.

Neste aspecto, as RF dos diferentes GF, ao dialogarem sobre experiências anteriores de trabalho doméstico relacionando-as com as condições atuais, expressaram suas ideias sobre a segurança de ter seus direitos garantidos em lei: “Eu penso que de carteira assinada é que é melhor. Carteira assinada é tudo [...]” (Informação verbal)<sup>54</sup>.

Agora né, bem atual, por que antes não. Eu trabalhei quase oito anos, de carteira assinada, nessa casa onde eu trabalhei, e quando eu sair eu tive direito a o quê? Oito anos de trabalho, R\$ 805,00 meu amor, mais nada, sair por problema de doença, e não recebi mais nada. Eu trabalhei numa casa que nem estudar eles não deixava. (Informações verbais)<sup>55</sup>.

Embora esta atividade continue sendo uma das principais ocupações entre as mulheres foi possível constatar o indicativo de preferência do trabalho de diarista ao mensal, num único domicílio, manifestado por algumas RFs.

<sup>51</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

<sup>52</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

<sup>53</sup>A Emenda Constitucional n.º 72, de 2 de abril de 2013 corrige a desigualdade trabalhista desse segmento, sob o ponto de vista legal. Na mesma direção, a Instrução Normativa n.º 110, de 6 de agosto de 2014 do MTE, dispõe sobre os procedimentos de fiscalização do cumprimento das normas relativas à proteção ao trabalho doméstico.

<sup>54</sup>Depoimento retirado das entrevista com diversos RFs dos GF.

<sup>55</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com diversos RFs dos GF.

A inserção no mundo do trabalho por parte dos jovens também foi evidenciada em algumas poucas famílias. Ainda que este fato não seja consequência exclusiva do PBF<sup>56</sup>, contribuiu com o seu resultado na medida em que o acesso aos estudos e aos cursos profissionalizantes, ampliados no período e priorizados para o público do PBF, potencializaram oportunidades para os filhos dessas famílias, conforme se pode conferir na fala de uma mãe:

Antes do Bolsa Família era só o meu marido, que trabalhava como pedreiro, sem carteira assinada. Durante o Programa era do mesmo jeito. Atualmente, melhorou, porque meu filho tá trabalhando de carteira assinada, eu também tô. Hoje sou costureira. (Informação verbal)<sup>57</sup>.

É evidente que esta situação poderá ser mais bem avaliada no futuro, quando as crianças e adolescentes atendidos por esses programas e políticas forem adultos trabalhadores, mas é um dado que reflete o crescimento do emprego formal registrado no Maranhão e em São Luís, beneficiado pela aceleração no ritmo de crescimento econômico evidenciado na década de 2000<sup>58</sup>. Esse crescimento contribuiu para a inserção de parcela da PEA, antes inserida precariamente no mercado de trabalho, em ocupações mal remuneradas ou sem carteira assinada, ou simplesmente sem ocupação.

Isto significa que, num contexto marcado por taxas mais elevadas de crescimento econômico e por um conjunto importante de políticas sociais e de políticas e programas voltados para a qualificação profissional<sup>59</sup>, não somente o

<sup>56</sup>De acordo com Holanda e Anchieta Jr. (2013), a década de 2000 foi caracterizada por um processo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro, que influenciou na redução da taxa de desemprego e no aumento da formalização da força de trabalho ocupada: entre 2003 e 2010, a taxa média anual de crescimento da economia maranhense foi de 5,8%, acima da média nacional no mesmo período (4,6%). Quando se observa o comportamento do mercado de trabalho, este crescimento concentrou-se na capital. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do MTE, entre 2004 e 2010, o Maranhão gerou 266,2 mil postos de trabalho formais; destes, 163,6 mil foram gerados nos quatro municípios da Ilha de São Luís, ou seja, a região que abriga cerca de 20% da população do Estado foi responsável por 60% dos empregos formais registrados no período. (HOLANDA; ANCHIETA JR., 2013).

<sup>57</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>58</sup>Segundo Holanda e Anchieta Jr. (2013, p. 120), “O emprego assalariado e regulamentado assumiu importância bem maior ao fim da década de 2000, acompanhando com maior velocidade a tendência nacional, embora se tenha verificado que, junto ao crescimento do emprego formal, o emprego sem carteira assinada também elevou sua participação.” Quando se olha para São Luís, dados do *Atlas do Desenvolvimento no Brasil*, divulgado em 2013, destaca que no período entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população, com 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa), em São Luís, passou de 67,19% em 2000 para 68,40% em 2010. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 21,16% em 2000 para 11,96% em 2010 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

<sup>59</sup>Com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, o governo federal criou, por meio da Lei n.º 11.513, de 26 de outubro de

desemprego caiu no período correspondente, como a inserção dos jovens no mercado de trabalho melhorou.

Na análise dos técnicos dos CRAS, cerca de apenas 15% das famílias, no universo das famílias acompanhadas, tem alcançado ascensão no campo do trabalho. Segundo as mesmas, isso ocorre em razão da falta de escolaridade adequada, sobretudo dos chefes de famílias, conforme se pode observar no relato de uma técnica do CRAS Bairro de Fátima:

Vamos dizer que 15% das famílias que estão no Programa, durante o Programa tem essa ascensão, não todas, por n dificuldades, por questão de não ter o estudo adequado, não ter feito até o ensino médio, já dificulta, mesmo que seja dada essa oportunidade [...] porque o perfil do PRONATEC é a idade, e alguns cursos que exigem alguma escolaridade, mas o mercado de trabalho exige outra coisa: exige o ensino médio completo, na maioria das vezes, então mesmo ela tendo todo esse trabalho que é voltado também pro PBF, ou participado dos nossos grupos, tendo mais informações, nem todo mundo vai conseguir mesmo progredir muito, porque a gente sabe que o progresso se dá também muito através do emprego, da renda do trabalho.(Informação verbal)<sup>60</sup>.

As equipes técnicas consideraram que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 2011, quando estas famílias que participaram da pesquisa já tinham saído do PBF, criou oportunidades mais amplas de acessos à qualificação profissional e que a demanda por inscrição para os cursos tem sido muito grande no universo das famílias egressas. A busca por informações é realizada por todos, nas diferentes faixas etárias, mas há maior incidência de pré-inscrição pelos jovens que buscam uma primeira oportunidade de trabalho ou aqueles que já estiveram inseridos e tentam retornar ao mercado. A angústia, sobre os resultados desse processo, é identificada no depoimento de uma técnica do CRAS:

Nessa questão, eu faço um destaque ao PRONATEC, de uns dois anos pra cá a maioria das famílias que nós fizemos a pré-inscrição para cursos, eram famílias do Programa Bolsa Família, algumas que já tinham saído, mas permaneciam com o NIS [...] mas a gente esbarra na inserção no mercado de trabalho, quer dizer, a gente faz a qualificação, mas não há na verdade algo que assegure o ingresso no mercado de trabalho. Temos o grupo da Prefeitura que desenvolve ações de inserção no mercado de trabalho, mas

---

2011, o PRONATEC, que garante a oferta de cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT) e também em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Conforme o discurso oficial, visa também contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. (BRASIL, [20--?]a).

<sup>60</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Bairro de Fátima.

as oportunidades são reduzidas, são poucas as pessoas que acessam. (Informação verbal)<sup>61</sup>.

Segundo as técnicas dos CRAS, esse movimento de busca por qualificação demonstra as perspectivas das famílias por mudanças nas condições de vida, por meio do trabalho, o que contraria argumentos de que as famílias do PBF são acomodadas, preguiçosas e só vivem de transferência de renda do Governo Federal. As falas das técnicas dos CRAS, entrevistadas, ilustram esse entendimento:

É importante ir desmistificando o mito de que o Bolsa Família acomoda, as pessoas não querem trabalhar pra não perder, e a gente sabe que ninguém vai deixar um trabalho com todas as seguranças por causa de um valor de benefício pequeno se comparado ao que pode obter em termos de direitos trabalhistas. (Informação verbal)<sup>62</sup>.

Eles estão lutando pelo direito ao trabalho, eles querem ter uma qualificação em qualquer coisa para poder ter um espaço de trabalho. (Informação verbal)<sup>63</sup>.

É muito comum a fala de beneficiárias que dizem: “[...] ninguém vive só com Bolsa Família, é só um complemento”. (Informação verbal)<sup>64</sup>.

A compreensão e defesa da coordenadora e das técnicas do CRAS da Vila Bacanga e Anjo da Guarda é de que “[...] não se pode culpabilizar a família por não arranjar trabalho, e sim compreender que o mercado de trabalho não gera oportunidade de inserção para todos”. (Informação verbal)<sup>65</sup>. De fato, apesar de o mercado de trabalho no Maranhão ter experimentado um crescimento, na década de 2000 e nos primeiros anos da década de 2010, com destaque para a geração de empregos com carteira de trabalho assinada, estão preservadas suas características estruturais, tais como baixa oferta de mão-de-obra e desemprego significativo para certos segmentos da PEA, notadamente para as mulheres e para aqueles com baixa escolaridade.

Nos últimos anos, essa realidade vem sendo aprofundada pela crise econômica internacional. O cenário de redução no ritmo do crescimento do mercado

---

<sup>61</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>62</sup>Depoimento retirado da entrevista com Coordenadora do CRAS Anil.

<sup>63</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Anjo da Guarda.

<sup>64</sup>Depoimento retirado da entrevista com Coordenadora do CRAS Vila Bacanga.

<sup>65</sup>Depoimento retirado das entrevistas com coordenadoras e técnicas dos CRAS Vila Bacanga e CRAS Anjo da Guarda.

mundial<sup>66</sup> desde 2008/2009 impacta o Brasil, com repercussões drásticas no mercado de trabalho brasileiro em 2015 e 2016.

Outra questão importante a ser ressaltada é que as atividades laborativas exercidas por homens e mulheres, chefes de famílias que participaram da pesquisa, não sofreram significativas alterações ao longo de suas trajetórias de vida e trabalho. De modo geral, as atividades que lhes permitiram auferir renda, permaneceram durante as diferentes fases estudadas, antes, durante e após o desligamento do PBF, oscilando entre momentos em que houve vínculo empregatício e outros em que o trabalho foi informal e, às vezes, temporário.

Essa realidade foi evidenciada em vários relatos, como é possível constatar em alguns: “Sempre trabalhei como pedreiro, trabalhava, ficava desempregado, voltava de novo. Agora estou desempregado, só fazendo bicos. O filho que trabalhava e agora tá desempregado.” (Informação verbal)<sup>67</sup>; “Antes do Bolsa Família era eu que trabalhava. Eu tinha trabalho, mas não era de carteira assinada. Durante o Bolsa Família continuei trabalhando com costura. Depois do programa continuei também com costura.” (Informação verbal)<sup>68</sup>.

Infere-se, por conseguinte, que as atividades desempenhadas pelas pessoas egressas do PBF não lhes possibilitaram ascensões a postos de trabalho estáveis, com carteira assinada. Em sua grande maioria, permaneceram no mercado informal de trabalho com remuneração baixa e instável, sem alcançar sequer, em consequência, a política de reajuste do salário mínimo vigente no país. A transferência de renda do PBF terminou, em várias situações e momentos, representando não um complemento da renda, mas a principal renda de muitas famílias.

Ao mesmo tempo, no processo de exploração/acumulação do capital, onde são exauridas forças e capacidades laborativas dos inseridos no mercado, ao longo de sua trajetória de trabalho ocasionam, conseqüentemente, menos condições

---

<sup>66</sup>De acordo com Pochmann (2015), o agravamento do quadro social nas economias mais ricas do planeta se manifestou mais intensamente entre os segmentos mais vulneráveis, indicando que as políticas públicas de proteção e promoção social vêm perdendo efetividade. Os cortes nos gastos sociais e elevação das despesas financeiras apontam para a revisão do papel do Estado frente à manifestação da crise econômica. Para o autor, a economia brasileira que parecia ser tão poderosa em 2010, agora sofre com uma grande retração, cujas perspectivas para os próximos anos são sombrias e desastrosas.

<sup>67</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>68</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

de permanecerem ou retornarem ao mercado, quando saem, ou ainda melhorarem sua renda na medida em que vão envelhecendo.

O adoecimento é muito presente na vida daqueles que atingiram um determinado tempo de trabalho lutando, permanentemente, pela sobrevivência no limite das condições materiais e emocionais para sua reprodução. O que sinaliza que no capitalismo, mesmo num contexto de proteção social, a condição de vida da grande maioria da população segue sendo responsabilidade individual.

#### 4.1.1 Impactos decorrentes da qualificação profissional

Durante a realização das entrevistas com os técnicos e coordenadores dos CRAS, ouviu-se opiniões quanto à realidade das famílias egressas voltarem ao estágio de vulnerabilidade social anterior à inclusão no PBF, em decorrência da inserção precária no mundo do trabalho associada à ausência de qualificação profissional e perda do benefício financeiro do PBF, que se constituía importante segurança de rendimento haja vista sua regularidade.

Ainda que consigam trabalhos formais (com carteira assinada), eles são temporários, o que gera uma oscilação na situação da renda do grupo familiar e que é determinada pelas condições macroeconômicas que impactam permanentemente a vida dos trabalhadores. (Informação verbal)<sup>69</sup>.

O entendimento da entrevistada aponta para a constatação da não permanência das mudanças garantidas pela renda, com o desligamento do PBF, daqueles que não têm asseguradas condições de trabalho digno e remunerado num mercado altamente competitivo e excludente, por essência.

Apesar de a pesquisa, realizada junto aos técnicos e coordenadores dos CRAS, apontar a qualificação profissional como a ação de maior potencial de impacto estruturante na vida das famílias, quando destacaram o PRONATEC<sup>70</sup> como um dos principais programas de qualificação profissional que prioriza o ingresso de famílias do PBF, constatou-se que o mesmo foi pouco acessado pelos chefes de famílias. Isso se explica pela intensa jornada de trabalho dos mesmos em busca de

---

<sup>69</sup>Depoimento retirado da entrevista com Assistente Social do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>70</sup>O PRONATEC foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. O PRONATEC busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. De 2011 a 2014, por meio do PRONATEC, foram realizadas mais de 8,1 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios. Em 2015, foram 1,3 milhão de matrículas. (BRASIL, [20--?]a).

rendimentos que garantam as condições de sobrevivência do núcleo familiar e, ainda, pelo baixo nível de escolaridade que possuem.

As mulheres adultas tiveram e continuam tendo mais dificuldade que os homens e jovens, de ambos os sexos, para participarem dos cursos de qualificação profissional. Segundo as técnicas dos CRAS do Bacanga, “Os cursos do Pronatec têm esse detalhe: que é a semana toda, às vezes um curso dura 2 meses, 3 meses, e elas falam.”; “[...] ah, eu não tenho tempo”. (Informações verbais)<sup>71</sup>. Uma técnica destaca experiência, realizada na Universidade Federal do Maranhão, que demonstra a possibilidade de participação das mulheres quando são criadas oportunidades que atentem à sua realidade:

Está sendo realizado um curso na UFMA, ministrado pelos alunos de turismo e hotelaria, sob a coordenação do curso. Está bem satisfatório, os alunos estão participando mesmo, a turma tá bem grande, também por conta de estar sendo só aos sábados. Isso também foi bom [...] porque as famílias trabalham, geralmente são diaristas, algumas trabalham o dia todo. Então, não tem tempo pra fazer curso, então como foi no sábado, facilitou pra elas. (Informação verbal)<sup>72</sup>.

Eu acho que isso acontece muito também, não só pela questão da conscientização, mas pelo fato da própria dinâmica do dia a dia, do cotidiano. Elas não têm tempo mesmo. Elas dizem: - “Ah, eu tenho um filho. De manhã eu tenho que cuidar da casa. Eu tenho um filho pra tá com ele” ou então - “tem uma pessoa deficiente em casa e eu tenho que estar com ele”. Então, essa própria dinâmica às vezes não permite que ela saia de casa pra fazer um curso, porque, como a gente falou, a maioria é mãe solteira, não tem com quem deixar o filho, não tem uma creche pra deixar o filho, aí muitas vezes se torna inviável. (Informação verbal, grifos nossos)<sup>73</sup>.

As mães ressaltaram a importância da qualificação profissional nos moldes em que é desenvolvido na atualidade, quando possibilita condições de frequência àqueles que precisam se habilitar ao mercado de trabalho e não possuem condições financeiras que assegurem suas participações nos cursos:

Ah, eu acho esses programas muito bom, principalmente o PRONATEC né, agora, esses cursos que vem sendo oferecido, o governo tá praticamente pagando pro jovem estudar. Na nossa época não tinha isso, se na minha época tivesse né [...] com certeza eu tinha tido mais chance né? (Informação verbal)<sup>74</sup>.

#### 4.1.2 Impactos na educação dos filhos

Ao buscar identificar os possíveis impactos da educação na vida dos membros da família, parte-se da concepção de que as condicionalidades do PBF

<sup>71</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Bacanga.

<sup>72</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Bacanga.

<sup>73</sup>Depoimento retirado da entrevista com Técnicas do CRAS Bacanga.

<sup>74</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

reforçam o entendimento de que, ao garantir a permanência das crianças e adolescentes na escola elas desenvolveriam habilidades e competências essenciais para a obtenção de trabalhos qualificados e melhor remunerados no mercado de trabalho. Logo, a perspectiva do PBF é elevar o grau de escolaridade das crianças e adolescentes para aumentar as oportunidades de mobilidade social e ocupacional no futuro.

Pôde-se perceber que a valorização da educação, pelas famílias pobres abrangidas pelo PBF, tem se materializado na matrícula e permanência das crianças e adolescentes na escola, o que tem contribuído para a conclusão do ensino fundamental e prosseguimento no ensino médio. É evidente que a motivação impulsionada pela transferência de renda tem fortalecido esse processo de conclusão de ciclos, entretanto a mobilidade social dele decorrente exige que seja aprimorada a qualidade do ensino oferecido, o que não foi claramente externado por algumas poucas RFs que falaram sobre a questão.

A noção de educação como direito e uma necessidade para a inserção qualificada no mundo do trabalho deve dar conta das diferenças entre as faixas etárias. Para os adolescentes, por exemplo, foi identificado que a dificuldade em se manter na escola é maior, em relação às crianças, considerando a perda de interesse pelos conteúdos e métodos ou pelo ingresso precoce no mercado de trabalho, em tempo integral. O que é confirmado no depoimento de uma mãe ao afirmar que: “Meu filho não quis mais estudar, ele preferiu trabalhar como ajudante de pedreiro [...] foi cortado. Tudo bem, isso é o certo.” (Informação verbal)<sup>75</sup>.

Esse fato, apesar de não ter sido apresentado de forma recorrente, chama a atenção para a realidade dos adolescentes e jovens das famílias pobres que vivendo privações, decorrentes dos baixos salários dos pais e impulsionados pela ideologia do consumo, decidem entrar no mercado de trabalho precocemente, sem conclusão da formação escolar básica.

Para a maioria das técnicas dos CRAS a educação foi considerada como ação de grande potencial de impacto na vida de crianças e adolescentes, contribuindo com a elevação da frequência, redução da evasão escolar e do trabalho infantil, identificado no empenho das mães no sentido de garantir a permanência dos filhos na escola, o que pode ser identificado na seguinte fala:

---

<sup>75</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

Outro impacto importante é o número de crianças na escola. O índice de frequência escolar aumentou muito. Então, hoje em dia o número de crianças na rua vendendo coisas é muito menor. Se a gente for fazer uma avaliação e se reportar a 10 anos atrás em relação à quantidade de crianças que estavam em condição de trabalho infantil, hoje é bem menor. Tem ainda? Tem, mas é bem mais reduzido. (Informação verbal)<sup>76</sup>.

Ao realizarem essa análise, as técnicas afirmaram saber que os pais e ou responsáveis se preocupam com o bem-estar dos filhos, com o seu futuro, mas elas percebem, também, que o esforço de cumprimento das condicionalidades tem impulsionado uma melhor frequência das crianças à escola, pela preocupação em não perderem o benefício. Este depoimento, ratificado por outras técnicas, de outros CRAS, fortalece a concepção de PTR enquanto um importante instrumento de fortalecimento à escolarização de crianças e adolescentes.

Da mesma forma que o entendimento de Camargo (1991), ao considerar que as crianças e adolescentes pobres saem mais cedo da escola e se inserem no mercado informal de trabalho, para contribuir com a renda familiar. Nessas condições, a transferência de renda à família foi fundamental para que ela pudesse manter seus filhos na escola e, posteriormente, estes acessassem programas de qualificação profissional, o que poderá contribuir para a alteração do quadro de pobreza no futuro, se associados a outras dimensões da vida, considerando a concepção de pobreza que fundamenta este estudo.

Uma forma de expressar a importância que o benefício trouxe à vida de crianças e adolescentes, possibilitando inclusive melhores condições para frequentarem a escola e apreenderem os conteúdos transmitidos, está traduzida nos relatos:

Durante esse um ano e dois meses que fiquei no Programa, pra mim foi uma ajuda imensa sabe por quê? Meu filho mais velho usa óculos desde quatro anos, aí pensa, sem renda, meu marido trabalhava como servente, pra comprar óculos que nunca foi baratinho né. Aí durante esse tempo eu comprei até os óculos dele, o resto comprei material escolar. Não era fácil, pra ti ter ideia, quando ele começou usar óculos eu ia no camelô [...] comprava a armação que sai mais baratinho e mandava fazer só a lente porque eu não tinha condição, quando eu fiz o Bolsa Família eu realmente precisava muito, e não recebi muito tempo, mas durante esse ano serviu exatamente pra pagar o óculos dele. Foi também o que precisava mais né, que até hoje ainda usa esse óculos. (Informação verbal)<sup>77</sup>.

Eu comecei receber desde o Bolsa Escola, meus filhos eram tudo pequeno, me ajudou demais, porque nessa época prefeito não dava fardamento né,

---

<sup>76</sup>Depoimento retirado da entrevista com técnicas do CRAS Anjo da Guarda.

<sup>77</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

nem leite, então eu tinha que comprar tudo pra meus filho. Agradeço muito a Deus porque me ajudou muito viu [...] (Informação verbal)<sup>78</sup>.

Embora seja fato inconteste que a renda transferida pelo PBF tenha contribuído com o atendimento de necessidades imediatas das famílias e principalmente de crianças e adolescentes, possibilitando a aquisição de produtos como os óculos, o fardamento e, sobretudo o alimento, os depoimentos revelam que a extrema destituição das famílias restringe o poder de escolha das mulheres ao que é imediato e emergencial.

Observou-se nas falas das mulheres que, embora a proteção social seja garantida também por meio de PTR, constituindo-se em importante avanço a partir da CF de 1988, que extrapola o âmbito do seguro, ela não é assimilada pelas famílias pesquisadas como um direito e sim como uma ajuda do Governo.

Esse fato fragiliza a consciência coletiva e inibe o pleno desenvolvimento das dimensões da cidadania, no universo das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Percebe-se que o alto grau de destituições, associado à prática histórica de clientelismo e patrimonialismo, presentes na sociedade brasileira, cria uma ambiência diferente daquela em que os sujeitos sociais coletivos assumem seus protagonismos, pautados na participação e na reivindicação ao usufruto dos direitos assegurados legalmente.

#### 4.1.3 Impactos na saúde

Em relação aos impactos na área de saúde, observou-se que a preocupação com a saúde dos filhos, manifestada pelas RFs durante a permanência no PBF, foram focadas nos aspectos mais imediatos do cumprimento<sup>79</sup> da

---

<sup>78</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>79</sup>As condicionalidades da saúde são compromissos assumidos pelas famílias, que têm em sua composição crianças menores de sete anos e/ou gestantes, e também pelo MS, compartilhados com as esferas estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS) na oferta dos serviços e acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de sete anos, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e ao puerpério. (BRASIL, 2014). As gestantes devem comparecer às consultas de pré-natal segundo calendário preconizado pelo MS, bem como devem participar de atividades educativas sobre aleitamento materno, alimentação saudável, cuidados com a saúde durante a gestação e preparo para o parto; o representante legal da criança menor de sete anos deve comparecer à Unidade de Saúde para atualização das vacinas da criança, comparecimento às consultas de puericultura para acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança de acordo com o preconizado pelo MS, e, além disso, seu representante legal também deve participar de atividades educativas referentes a aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e os demais membros da família devem ter acesso à saúde garantido de acordo com o preconizado pelo SUS com o intuito de promover qualidade de vida.

condicionalidade de saúde, ou seja, o comparecimento à Unidade de Saúde para acompanhamento das vacinas e avaliação nutricional, muito associado ao recebimento da renda transferida pelo programa.

Evidenciou-se esse fato nas falas das RFs, em diferentes GFs: “Tinha que tá sempre no médico, vacinando as crianças [...] Todos os meus filhos tomavam as vacinas.”; “O programa cobrava e até hoje ainda cobra. Tinha que levar pro médico [...] Se a vacina não estivesse em dia, era até cobrado na escola.”; “Se a criança não levar a carteira de vacinação ou o cartão do SUS pro colégio, eles cortam logo porque a gente não tá cuidando da criança.” (Informações verbais)<sup>80</sup>.

Apesar do acompanhamento das famílias do PBF em situação de descumprimento das condicionalidades<sup>81</sup> serem realizadas pelas equipes técnicas da PAS, por meio dos serviços ofertados nos CRAS, com o objetivo de diagnosticar as principais necessidades da família, eleger as intervenções mais efetivas e acompanhar e avaliar o impacto dessas intervenções, estas famílias parecem desconhecer a existência da ação socioassistencial que objetiva prevenir exclusões, em decorrência do descumprimento, o que reduz oportunidades de intervenções preventivas.

Dentre as entrevistadas, a maioria afirmou que a saúde dos filhos melhorou depois que começaram a receber o benefício do PBF. Além da compra de alimentos e do acompanhamento em casos de doenças na família, foi relatada a inclusão de alimentos não consumidos antes, o que ressalta a importância do poder de compra na melhoria da segurança alimentar e nutricional e consequente melhoria da qualidade da saúde dessas famílias.

Destacam-se algumas falas que representam esse sentimento: “Eu usava o dinheiro na alimentação. Quando eu fui cortada, senti muita falta. Esse dinheiro aliviava muito.”; “Eu comprava merenda, roupa, qualquer coisa que precisasse. Gente, um salário pra passar um mês é difícil. Você não vai comer todo dia arroz e ovo, né? Você quer comer uma coisa boa. A alimentação é cara. Então já ajudava em alguma coisa”; “Pra mim também ajudou bastante, minha filha tinha asma, eu

---

<sup>80</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com as RFs de diferentes GFs.

<sup>81</sup>Em 2009, houve o aprimoramento do Sistema de Gestão das Condicionalidades do PBF (SICON). Esse sistema permite a identificação das famílias com dificuldade em cumprir as condicionalidades do programa, ao mesmo tempo em que facilita a realização de ações socioassistenciais junto a elas, abrindo a possibilidade para que não percam o benefício por não conseguirem cumprir as contrapartidas. O técnico responsável pelo acompanhamento da família pode optar por interromper as sanções em caso de não cumprimento. (BRASIL, 2013b).

tinha que comprar medicação, o remédio [...], às vezes passava a noite no hospital.”; “As vacinas tinham que tá em dia né, aí tinha mais aquela preocupação né. Até pra não perder.” (Informações verbais)<sup>82</sup>.

Percebeu-se que o alimento, associado à compra de medicamentos, materiais escolares e ao fardamento, quando a prefeitura ainda não atendia a essa necessidade do aluno, se constituiu em forte suporte do estado às famílias, possibilitando o atendimento de suas necessidades imediatas com o recurso transferido pelo PBF. Conclui-se, portanto que foi importante a contribuição do Programa para a redução do quadro de vulnerabilidades vividas pelas famílias desprovidas de rendas suficientes para atender necessidades básicas e imediatas de suas vidas, pela dificuldade de acessarem, no mercado, serviços e produtos necessários ao seu bem-estar.

Entretanto, quando relataram sobre a qualidade dos serviços e do acompanhamento na área de saúde por parte do Programa de Saúde da Família (PSF)<sup>83</sup>, após serem desligadas do PBF, comparando ao período em que estavam inseridas, afirmaram: “Quando eu recebia o Bolsa Família os agentes de saúde me visitavam.”; “Teve mudanças, porque quando eu recebia o Bolsa Família tinha todo mês o pessoal que fazia as visitas e pesava/media. Eles não foram mais depois que eu fui cortada.”; “Eles iam pra pesar a criança e medir. Aí no caso quando precisava de uma consulta eles marcavam. A gente não ficava naquela fila enorme pra marcar uma consulta como agora.”; “Agora eu tenho que amanhecer no hospital mesmo.” (Informações verbais)<sup>84</sup>.

As falas indicam claramente que, após a saída do PBF, a oferta dos serviços do PSF não ocorreu mais da mesma forma como quando estavam incluídas no Programa e em algumas áreas tornou-se totalmente inexistente, conforme indicado nas seguintes falas: “A agente de saúde agora disse que não tem cobertura na minha rua.”; “Eu até perguntei para a que passa na avenida, qual era a agente

---

<sup>82</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com RFs de diferentes GFs.

<sup>83</sup>O PSF foi criado pelo MS, em 1994. Seu principal propósito: reorganizar a prática da atenção à saúde em novas bases e substituir o modelo tradicional, levando a saúde para mais perto da família e, com isso, melhorar a qualidade de vida dos brasileiros. A estratégia do PSF prioriza as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. O atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, pelos profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que compõem as equipes de Saúde da Família. Assim, esses profissionais e a população acompanhada criam vínculos de corresponsabilidade, o que facilita a identificação e o atendimento aos problemas de saúde da comunidade. (BRASIL, [20--?]c).

<sup>84</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com as RFs de diferentes GFs.

que passava na minha rua ela disse que tava sem cobertura.”; “Até isso foi cancelado. Pra marcar a consulta, elas vinham marcavam aí a gente só ia consultar, aí agora não.” (Informações verbais)<sup>85</sup>.

Apesar do objetivo, traduzido na concepção do Programa, com a prevenção e cuidados com a saúde, as análises sobre as condições de acesso das famílias pesquisadas, em São Luís, evidenciam que as ofertas dos serviços de saúde foram focadas em um determinado tempo, para uma determinada situação ou segmento, por faixa etária, não sendo garantida a sua continuidade nas mesmas condições, após o desligamento das famílias. Isto provoca a constatação do não cumprimento do papel do Estado enquanto provedor dos serviços de saúde a todos e todas, independentemente de estarem inseridos em programas sociais, haja vista sua responsabilidade com a proteção social assegurada na CF de 1988.

#### 4.1.4 Impactos decorrentes de outras ações complementares ao PBF

Constatou-se que o conjunto de ações e programas sociais desenvolvidos nos últimos anos contribuiu para alterações positivas na vida de algumas famílias, quando inseridas no Programa e mesmo após seu desligamento, haja vista a definição de prioridade de atendimento a este público no âmbito dos programas e projetos dos governos, destacando-se os que integram o PBSM.

Algumas mulheres declararam ter acessado a casa própria, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme depoimento: “Minha mãe e minha irmã foram contempladas com o Minha Casa, Minha Vida.” (Informação verbal)<sup>86</sup>. Além disso, outras famílias relataram estar inscritas e na expectativa de virem a ser contempladas.

Em relação à aquisição de bens duráveis ou melhorias nas suas moradias, manifestaram a opinião de que o valor transferido não possibilita esse tipo de gasto, mas, ao mesmo tempo, foi possível identificar que muitas famílias tiveram acesso a equipamentos domésticos, como geladeira e máquina de lavar ou os *tanquinhos*, como mencionado por uma RF, o que contribui para otimizar o tempo das mulheres quando realizam as atividades domésticas. Este fato, o acesso ao consumo da chamada *linha branca*, impulsionado pelo governo federal nos últimos anos, está associado à redução de impostos sobre produtos, significando

---

<sup>85</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com RFs de diferentes GFs.

<sup>86</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

oportunidades de acesso da população aos mesmos e dinamização da economia, pelo consumo.

Segundo expressão das mulheres, quando lhes era perguntado sobre a contribuição da renda transferida pelo PBF, para a aquisição de bens:

Na minha época não. Hoje acho que já influencia muito, pelo que eu vejo aí, esse do minha casa minha vida, que a pessoa pode até ir no comércio né comprar móveis, é mais uma credibilidade né, no comércio. Na época que eu recebi não, mas acho que hoje influencia muito. Hoje, pra quem ainda recebe né [...] é uma grande influência mesmo. (Informação verbal)<sup>87</sup>.

A convergência de outras ações complementares à renda, concebidas no âmbito do PBSM e direcionadas prioritariamente ao seu público alvo, contribuiu para impulsionar algumas melhorias na qualidade de vida das famílias pobres, embora ainda careça de ampliação em escala, haja vista o retrato da pobreza no país e no município de São Luís, em particular, do ponto de vista quantitativo e da diversidade e complexidade das privações e negação de direitos.

#### 4.1.5 Impactos decorrentes do desligamento das famílias do PBF

O principal motivo do desligamento da família do PBF, projetado pelo Programa, na perspectiva de redução do quadro de pobreza vivenciado pelas mesmas, seria a alteração da renda familiar per capita associada a outras dimensões como educação e saúde que contribuiriam com a autonomização das mesmas. A pesquisa revelou, entretanto, que muitas famílias se tornaram egressas sem que tenha sido alterada a situação em que se encontravam antes de entrarem no Programa.

De acordo com os relatos, um significativo número de famílias saiu por motivos<sup>88</sup> diferentes daquele preconizado pelo Programa. Dentre os mais frequentes, identificados nas falas das mulheres, destacou-se a não atualização da revisão cadastral no prazo estabelecido. Outros motivos como decisão judicial e bloqueio de benefício, por descumprimento de condicionalidades, também foram identificados embora não verbalizados claramente, mas identificados na lista de egressos fornecida pela SEMCAS.

---

<sup>87</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>88</sup>O cancelamento de benefícios e o consequente desligamento das famílias beneficiárias do PBF ocorrem motivada por um conjunto de situações, estabelecidas nas normativas do Programa. Ver Portarias GM/MDS n. 555 de 11 de novembro de 2005, complementada e atualizada pelas Portarias GM/MDS n. 344 de 21 de outubro de 2009, e n. 617 de 11 de agosto de 2010.

Quando perguntadas sobre o motivo pelo qual não atualizaram o cadastro as razões apresentadas foram diversas, dentre as quais a mais destacada foi a centralidade do atendimento, decorrente de dificuldades operacionais com a expansão da internet nos territórios onde estão localizados os CRAS, segundo a secretária municipal, considerando a falta de cobertura de sinal compatível, para todos os territórios.

A centralização no atendimento levou as famílias a madrugarem no local para assegurar a vaga, na esperança de serem atendidas, tornando difícil o acesso a todas pela espera nas filas ou, como algumas mulheres expressaram: pelo esforço de repetidas vezes tentarem sem conseguirem ser atendidas. Esse fato revela os desafios que a gestão municipal tem enfrentado para assegurar direitos à população, haja vista a diferenciação de realidades nos territórios de abrangência dos CRAS, em São Luís, assim como em todo o território brasileiro<sup>89</sup>.

Outra situação apresentada nos depoimentos de algumas mulheres, aquelas que por alguma vulnerabilidade voltaram a viver com os pais, geralmente pais aposentados, indicou questionamento quanto aos critérios de acesso e permanência no PBF ao considerar a renda per capita familiar e o conceito de família, como todos que moram na mesma casa, como elementos que dificultam as estratégias, desencadeadas no interior das famílias, para o enfrentamento das adversidades decorrentes da pobreza e da extrema pobreza, desvelando o espaço doméstico de lutas e dificuldades de enfrentamento das vulnerabilidades e riscos.

A interpretação e defesa é a de que a renda proveniente da aposentadoria do idoso não deveria ser considerada na composição da renda familiar. Percebeu-se que, embora o critério seja claro quanto aos limites da renda *per capita*, resultado do somatório das rendas existentes no núcleo familiar, autodeclaradas, divididas pelo número de pessoas que residem naquele domicílio, o argumento apresentado é que a situação de risco em que vivem algumas famílias, decorrentes de separações entre casais ou mortes de um de seus componentes, as tem levado a procurarem ajuda junto aos pais e avós que tenham a segurança de moradia e de renda, mas esta passa a ser contabilizada quando da atualização cadastral da RF e a exclui, automaticamente.

---

<sup>89</sup>Informa-se que, ao final desta pesquisa, dos 20 (vinte) CRAS em funcionamento no município de São Luís, 18 (dezoito) deles já possuíam internet e, segundo a secretária, o processo de descentralização do atendimento cadastral faz parte das metas da Secretaria.

As RF's argumentaram que o fato de o Programa considerar a soma das rendas de todas as pessoas que moram no mesmo domicílio, onde existiam idosos com necessidades diferentes e despesas específicas dessa fase da vida, sem conhecimento da história de vida dos que ali moram, comprometeu a perspectiva de superação da situação de pobreza em que se encontravam, quando buscaram apoio no interior da família.

As diferentes situações podem ser representadas em alguns relatos das RFs:

Eu recebia o Bolsa Família pra três crianças. Minha filha tinha 13 anos, quando ela foi cortada. Eu fui fazer o cadastramento e como eu morava na casa da minha mãe depois da separação, aí lá eu informei a minha renda e a renda da minha mãe que era aposentada. Aí quando passou uns meses do cadastramento, minha filha foi cancelada. A renda da minha mãe não é minha, é dela. Minha mãe é hipertensa, então a renda é dela. Aí a do meu trabalho é meu e dos meus filhos. Sou separada e com três crianças. Aí depois eu cansei de explicar. Aí acho que foi isso, foi a renda da minha mãe. (Informação verbal)<sup>90</sup>.

Ele assim (o irmão), ele tá se formando agora aqui na UFMA, trabalha, mas também não é de carteira assinada, ele é bolsista aqui na biblioteca. Mas também na época que eu fiz o cadastro ele só estudava. Aí eu fiquei sem entender né, como as colegas aqui já citaram, porque tem muita gente na minha rua que recebe e vai direitinho, não foi por falta de informação de nada. Aí tem que ver esse somatório assim [...] que tá ultrapassando assim, porque o meu irmão o que ele recebe [...] o dinheirinho dele, é pra ele se manter né? (Informação verbal)<sup>91</sup>.

Outras situações semelhantes foram apresentadas, indicando que o somatório da renda pode gerar a reincidência das vulnerabilidades e ou risco, ao invés da sua superação, quando ocorre apoio mútuo entre os membros da família. Ou seja, as estratégias para a sobrevivência das famílias em situação de pobreza podem distorcer o real quadro de vulnerabilidades a que estão submetidos.

Ao mesmo tempo, confirmou-se que o conhecimento sobre os procedimentos para o desligamento do PBF ainda é confuso para algumas das entrevistadas. Embora seja positiva a diversidade de possibilidades de atendimento pelo Programa, considerando que são diversas as situações de vulnerabilidades identificadas, se coloca como desafio, aos gestores públicos, ampliar a disseminação dos critérios e garantir a transparência sobre o desligamento para o público em geral, mas de forma específica a quem o Programa atende no sentido de

---

<sup>90</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>91</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

oportunizar a estes o conhecimento e controle social sobre os procedimentos operacionais do PBF.

Quanto à situação da renda familiar, elemento de mais fácil aferição para inserção/desligamento do PBF, constatou-se que algumas famílias conseguiram melhorar a renda familiar durante certo período, em decorrência da inserção dos filhos no mercado de trabalho, mas ocorre que estes jovens também constituíram família e saíram da casa dos pais, alterando novamente as condições de vida dos que ali permaneceram.

O retorno destes ao PBF ainda é uma questão difícil de ser resolvida, considerando os procedimentos operacionais e os orçamentos disponíveis para tal. Muitas mulheres relataram a tentativa de reinserção ao Programa, sem êxitos. Cadastraram novamente a família, mas não acessam o benefício da renda.

As vulnerabilidades se fazem presentes, novamente, no universo dessas famílias que perderam a renda, após o desligamento do PBF, e também para aquelas que se mantêm no limite da renda exigida como critério de acesso, enfrentando os desafios cotidianos da sobrevivência: “Ficou mais difícil a situação né? [...] Ficou mais difícil mesmo!” (Informação verbal)<sup>92</sup>; “Mudou muito, porque a gente já não tem esse dinheirinho que contribuía pra pagar um gás, comprar o pão, pagar o transporte.” (Informação verbal)<sup>93</sup>; “Eu continuo correndo atrás e conseguindo, graças a Deus. Só que faz muita falta aquele dinheiro que já era garantido todo mês. A luta continua!” (Informação verbal)<sup>94</sup>.

Os depoimentos recaem sobre as dificuldades de manutenção da alimentação, medicamentos, vestuário e transporte que ficaram comprometidos com a perda do benefício, após o desligamento do Programa. Um ponto frágil do Programa é o desligamento do PBF, considerado como saída da pobreza apenas a aferição da renda com valor acima da existente quando da sua inserção, partindo-se da consideração de que outras dimensões compõem a situação de pobreza, para além da renda, como as relações de gêneros, hierarquizadas na sociedade, o nível de escolaridade dos membros das famílias, a não oferta de serviços públicos universais e de qualidade, a falta de participação política nas definições do Programa, a falta de oferta de trabalho a todos que precisam.

---

<sup>92</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

<sup>93</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>94</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

De modo geral pode-se afirmar que os depoimentos das mulheres sinalizaram para melhorias em algumas dimensões pesquisadas, enquanto inseridas no PBF, destacando-se maior importância à renda proveniente do benefício, a matrícula e frequência de crianças e adolescentes no sistema de educação, acompanhamento no crescimento e desenvolvimento das crianças, pela política de saúde, e melhoria nas suas condições nutricionais. No entanto, o mesmo não ocorreu quando foram analisadas as condições atuais, após seu desligamento, considerando que mudanças ocorridas não se mantiveram e a expansão de ações complementares, a partir do PBSM, não foi suficiente para atender a todos que precisam.

Concordando com Silva (2015, p. 27) quando conclui sobre o resultado da pesquisa *Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas*:

Essas mudanças apresentam relativa sustentação somente enquanto as famílias estão inseridas no Programa, enquanto os objetivos estratégicos, que consistem em retirar famílias da situação de pobreza e melhorar suas vidas em questões básicas, entendidos aqui como mudanças duradouras e de longo prazo, não vêm sendo objeto de intervenção nem de avaliação do Bolsa Família.

Quando se avaliou a permanência das condições de renda e de acesso aos serviços estruturantes, como a saúde, após o desligamento das famílias do PBF, constatou-se que não é mais garantida a proteção social a elas devida, considerando suas condições de sujeitos de direitos. O estudo também evidenciou que muitas das famílias egressas permanecem vivendo a situação de pobreza e ou de extrema pobreza em que se encontravam antes de serem incluída no PBF, bem como outras, que saíram por terem melhorado a renda, retornaram às condições de pobreza de outrora. Esta evidência, como afirma Silva (2015, p. 29) quando avalia as condições de vida dos egressos no Maranhão: “[...] desmistifica a ocorrência de autonomia das famílias, enquanto objetivo estratégico preconizado.” pelo PBF.

#### **4.2 Os significados sobre a autonomia das mulheres do Bolsa Família (BF): percurso das mulheres no Programa e após seu desligamento**

A perspectiva é identificar se o percurso da mulher no PBF gerou mudanças que tenham contribuído para o seu processo de empoderamento e autonomia, por meio da titularidade do cartão de benefícios, associada às diversas

ações complementares ao Programa, concebidas e articuladas com o objetivo de reduzir o quadro de pobreza das famílias, e da mulher, ao tomá-la como referência.

As concepções de empoderamento e autonomia, referenciadas neste estudo, se fundamentam em León e Sardenberg. León (1999), quando considera que o empoderamento é pré-condição para que se alcance a equidade social, representando, portanto, um desafio às relações patriarcais e aos privilégios de gênero e, por conseguinte pressupõe o enfrentamento das relações de poder estabelecidas, oposições e conflitos. Sentir-se empoderada é sentir-se capaz! Seus desdobramentos podem desencadear processos de mudanças reveladores de outras dimensões vividas pelas pessoas e grupos sociais. Segundo esta visão, o empoderamento compreende um processo de conquista de autonomia, por parte das mulheres, que tem aspectos tanto coletivos como individuais.

O PBF, como mencionado inicialmente, não foi desenhado para alterar as diversas questões que permeiam as relações de gênero, particularmente aquelas ligadas às relações entre homens e mulheres. No entanto, sua concepção de pobreza se fundamenta na necessária articulação de ações que impactem a vida das famílias, e das mulheres nelas inseridas, a partir de políticas estruturantes como educação e saúde, associado a um conjunto de ações no interior do PBSM, direcionadas prioritariamente a este público.

O Programa prioriza a mulher como referência para o recebimento do benefício e, no âmbito das políticas públicas, transversalizadas pela questão de gênero, destaca-a como sujeito a ser empoderado no sentido de contribuir com a superação das históricas exclusões e opressões por elas sofridas sendo, portanto, caracterizadas como políticas afirmativas para as mulheres, assumidas nos discursos oficiais do governo e fortemente implantadas e defendidas pela então Presidenta da República, a Sra. Dilma Rousseff.

Ao perguntar às mulheres que participaram dos GF se houve alterações positivas em suas vidas por terem participado do PBF, constatou-se que a titularidade do cartão e a renda transferida potencializaram a capacidade de tomada de decisões significando que, junto às responsabilidades decorrentes da gestão da renda e do cumprimento de condicionalidades, elas sentiram-se valorizadas e reconhecidas em suas capacidades, conforme pode ser constatado nos depoimentos de algumas RF, do GF realizado no Bairro de Fátima: “Era eu que

decidia como ia gastar o dinheiro. Eu falava que ia gastar com meu filho.”; “Eu me senti sendo vista pelo Governo Federal, como se eles estivessem dando valor pra gente.”; “Eu me sentia muito importante, né? Era muito gratificante chegar ali todo mês pra receber nosso dinheirinho.” (Informações verbais)<sup>95</sup>.

Os mesmos significados foram localizados em outras falas, em GF diferentes:

Pra mim nesse caso, é essa questão que eu já falei né, a questão da independência como mulher, acho que com esse Programa a mulher já vai se tornando mais independente, com esses cursos já vai se capacitando né. (Informação verbal)<sup>96</sup>.

Eu acho que é por isso que o governo botou esse benefício no nome da mulher porque a mulher tem mais cabeça pra pensar nos filho e na casa né. Porque o homem [...] são poucos os homens que pensam na família primeiro né, tem o que tira o da cachacinha, da farra da mulher da rua, aí depois que pensa nos filhos de casa, na mulher de casa. Por isso que o benefício veio mais no nome da mulher. (Informação verbal)<sup>97</sup>.

As falas expressaram, também, o cotidiano das relações de poder, geradas pelas condições econômicas e culturais que evidenciam mais fortemente as hierarquias entre homens e mulheres. Ficou inequívoca a importância que a renda exerceu na vida das mulheres e o âmbito doméstico como um espaço de luta para as mulheres protagonizarem novas relações de gênero, que poderão vir a contribuir para a redução das desigualdades entre homens e mulheres na família e na sociedade.

Pode-se afirmar que as relações interpessoais, entre marido e mulher, são permeadas por uma hierarquia de poder onde o homem, dentro do ambiente familiar, exerce o poder majoritário, mas a mulher também exerce algum tipo de poder, sobretudo quando tem sob sua gestão recursos que lhe empodera a tomar decisões e ocupar um lugar diferente de outrora, na família. Nesse contexto, a renda transferida para a mulher, de fato, contribuiu para que as mesmas tivessem condições de tomar decisões sem depender exclusivamente do dinheiro originado do trabalho do homem, conforme se pode conferir nos relatos das RF do GF realizado no João de Deus:

Ficar dependendo só de pai, aí não dá certo, não. O menino não tem isso, me dá dinheiro: ah [...] não tenho. Hoje eu não tenho, tô liso. Mas ter dinheiro pra outra tem! Então nós com nosso dinheirinho é bom, eu sei o que eu vou comprar as coisa pra mim, pros meus filhos, pra casa, então

<sup>95</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

<sup>96</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>97</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

pronto né. Ainda dizia assim: não, não preciso não que tal dia o dinheiro do xxxxx vai cair, eu vou buscar o dinheiro do meu filho.

Mas nem todo marido dá dinheiro pra mulher. O meu nunca me deu não, ele compra as coisa pra dentro de casa, mas dar dinheiro, assim? [...] O meu nunca deu! O dinheiro que ele faz dos bico é ele que recebe. O dinheiro da Bolsa Família é pras criança. (Informações verbais)<sup>98</sup>.

Constatou-se, portanto, que o maior impacto do PBF na vida das mulheres, sobretudo daquelas que não tinham trabalho regular, ocorreu pelo acesso a uma renda em seu nome, o que lhes credenciou a administrá-la a partir dos interesses ou mesmo das necessidades identificadas por elas, possibilitando oportunidades e, conseqüentemente, liberdade de escolhas no universo da aquisição de produtos necessários à manutenção do núcleo familiar e até do pagamento de prestações mensais como o aluguel da moradia, por exemplo. Contribuiu também para melhor percepção sobre as relações de poder instaladas no âmbito familiar.

Quanto a serem as titulares do cartão, foi quase unanimidade o depoimento de que se sentiram felizes em relação ao estabelecimento da prioridade do cartão em seu nome, associando essas falas com alguns fatos que representam conquistas femininas nas últimas décadas: “Antigamente as mulheres não tinham valor. Antigamente não tinham não, era só os homens.” (Informação verbal)<sup>99</sup>; “Só pelo fato de ter uma Governadora mulher, uma Presidente mulher, isso aí tudo levantou nosso astral. Isso mostrou que a gente tem que lutar também.” (Informação verbal)<sup>100</sup>.

Isso é bom. Os homens sempre se acharam muito machões, muito valentes, só eles que querem mandar em casa. Hoje em dia tem muita juíza, muita advogada, eu acho bonito isso. Tem uma presidenta, têm prefeitas, as coisas estão mudando. (Informação verbal)<sup>101</sup>.

Ou seja, as mudanças sociais e políticas que vem ocorrendo na sociedade brasileira, a partir da participação da mulher no mundo do trabalho, com crescente inserção profissional, acesso a educação e ao mundo político, têm produzido mudanças significativas no campo das ideias das mulheres, em geral, e destas que experimentaram a proteção social do Estado brasileiro. O impacto na sua subjetividade fortaleceu a liberação de sentimentos e posturas, a partir daquilo que possa parecer simples ato de priorizar ou decidir sobre o que desejaram satisfazer,

<sup>98</sup>Depoimentos retirados da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

<sup>99</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>100</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

<sup>101</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

ainda que a partir das necessidades mais urgentes, experimentando graus distintos de poder, haja vista as diferenciações existentes nas relações interpessoais que pode desencadear diferentes níveis de empoderamento e autonomia.

Nesse sentido, e considerando que a pobreza das mulheres decorre e tem sido alimentada, também, por relações desiguais de poder, na família e na sociedade, a conquista de autonomia exige a liberação da sobrecarga, exclusiva, de reprodução e cuidados com a prole e a casa, que contribuem para seu afastamento das atividades produtivas e, conseqüentemente, reforça sua dependência financeira. Assim sendo, a autonomia da mulher tem relação direta com independência financeira e trabalho no mundo público. Pressupõe exercer os direitos reprodutivos e adotar todas as medidas necessárias para que participem, em igualdade de condições, na tomada de decisões. Ou seja, pressupõe a reconstrução das relações sociais que estão postas hegemonicamente como relação (hierarquia) de gênero, em nossa sociedade.

O acréscimo de poder, induzido pela transferência de renda, foi também conquistado e potencializado pelas mulheres quando buscaram sua inserção no mundo do trabalho, formal ou informal, quando resolveram questões junto a bancos, a escolas, postos de saúde, conforme ressaltado:

Antes os meninos sempre esperavam o pai chegar pra resolver as coisas, agora não, nós mesmas já lutamos. Tudo que a gente sai pra resolver, eu mesma resolvo. Eu sou muito persistente [...] O programa ajudou, porque a cada dia que passa a gente vai tendo uma experiência na vida. Essa Bolsa Família foi tudo. (Informação verbal)<sup>102</sup>.

Confirma-se que a gestão da renda do PBF impulsionou mudanças de comportamentos, tradicionalmente incorporados pelas famílias, que associados às lutas pelos direitos da mulher, desencadeadas pelos movimentos feministas, têm contribuído para alterações culturais no interior das famílias e entre homens e mulheres, na sociedade contemporânea. Entretanto, essas mudanças não foram suficientes para alterar as relações que estruturam as desigualdades de gênero no universo das famílias pesquisadas.

Esta análise se fundamenta na perspectiva feminista defendida por León (1999), quando afirma que o empoderamento não implica apenas o exercício ativo de fazer escolhas, mas também de fazê-lo de forma a alterar as relações de poder hierárquicas, entre homens e mulheres, com a participação dos homens. Ou seja, o

---

<sup>102</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

PBF, não tendo explicitado a necessidade de superação das desigualdades de gênero na sociedade, enquanto uma dimensão da pobreza das mulheres, não desencadeou ações específicas para impulsionar essas transformações.

Ainda que a pesquisa tenha evidenciado um nível de conscientização, por parte da maioria das mulheres, no que diz respeito às relações de gênero, quando seus relatos sobre os companheiros foram de constatação e indignação com o papel que eles continuam a desempenhar na sociedade e, em particular, no âmbito familiar, não foi possível identificar, durante a permanência das famílias no PBF e após seu desligamento, por exemplo, a divisão do trabalho doméstico entre mulheres e homens.

Quando provocadas a responderem sobre a questão constatou-se que, para as mulheres da classe popular, esta é uma contradição que permanece praticamente intocável, ou seja, os afazeres domésticos e a maternagem continuam sendo executados quase que exclusivamente pelas mulheres, mesmo aquelas que também trabalham fora de casa, no trabalho remunerado. A paternagem não foi identificada como compartilhamento de responsabilidades e os homens permanecem, com algumas poucas exceções, assumindo a postura de *ajuda* quando, em momentos pontuais, se disponibiliza a realizar algum cuidado com os filhos e filhas.

Registram-se alguns depoimentos que corroboram com essa afirmação: “Eles não faz é nada! A responsabilidade só ficou comigo.” (Informação verbal)<sup>103</sup>; “Lá em casa meu marido nunca fez nada.”; “Nem quando eu tinha marido ele nunca fez, eu mesmo sempre fiz minhas coisas.” (Informações verbais)<sup>104</sup>

Apenas uma mulher relatou situação diferente, que é importante apresentar pelo sentido que é atribuído ao fato de o homem realizar alguma atividade doméstica:

Lá em casa é eu e três homens, três príncipes e um princesa, lá em casa todo mundo sabe se virar, todo mundo ajuda todo mundo. Quando eu saio eu nem tiro a comida do congelador, quando eu ligo, pode ser que ainda esteja dormindo, que é uma preguiça [...] o meu caçula, aí eu digo: Anderson, faz a comida, ele faz, meu filho mais velho sabe fazer a comida e inventa [...] eu digo pra ele que ele tem alma de cozinheiro. (Informação verbal)<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

<sup>104</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>105</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

A mesma mulher, ao se referir ao companheiro, relatou que: “Quando eu tava trabalhando, que ele não tava, e olha que não são filhos dele, pra senhora ver, cansava de pegar roupa da gente e levava pra casa da mãe dele pra lavar.” (Informação verbal)<sup>106</sup>. Ou seja, mesmo havendo uma cooperação entre todos, constatou-se também que a concepção embutida no relato é de *ajuda*, em decorrência da necessidade de a mulher trabalhar fora de casa e não de compartilhamento de responsabilidades. Da mesma forma, o homem presente no GF realizado no Bairro de Fátima expressou mais claramente essa concepção: “Eu ajudo minha esposa em casa!” (Informação verbal)<sup>107</sup>.

Estas afirmações, tomadas como objetos de reflexão, nos indicam que homens e mulheres ao expressarem e reproduzirem o discurso da ajuda, e não da corresponsabilidade pelas atividades domésticas, reforçam as desigualdades de gêneros no âmbito familiar e na sociedade. A naturalização da divisão sexual do trabalho, construída socialmente por meio de uma cultura patriarcal, segue sendo reproduzida e significa exploração da força-de-trabalho da mulher.

Se não foram alteradas as relações de gênero, pelos próprios sujeitos, a dimensão do PBF voltada para garantir a expansão e acesso aos serviços públicos também não contribuiu para tal alteração. A oferta insuficiente de serviços se apresenta como um dos grandes geradores de dificuldades para a participação das mulheres mais pobres no mercado de trabalho e em processos de qualificação profissional.

É necessário que os cuidados com os filhos e os afazeres domésticos sejam redistribuídos entre mulheres e homens e essa mudança de mentalidade deve ser estimulada por uma responsabilidade compartilhada entre ambos (paternagem e maternagem). O Estado, igualmente, deve assumir a corresponsabilidade pelo cuidado com as pessoas por meio da disponibilização de equipamentos sociais como creches, cozinhas comunitárias, restaurantes comunitários, casas de acolhida para idosos, transporte escolar etc., serviços que garantam tempo disponível para mulheres e homens dedicarem-se, também, a outras atividades.

Quando se perguntou sobre as condições atuais, após o desligamento das famílias, foi possível observar que as mulheres continuavam enfrentando as adversidades da vida, umas com maior e outras com menor dificuldade dependendo

---

<sup>106</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>107</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fátima.

das condições materiais e das experiências de empoderamento vivenciadas, conforme depoimentos de RF do João de Deus: “Tá dando de levar né, o quê que a gente pode fazer? Tem que ir vivendo, com ou sem esse dinheirinho.” (Informação verbal)<sup>108</sup>.

Como já disse receber esse dinheirinho foi bom, a gente até se acostuma logo com o que é bom, né? Quando acabou [...] ôôô [...] fez falta. Faz falta! É porque já era uma ajudinha viu. Um menino desse tamanho aqui [...] gasta muito minha filha, os R\$ 147,00 pra ele não é nadinha. - Não é nem metade da metade do que ele precisa. (Informação verbal)<sup>109</sup>.

Ficou mais difícil a situação né. Ficou mais difícil mesmo. Esse dinheiro já servia pra comprar um sapato, um lápis, um caderno, aí já tem que tirar de outro dinheiro que não é pra mexer né, no caso, no meu caso é o de pagar o aluguel, quem paga aluguel, no meu caso né. (Informação verbal)<sup>110</sup>.

Concluiu-se que as famílias que saíram do PBF por motivos diferentes daqueles decorrentes da presumida superação das condições de pobreza, aferida pela renda superior ao valor estabelecido como parâmetro para sua inserção no PBF, e também aquelas que perderam o emprego após o desligamento do Programa, voltaram a vivenciar, em maior ou menor proporção, as condições de privações a que estavam submetidas antes da sua inserção, ficando comprometido, também, o empoderamento alcançado pela mulher com a gestão do benefício.

Assim, e reconhecendo que as potencialidades geradas pelo recebimento da renda monetária, com o aumento da autoestima, o despertar e ou fortalecimento da capacidade de decisão e ação (transformação interna), que podem levar a vencer barreiras externas no acesso a novos recursos materiais e subjetivos, não foram suficientes para garantir a autonomia feminina.

Não se pode negar a força da autogestão e da autoconfiança como instrumentos de libertação. Entretanto, elas só alteram questões estruturais quando utilizadas como sustentação para a ação coletiva. E, embora se identifique o esforço de articulação das políticas públicas em torno do público beneficiário do PBF, o conjunto de ações realizadas está à margem das necessárias mudanças estruturais.

Da mesma forma, se reconhece a transferência de renda como um direito gerado por uma sociedade que, ao buscar garantir condições de sobrevivência e vida digna, considera a pobreza uma violação a esses direitos. Todavia, a pesquisa realizada indica que a autonomia feminina não se sustenta sem renda permanente e

<sup>108</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

<sup>109</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

<sup>110</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

sistemática no modo de produção capitalista. Logo, pode-se afirmar que é com o trabalho remunerado, formal, que se pode contribuir para a redução dos níveis de destituição vivenciados pelas mulheres, associado às ofertas de serviços públicos de qualidade que libere a mulher dos afazeres domésticos e ao compartilhamento de responsabilidades entre homens e mulheres.

### **4.3 A maternagem e a responsabilidade de acompanhamento das condicionalidades**

A motivação em identificar possíveis impactos e sua permanência após o desligamento das famílias do PBF, levando-se em consideração as visões dos próprios destinatários do Programa, as mulheres egressas, abriu espaço para pesquisar sobre como elas se percebem ao assumirem o cumprimento das condicionalidades do PBF, o exercício da maternagem.

Nessa análise, consideram-se as críticas à abordagem instrumental do papel da mulher no campo das políticas de combate à pobreza, levantadas pelo movimento feminista, quando colocam a família como prioridade de intervenção, mas foca na mulher, enquanto mãe e cuidadora, atribuindo-lhe um papel ativo na superação das vulnerabilidades do núcleo familiar, sobretudo das crianças. (CARLOTO, 2006).

Quando se perguntou às mulheres, como percebiam a sua responsabilidade no cumprimento das condicionalidades do PBF, enquanto participaram do Programa, a grande maioria expressou que não teve problemas em cumprir com as exigências das condicionalidades, afirmando que seus filhos estariam na escola independentemente de estarem no PBF, conforme se pode constatar no depoimento de uma RF do GF realizado na Liberdade: “Mesmo antes do Bolsa Família, meus filhos sempre iam à escola. E durante o PBF, a minha frequentava a escola. Ela só faltava quando ela adoecia, mas aí a gente levava o atestado.” (Informação verbal)<sup>111</sup>.

Outras mulheres expressaram essa concepção, reafirmando que aos pais cabe a responsabilidade de garantir a educação aos filhos. Quando se insistiu sobre se este fato trouxe sobrecarga para as mulheres, a maioria respondeu que não, conforme manifestado nos depoimentos de RFs do GF realizado no Anil:

---

<sup>111</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Liberdade.

Acho que não. Essa questão da educação depende mesmo é do pai e da mãe. No meu caso, sempre fui à escola deles e eles sempre foram todos os dias. Só não iam por motivo de doença. Mas não tinha esse pensamento - tu tem que ir porque no final do mês tenho esse dinheiro pra receber. A prioridade não era eles irem pra escola por causa do benefício. (Informação verbal)<sup>112</sup>.

Meu caso também é assim. Meus filhos não iam pra escola só por causa do benefício. Até porque foi tão pouco tempo, mas ela continuou indo pra escola. Ela se formou em um curso, já tá fazendo faculdade. E eu ali todo tempo com ela, né? Dando apoio pra ela. (Informação verbal)<sup>113</sup>.

Ao tempo em que afirmaram que esta é uma responsabilidade que depende do pai e da mãe, a pergunta foi redirecionada à questão: se havia divisão dos cuidados com os filhos, entre os companheiros, durante o acompanhamento das condicionalidades do PBF. As respostas foram quase que unanimidade quanto à responsabilidade ser cumprida pelas mães, conforme pode ser constatado nas falas a seguir: “Sempre fui eu que fui às reuniões. Em vez de reunião dos pais, podia se chamar reunião das mães, porque só vão as mães.”; “Lá em casa ficou dividido assim: no caso de colégio, é com a mãe. Em caso de marcar consulta ou alimento é com o pai.” (Informações verbais)<sup>114</sup>; “Eu lembro que ele foi uma vez só, que a filha se sentiu mal e eu fui buscar ele lá na esquina.” (Informação verbal)<sup>115</sup>.

À medida que reconheciam a ausência dos companheiros nessa tarefa, expressavam com muita ênfase que os cuidados e acompanhamento das condicionalidades eram cumpridos por elas. Pode-se constatar no depoimento de RFs do GF realizado no Anjo da Guarda e João de Deus: “Geralmente marido não faz muito isso. Eu não tenho marido, mas quem faz mais são as mulheres”; “Às vezes ele tá em casa, tá desempregado, mas quem vai é a mulher”. (Informação verbal)<sup>116</sup>.

Eu fui sempre interessada por meus menino, mesmo antes de Bolsa Família eu sempre tava no colégio, sempre fui uma mãe presente, sempre os professores me elogiavam muito que eu sempre fui presente. As atividades deles de escola eu ensinava, e tudo, eu sempre fui uma mãe presente, independente de Bolsa Escola ou não, e nunca gostei que eles faltasse de jeito nenhum. Caso de doença, eu ia no colégio falar que eles tavam doente, eu mesmo ia lá, não mandava recadinho, eu sempre tive essa mesma responsabilidade.

Sempre é a mulher que acompanha mais né? Porque o marido sai de manhã só chega de noite né. Eles não faz é nada. É só raiva o que eles faz. Só raiva. Homem só trabalha pra botar o comer em casa. E eles acham que

<sup>112</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Anil.

<sup>113</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Anil.

<sup>114</sup>Depoimentos retirados das entrevistas com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>115</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Anil.

<sup>116</sup>Depoimento retirado das entrevistas com RGs dos GFs do Anjo da Guarda e João de Deus.

só o trabalho pra botar o comer em casa já é o suficiente. Se não chamar fica tudo na costa da mãe. (Informações verbais)<sup>117</sup>.

Estas falas demonstram o quanto são naturalizadas as relações patriarcais de gênero e a divisão sexual do trabalho. A ausência de compartilhamento, pelo companheiro, no cumprimento das condicionalidades reforça a naturalização da divisão de atividades e papéis que desempenham no âmbito familiar e a maternagem, enquanto sentimento de amor e proteção e ao mesmo tempo uma responsabilidade, é fortemente assimilada e reproduzida pelas mulheres no cotidiano do PBF.

Nesse contexto, os homens acabam se desviando das responsabilidades com a paternagem, transferindo quase que exclusivamente toda a responsabilidade para as suas companheiras. O fato de elas serem as responsáveis prioritárias pelo cartão gera a noção de que são elas que devem assumir toda a gestão do cumprimento das condicionalidades do PBF, naturalizando a divisão de tarefas e papéis que homens e mulheres desempenham no âmbito familiar, onde a incumbência de cuidados com os filhos foi atribuída, historicamente, como natural e de exclusiva obrigação da mulher, quase que restringindo sua existência ao desempenho dos papéis ligados à maternidade e maternagem.

Carloto (2006) afirma que esta construção está intimamente ligada à tradicional ausência de participação dos homens nas questões domésticas. No processo de socialização, os homens foram e continuam sendo, em níveis menos elevados, hoje, estimulados a manterem-se alheios a tais questões. No entanto, e concordando com León (1999), o empoderamento das mulheres pode liberar e empoderar também os homens no campo material e psicológico, já que lhes permitem novas experiências emocionais e os liberam de estereótipos de gênero.

Ou seja, os processos de empoderamento e autonomia da mulher exigem novos parâmetros nas relações interpessoais, que impulsionem formas democráticas de tomada de decisões e responsabilidades compartilhadas entre homens e mulheres.

É importante destacar, também, as falas de mulheres que evidenciaram a presença do Estado no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades:

Antes já era uma responsabilidade. Só que tornou uma coisa mais séria. Antes a gente tinha que fazer as coisas só pra nós e agora não, tinha que

---

<sup>117</sup>Depoimentos retirados da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

ter a carteirinha de vacinação como controle e se o filho faltasse na escola tinha que levar o atestado. (Informação verbal)<sup>118</sup>.

Pra mim já era uma rotina mesmo, mas o Programa ajudou muito né, porque negócio de vacinação, da saúde, da escola que tinha que ir, frequentar, tinha que tá ali, eles cobravam também muito da gente [...] isso forçava a gente a não faltar. (Informação verbal)<sup>119</sup>.

Para estas famílias, cuidar da saúde e matricular as crianças e adolescentes na escola, e fazer com que frequentem as aulas, já eram tarefas que, bem ou mal<sup>120</sup>, tinham sido assumidas pelos pais. No entanto, nesta última fala da RF, evidenciou-se a forte percepção da presença do Estado no âmbito da vida familiar, antes concebido como de exclusiva responsabilidade e condução da família.

Constata-se que a relação das famílias, e especificamente das mulheres, com o Estado passa pela associação destas à maternagem. Como já foi apontado no capítulo anterior, enquanto aos homens foi estabelecido o espaço público, da cidadania e do trabalho, às mulheres foi definido o espaço privado, por excelência, a partir de tarefas associadas à reprodução afirmando suas funções maternas e de cuidados familiares. Ou seja, as transformações no contexto das famílias têm ocorrido mais intensamente no que se refere às suas estruturas e composições, pois ainda persiste uma expectativa da sociedade com relação às tarefas e obrigações tradicionais naquilo que se refere aos papéis paterno e, principalmente, materno.

Concordando com Carloto (2006), a reprodução dessa expectativa é reforçada pelo PBF quando a família é identificada pela figura da mulher e não pela figura do homem, ou de ambos, para a gestão das condicionalidades, sendo a mulher considerada com base nas funções maternas, o que aprofunda a concepção do sujeito mulher vinculado à maternagem.

O direito social expresso no sistema de proteção social e, de forma específica no PBF, tem expressado, assim, um modo ambíguo de conceber a cidadania das mulheres na medida em que fixa responsabilidades às titulares do

---

<sup>118</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bairro de Fatima.

<sup>119</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Bacanga.

<sup>120</sup>Segundo Fonseca (2001), o nível de pobreza das famílias em condições precárias de renda exerce grande influência sobre a inserção precoce de crianças e adolescentes ao mercado de trabalho, e estar na escola implica custos materiais. Assim, as crianças entram cedo no mercado do trabalho, abandonam as escolas, tornam-se adultos com baixa escolarização e alguma experiência de trabalho, reforçando os mecanismos de reprodução da pobreza. Esse argumento é a matriz dos programas de combate a pobreza, cuja transferência de renda é vinculada ao compromisso das famílias de manter as crianças na escola. Desse modo, as famílias pobres podem dispensar a ajuda econômica das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que aumentam e fortalecem a sua escolarização.

Programa considerando sua condição de mãe ou a outras mulheres, quando a maternagem é assumida pelas avós ou tias, definindo os contornos do que Carloto (2006) denomina de uma cidadania fragilizada<sup>121</sup> e sexuada.

Se por um lado a decisão de priorizar as mulheres como responsáveis legais junto ao PBF inscreveu-se numa busca em reduzir a dependência econômica das mulheres, associada à necessidade da garantia de que o benefício chegue, de fato, às crianças e produza efeitos positivos sobre suas vidas, por outro lado, a questão simbólica e material dos papéis dos responsáveis é também causa de tensão e sobrecarga para as mulheres. Desse modo, a centralidade da família (mulher) na política social apresenta uma dupla dimensão contraditória: uma de responsabilização e outra que exerce a função de proteção social.

Referenciando-se novamente em Carloto (2006), constata-se que, de fato, não é porque o foco das políticas são as mulheres que haja nelas a perspectiva de gênero. A referida autora reforça a concepção dos movimentos feministas quando considera que as políticas públicas incluem uma perspectiva de gênero quando existe uma vontade explícita, por parte dos gestores públicos, de promover uma redistribuição em termos de destinação de recursos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres.

Nessa perspectiva, o trabalho social desenvolvido junto às famílias não reflete a internalização dessa cultura, na medida em que as atividades e atendimentos individuais e coletivos são majoritariamente dirigidos às mulheres, sem abordar as questões e os sujeitos relacionados: homens e mulheres, masculinos e femininos, o que potencializa os cuidados com os filhos como de responsabilidade exclusiva da mulher, expressando omissão de direção quanto a questão de gênero.

Outra questão importante evidenciada foi quanto à visão de algumas mulheres sobre a exigência, pelo Programa, do cumprimento de condicionalidades e a responsabilidade dos pais nesse processo. Elas se reportaram ao fato de que, mesmo sendo esperado dos responsáveis o cumprimento das condicionalidades da

---

<sup>121</sup>Segundo Carloto (2006), a concepção de cidadania fragilizada parte de uma reflexão crítica sobre as separações entre o público e o privado, a divisão sexual do trabalho. Considera que as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que reduzem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação. A autora reforça o que Soares (2003, p. 91) afirma quanto à manutenção de esse *status* oferecer a elas, e só a elas, “[...] um modelo de cidadania social, de cidadania no mundo do trabalho e no mundo da política cujas referências não lhes permitem ainda uma relativa autonomia em relação à família”.

educação, nem todos têm o compromisso com a escolaridade dos filhos, defendendo, portanto, que exigir a presença das crianças e adolescentes na escola é fundamental. Este fato revela que as mulheres necessitam de um suporte do Estado para o cumprimento da frequência, conforme regulamentado pelo PBF. Uma RF afirmou: “A mãe já tinha mais responsabilidade, porque se a criança não fosse pra escola ela ia perder o Bolsa Família. Até a criança mesmo tinha a responsabilidade de ir.” (Informação verbal)<sup>122</sup>.

A responsabilidade no cumprimento da frequência escolar foi também compartilhada com as crianças e adolescentes, na medida em que as RFs transmitiram a eles o receio de perder o benefício, quando orientavam seus filhos. A fala de duas RFs do João de Deus expressa esse comportamento: “O BF contribuiu, por que a gente ficava assim [...] marca mais colado neles - ó se você faltar você vai sair né - aí eles já se preocupavam com isso [...] que eles sabiam que esse dinheirinho ajudava eles também.”; “Era com a falta que eles tinham aquele controle. Então, a gente falava pra ir pra escola, se não eles iam perder.” (Informações verbais)<sup>123</sup>. Este fato traduz a sobrecarga de responsabilidades no cumprimento das condicionalidades que impulsionava a mãe a recorrer à negociação, senão pressão psicológica, junto aos filhos.

Quanto à utilização dos recursos para uso em benefício exclusivo dos filhos, muitos depoimentos traduziram a concepção de que a mulher coloca sempre em primeiro lugar os filhos, abrindo mão de qualquer usufruto decorrente da renda transferida pelo PBF ou mesmo daquele conseguido por meio do seu trabalho, o que se pode conferir nos depoimentos de RF do GF realizado no João de Deus:

Assim, o benefício é no meu nome né, mas eu tenho comigo, aquela responsabilidade que o dinheiro não é meu, ele é dos meus filhos. Eu nunca [...] assim, pra não dizer que eu não comprei, eu já comprei uma blusa com esse dinheiro da Bolsa Escola dos meus filhos, mas quando eu recebia ele, quando eu sei que o dinheiro já tava lá, eu pensava logo o que eu tinha que comprar pros meus filho. Pra mim assim, particularmente, eu não gostava de comprar porque eu não me sentia bem, eu sentia como se eu tivesse tirando esse dinheiro deles.

As vezes quando, eu e a minha mãe a gente faz bolo e essas coisas né, aí quando vende o bolo e tem que comprar alguma coisa aí: mãe, eu vou no centro comprar uma blusa pra mim, vou pro centro, entro numa loja, aí eu digo: a Sofia tá precisando de roupa, de um sapato, de fralda. Quando eu olho fralda em promoção [...] lá vem [...] cadê a blusa que tu ia comprar? Tá aqui mãe, a sacola de fralda. Agente nunca pensa logo na gente né. Pensa

---

<sup>122</sup>Depoimento retirado da entrevista com RFs do GF do CRAS Anjo da Guarda

<sup>123</sup>Depoimentos retirados da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

logo nos filhos. Depois que a gente tem filho tudo é pra filho. (Informações verbais)<sup>124</sup>.

As mulheres, na sua grande maioria, realmente utilizaram o benefício para melhoria das condições de vida da família, muito em particular das crianças, nos quesitos alimentação, vestuário, compra de material escolar etc. Observou-se que o seu querer, ou o seu desejo, ainda estão permeados pelos valores e crenças, arraigados na cultura da maternidade e da maternagem, e potencializados pela concepção de que o benefício é para as crianças e adolescentes inseridos no PBF. Esta postura constitui um forte indicador das dinâmicas de poder e de controle estabelecidos entre famílias e instituições que operam o Programa, tanto na aplicação dos recursos quanto no fortalecimento da cultura da maternagem.

Quando o PBF incorpora esses valores na execução de suas ações, tornando as demandas e necessidades das famílias, e especialmente dos filhos, vinculadas à mulher enquanto representante do núcleo familiar, expressa a associação entre mulher e maternagem. Esse traço naturaliza a maternagem e não trabalha a crítica à estrutura de subordinação das relações sociais de gênero, embora seja apresentada reiteradamente, nos discursos dos agentes governamentais, a perspectiva de valorização e emancipação da mulher.

Ratifica-se aqui o que Carloto (2006) afirma quanto à exigência do reconhecimento da mulher, nos programas sociais, passar necessariamente pela compreensão do seu lugar social como cidadã e não como representante de um núcleo familiar. Para isso torna-se necessário questionar o reforço da cultura sexista e o fortalecimento da subordinação de papéis, na construção e fortalecimento de autonomias pelo PBF.

---

<sup>124</sup>Depoimentos retirados da entrevista com RFs do GF do CRAS João de Deus.

## 5 CONCLUSÃO

Dá-se início à conclusão deste estudo com a clareza de que ele não esgota as análises e constatações da realidade, objeto da pesquisa, que tenta traduzir as falas e percepções sobre a trajetória de vidas das mulheres, egressas do PBF em São Luís, no Maranhão, e dos sentidos atribuídos por elas a cada questão apresentada relacionando-as, em alguns pontos, com as percepções de técnicos e gestores da PAS.

A investigação desenvolvida acerca dos possíveis impactos do PBF frente à realidade complexa e antagônica vivenciada por famílias egressas do PBF, em São Luís, coloca o pesquisador diante de dilemas cujo aporte teórico torna-se fundamental não apenas para a compreensão do objeto de estudo, mas, sobretudo, da realidade de pobreza e destituições presentes no cotidiano dessas populações. Ainda cabe considerar que estas reflexões são finalizadas numa conjuntura política e econômica desfavorável à expansão e aprimoramento do Programa, objeto de estudo, após instalação de um governo que anuncia retrocessos nos direitos conquistados com muita luta, por homens e mulheres.

Ainda assim, acreditando na capacidade de mobilização e luta da classe trabalhadora, e tomando como referência o estudo empírico realizado, referenciado em concepções teórico-metodológicas que orientaram as discussões até aqui, merece destaque, como uma das primeiras constatações, o significativo número de famílias egressas mantendo situações de pobreza e de extrema pobreza que viviam antes de serem incluídas no PBF.

Esse fato alerta para a necessidade de acompanhamento das famílias, nos territórios, conforme estabelece a PAS, com ações preventivas e não apenas com intervenções quando já instalada a situação de violação de direitos, e que se apresentou com maior expressividade quando ocorreu descumprimento das condicionalidades. A avaliação de impactos da política pública e do PBF torna-se frágil quando se perde a possibilidade de acompanhamento das famílias desligadas e a realização de monitoramento sobre os indicadores que possibilitem análise da eficácia ou não de sua intervenção.

As equipes consideraram que não há, de fato, acompanhamento de egressos do PBF e que o número de famílias referenciadas a cada CRAS, para atendimento e acompanhamento sistemático das famílias beneficiárias, nos

territórios, é muito grande em relação ao tamanho das Equipes de Referência existentes, além de que outros programas, projetos e ações são executados pelas mesmas equipes, concomitantemente. Essa situação aponta para a necessidade de revisão de competências das equipes e estabelecimento de quantitativos de famílias a serem acompanhadas por equipe, e, conseqüente ampliação das mesmas considerando o quantitativo de famílias vivendo situações de vulnerabilidades e riscos nos referidos territórios.

O estudo revelou que a trajetória de trabalho dos chefes de famílias e, particularmente, das mulheres, antes, durante e após o desligamento do PBF foi pouco alterada, haja vista a permanência em atividades informais, de natureza precária, configuradas pela instabilidade e baixa remuneração mesmo quando inseridos no mercado de trabalho formal.

As mulheres, em sua grande maioria, permanecem realizando trabalho doméstico remunerado, ou como diaristas, fazendo faxinas, lavagem de roupas, vendendo lanches, cosméticos, etc. Por conseguinte, essas famílias são constituídas por homens e mulheres que vivem, cotidianamente, as inseguranças decorrentes das atividades incertas - dos bicos ou dos trabalhos denominados autônomos, sem vínculo com a previdência social. São grupos familiares que vivem a situação de insegurança de renda, praticamente durante toda a sua trajetória de vida, mas principalmente são pessoas que lutam permanentemente pela melhoria dessas condições, o que desmistifica as afirmações preconceituosas sobre o perfil dos pobres como preguiçosos e acomodados e que não querem mais trabalhar, apenas viver da transferência de renda do Governo Federal.

Para as mulheres do PBF, além da baixa escolaridade o trabalho reprodutivo permanece relacionado com sua inserção precarizada e desigual no mercado de trabalho, o que ajuda a compreender a desigualdade de gênero como parte estruturante do sistema capitalista e da forma hierarquizada das relações de gênero fundada no patriarcado. A regularização de algumas trabalhadoras domésticas representou um avanço sob o ponto de vista da cobertura de direitos previdenciários e da renda regular e mensal, conseqüência das lutas por direitos desencadeadas nos últimos anos, que culminaram com importantes e recentes transformações do ponto de vista legal e jurídico.

A renda que a família passou a receber, quando inserida no PBF, constituiu-se em importante complemento aos ínfimos rendimentos conseguidos em

atividades instáveis, senão a única fonte de renda garantida mensalmente. Esse fato foi destacado como o maior impacto imediato do Programa, tanto pelas mulheres como pelas técnicas dos CRAS e pela gestora, considerando que, de fato, contribuiu para o alívio imediato das condições de destituições materiais, principalmente no que se refere às necessidades básicas de alimentação, material escolar, de atendimento às crianças e adolescentes, principalmente.

Quanto ao desligamento do Programa, expressivo número de famílias tornou-se egressa em decorrência da não atualização cadastral, pelas dificuldades de deslocamento e do atendimento centralizado e, outras, pelo somatório das rendas de quem as acolheram em seu domicílio e as protegeram quando em situações de vulnerabilidades, em decorrência de separações ou morte de um de seus componentes, sendo desconsideradas as estratégias de proteção a riscos, desenvolvidas solidariamente entre familiares.

Estas situações corroboram com a afirmação sobre a necessidade de acompanhamento sistemático das violações de direitos nas famílias e territórios e evidenciam críticas, pelas mulheres, aos critérios de composição da renda familiar, apontando a necessidade de análise de situações específicas como a da renda de idosos que acolhem parentes, mas que têm necessidades específicas e despesas típicas dessa fase da vida.

O retorno de famílias egressas, que regrediram na situação econômica após seu desligamento do PBF, ainda é uma questão difícil de ser resolvida em decorrência dos procedimentos operacionais e dos orçamentos disponíveis para tal. Muitas tentaram a reinserção ao Programa, sem êxito. Cadastraram novamente a família, mas não voltaram a receber o benefício.

O Governo Federal criou oportunidades mais amplas de acessos à qualificação profissional, com o PRONATEC, em 2011, e a demanda por inscrição para os cursos tem sido grande no universo das famílias egressas. A busca por informações é realizada por todos, nas diferentes faixas etárias, mas há maior incidência de pré-inscrição pelos jovens que buscam uma primeira oportunidade de trabalho ou que já estiveram inseridos e tentam retornar ao mercado de trabalho.

A qualificação profissional foi pouco acessada pelos chefes de famílias, haja vista sua intensa jornada de trabalho em busca de rendimentos que garantam as condições de sobrevivência do núcleo familiar e, especialmente pelas mulheres adultas, mães, pela dificuldade de participação em decorrência das cargas horárias

e períodos de oferta dos cursos não serem compatíveis com as atividades domésticas e de cuidados com a prole.

Quanto à educação, tendo em vista a perspectiva do PBF em elevar o grau de escolaridade das crianças e adolescentes para aumentar suas oportunidades de mobilidade social e ocupacional no futuro, a valorização da educação, pelas famílias do PBF, se materializou na matrícula e permanência das crianças e adolescentes na escola, o que contribuiu para a conclusão de ciclos de ensino, bem como possivelmente tenha impactado positivamente a realidade do trabalho infantil no município. Entretanto, a mobilidade social dele decorrente exige que seja aprimorada a qualidade do ensino ofertado, considerando que o maior desafio da educação, na atualidade, já não se constitui mais o acesso à escola, posto que já esteja praticamente universalizado para a faixa de até 14 anos.

Há que se atentar para qualidade do ensino enquanto formadora de cidadãos críticos e atuantes na sociedade. A noção de educação como um direito e uma necessidade para a inserção qualificada no mundo do trabalho, deve também dar conta das diferenças entre as faixas etárias, destacado que, para os adolescentes, por exemplo, a dificuldade em se manter na escola é maior, considerando a perda de interesse pelos conteúdos e métodos ou pela necessidade de ingresso precoce no mercado de trabalho.

Os impactos na área de saúde foram evidenciados em menor intensidade. A presença nos postos de saúde, a realização do pré-natal, a pesagem e medição de crianças pequenas ocorreram durante a permanência no PBF. A saúde das crianças melhorou após inclusão no PBF, segundo depoimento das mães. Além da compra de alimentos e do acompanhamento em casos de doenças, na família, foi relatada a inclusão de alimentos não consumidos antes, o que ressalta a importância do poder de compra na melhoria da segurança alimentar e nutricional e consequente melhoria da qualidade da saúde dessas famílias. Porém, após o desligamento, as famílias ficaram sem a mesma cobertura de atendimento e acompanhamento, do ponto de vista da prevenção a doenças. A oferta dos serviços do PSF, por exemplo, não ocorreu mais da mesma forma como quando estavam incluídas e, em algumas áreas, tornou-se totalmente inexistente.

A pesquisa aponta alguns indicativos de como o PBF têm contribuído para a redução do quadro de pobreza, enquanto as famílias estão inseridas no Programa, mas esses indicativos não podem ser considerados efeitos exclusivos do PBF, haja

vista as ações convergentes do PBSM e de outros programas e projetos em desenvolvimento, nos três níveis de governo, e de diversas outras intervenções, na economia e no campo social, com prioridade de atendimento ao público do PBF.

Dentre os impactos identificados estão o acesso à documentação, à conta bancária, ao comércio, à qualificação profissional, mais intensamente acessada pelos jovens, o acesso a eletrodomésticos da linha branca e o acesso à casa própria, embora em escala reduzida se comparada ao universo de famílias atendidas e cadastradas pelo PMCMV. Dessa forma, o Programa representou um suporte do Estado às famílias no atendimento de necessidades básicas e imediatas.

De modo geral, pode-se afirmar que os depoimentos das mulheres sinalizaram para melhorias em algumas das dimensões pesquisadas, enquanto inseridas no PBF, o que não ocorreu quando foram analisadas as condições atuais, após seu desligamento, sobretudo, no campo do acesso aos serviços públicos.

Embora, como já dito, o PBF não tenha sido desenhado para alterar as questões que permeiam as relações de gênero, particularmente aquelas ligadas às relações entre homens e mulheres, sua concepção de pobreza se fundamenta na articulação de ações que impactem a vida das famílias e das mulheres nelas inseridas, a partir de políticas estruturantes, como educação e saúde, e ainda prioriza a mulher como referência para o recebimento do benefício. No âmbito das políticas públicas, transversalizadas pela questão de gênero, o Governo Federal destaca a mulher como sujeito a ser empoderado, no sentido de contribuir com a superação das históricas exclusões e por elas opressões sofridas.

Sem dúvidas, o percurso da mulher no PBF gerou mudanças que contribuíram para o seu processo de empoderamento, na medida em que a renda influenciou a tomada de decisões e desvelou o âmbito doméstico como um espaço de luta para as mulheres protagonizarem novas relações de gênero, que poderão contribuir com a redução das desigualdades entre homens e mulheres. A titularidade do cartão as empoderou, haja vista sentirem-se valorizadas pelo Estado, reconhecidas na sua capacidade de contribuir com a eficiência do Programa.

O sentimento de valorização e elevação da autoestima impulsionou atitudes diante da família e da sociedade, antes tímidas ou invisíveis, como a tomada de decisão quanto aos gastos dos recursos, a relação de maior poder com o comércio, com o banco, com os filhos e com o próprio companheiro.

O impacto na sua subjetividade fortaleceu sentimentos e posturas, a partir daquilo que possa parecer simples ato de priorizar ou decidir sobre o que desejaram satisfazer, o que poderá contribuir para desencadear diferentes níveis de empoderamento e autonomia. Reconhece-se que as potencialidades geradas pelo recebimento da renda monetária, com o aumento da autoestima, do fortalecimento da capacidade de decisão e ação, podem levar a vencer barreiras externas no acesso a novos recursos materiais e subjetivos, mas não foram suficientes para garantir a autonomia feminina.

Compreende-se que a associação do PBF com a emancipação e o empoderamento das mulheres constitui uma concepção ambígua de cidadania feminina, haja vista o misto entre a lógica de proteção social e a responsabilização da mulher enquanto RF, definindo e delimitando os contornos desta cidadania fragilizada e sexuada.

Apesar de as mulheres afirmarem que as condicionalidades não representaram sobrecarga a elas, consideradas estas como uma responsabilidade dos pais, o PBF foca, de fato, na mulher, enquanto mãe e cuidadora, com um papel ativo na superação das vulnerabilidades do núcleo familiar, sobretudo das crianças. Nesse sentido, conclui-se que as responsabilidades atribuídas às mulheres, pelo PBF, reforçam os papéis já cristalizados na sociedade, e particularmente na subjetividade das mulheres, associada a uma suposta essência feminina onde lhes cabe o trabalho na esfera doméstica e o cuidado e educação dos filhos.

Assim, confirma-se que a gestão da renda do PBF impulsionou algumas mudanças de comportamentos, tradicionalmente incorporados pelas famílias, mas essas mudanças não foram, e não são suficientes para alterar as relações que estruturam as desigualdades de gênero, no capitalismo.

Obviamente ainda há muito a se pensar, elaborar e debater sobre as políticas públicas de combate a pobreza e seus impactos. A introdução da perspectiva das mulheres como um sujeito e como categoria de gênero no âmbito dessas políticas não tem sido um processo fácil, o que torna ainda mais necessário o debate e a avaliação crítica das experiências existentes no sentido de fortalecer a construção de políticas voltadas à superação das desigualdades de gênero, no contexto do enfrentamento à pobreza.

Conclui-se que, para que as políticas públicas contribuam com a geração de autonomias, das famílias e das mulheres, e permitam o acesso mais igualitário ao

mercado de trabalho e a condições dignas de salário e emprego, torna-se necessário ampliar e universalizar os acessos aos serviços públicos, com qualidade, e intervir sobre as relações tradicionalmente constituídas a partir dos papéis concebidos para homens e mulheres, no sentido de transformá-los com base na equidade de oportunidades e responsabilidades.

E, por último, espera-se que este estudo permita novas reflexões acerca das relações sociais e sexuais, nas políticas sociais, bem como as falas dos sujeitos pesquisados e as reflexões apresentadas se constituam instrumento de luta na formulação de políticas de proteção social que contribuam para a inserção de homens e mulheres, como sujeitos de direitos, ao usufruto de uma vida digna com liberdade e equidade de oportunidades. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de ir além das políticas sociais, sem desconsiderar sua importância na vida das mulheres, articulando as lutas por liberdade tendo como horizonte a construção de um projeto societário inclusivo de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. G. de. Flexibilização. **Revista JTb**, v. 756/755, n. 16, abr. 1999. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

ANTUNES, R. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 499-508.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, F. C. da S. Seguridade social. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1272. 2006. Disponível em:<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 30 maio 2015.

BANDEIRA, L. Brasil: fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: PEREIRA DE MELO, H.; BANDEIRA, L. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. Santiago de Chile: CEPAL, jun. 2005. p. 43-76. (Série Mujer y Desarrollo. n. 66).

BARBOUR, R. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca de Serviço Social, v. 2).

BERNABUCCI, C. A luta de classes explica o mundo. Entrevista com Domenico Losurdo. **Carta Capital**, São Paulo, jun. 2015. Não paginado. Disponível em:<<http://www.cartacapital.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2015;

BOSCHETTI, I. A política da Seguridade Social no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF, 2009. v.1, p. 323-338.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, DF: Letras Livres, 2006. (Coleção Políticas Sociais).

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001a. Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/27511123/bolsa-escola/legislacao>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Pronatec**. Brasília, DF, [20--?]a. Disponível em:<[www.pronatec.mec.gov.br](http://www.pronatec.mec.gov.br)>. Acesso em: 1 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3934htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4675.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Brasil sem miséria no seu município**. Brasília, DF, abr. 2013a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Brasil sem miséria no seu município**. Brasília, DF, abr. 2016. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <[www.brasilsemiserial.gov.br/](http://www.brasilsemiserial.gov.br/)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto Agente Jovem**. Brasília, DF, [20--?]b. Disponível em: <[www.mds.gov.br/programabolsafamilia/cadastro\\_unico/projeto-agente-jovem/](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/cadastro_unico/projeto-agente-jovem/)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Sistema de Condicionalidades. **SICON**: manual do usuário – versão 4.5. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <[www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/renda.../manual\\_sicon.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/renda.../manual_sicon.pdf)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Portal da Saúde. **Equipe de Saúde da Família**. Brasília, DF, [20--?]c. Disponível em: <[http://dab.saude.gov.br/portaldab/smp\\_como\\_funciona.php?conteudo=esf](http://dab.saude.gov.br/portaldab/smp_como_funciona.php?conteudo=esf)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. República Federativa do Brasil. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF, 2008.

CAMARGO, J. M. D. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Disponível em:<[www.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz](http://www.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

CARLOTO, C. M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 86, p. 139-155, jul. 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DANTAS, S. T. **Direito de família e das sucessões**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1991.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2005.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n.1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo**. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 1998. (Relatório de pesquisa, n. 18). Disponível em:<<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

FLEURY, S. **A seguridade social inconclusa**. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: <[www.fgv.rj.br](http://www.fgv.rj.br)>. Acesso em: 1 set. 2015.

FONSECA, A. M. de M. da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GIOVANNI, G. Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reformas do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

GOLDMAN, W. **Estado, mulher e revolução**: política familiar e vida social soviéticas, 1917-1936. São Paulo: Boitempo, Iskra Edições, 2014.

GOMES, A. G.; CARLOTO, C. M. Geração de Renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 105, p. 131-145, 2011.

HOLANDA, F. de; ANCHIETA JR., V. A dinâmica do mercado de trabalho maranhense no período 2000 a 2012: o que mudou e o que permanece? In: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís, 2013.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1968.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009. p. 56-85.

KOEHLER, M. A comprovação da atividade do trabalhador rural perante a Previdência Social. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, mar. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em: nov. 2016.

LAURETIS, T. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, B. H. **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LAVINAS, L. As mulheres no universo da pobreza, o caso brasileiro. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 464-479, jul./dez. 1996. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/>. Acesso em: 1 fev. 2015.

LEÓN, M. Poder y empoderamiento de las mujeres. **Región y Sociedad**, Bogotá, v. XI, n. 18, 1999. Disponível em: <http://www.codajic.org/sites/>. Acesso em: 1 jun. 2015.

MACHADO, L. Z. **Perspectiva em confronto**: relações de gênero ou patriarcado contemporâneo? Brasília, DF, 2000. (Série Antropologia, v. 284). Disponível em: [www.bibliotecafeminista.org.br/index](http://www.bibliotecafeminista.org.br/index). Acesso em: 1 mar. 2015.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. Brasília, DF: IPEA, jun. 2007. (Texto para Discussão, n. 1283).

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. Seguridade Social no Brasil: dilemas e desafios. In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R. F. **Sociedade, Estado e direito à saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MONTAÑO, C. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, 2012.

PAULO NETTO, J. Cinco notas a propósito de la "cuestión social". **Temporalis**, Brasília, DF, n. 3, p. 41-49, 2001.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, P. A. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006. Disponível em:<[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article)>. Acesso em: 1 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Panorama mundial da seguridade social**. Brasília, DF: NEPPoS/CEAM/UnB, 2005. Disponível em:<<http://www.neppos.unb.br/>>. Acesso em: 7 set. 2015.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília, DF: PPGPS/SER, 2004.

PERETTO, K. I. M.; VALENTE, M. L. L de C. Pensando a adoção olhando a maternagem. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v, 10, n. 1, p. 70-96, 2013. Disponível em:<<http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/index>>. Acesso em: 1 set. 2015.

PIOVESAN, F.; PIMENTEL, S. (Coords.). **Relatório Nacional Brasileiro relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do art. 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002. Disponível em:<[www.spm.gov.br/assuntos](http://www.spm.gov.br/assuntos)>. Acesso em: 1 set. 2015.

PITANGUY, J.; BARSTED, L. L. Um instrumento de conhecimento e de atuação política. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília, DF: ONU Mulheres, 2011. p. 15-18.

POCHMANN, M. O Brasil abre as portas da crise econômica para a crise social. **Rede Brasil Atual**, [S. l.], 2015. Não paginado. Disponível em:<<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2015>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

PONTES, R. N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais: Módulo 4: O Trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília, DF: CEAD, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, DF, 2014. Disponível em:<[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sao-luis](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis)>. Acesso em: 1 maio 2016.

PROGRAMAS DO GOVERNO. **Vale gás, auxílio gás.** [S. l.: s. n.], [20--?].

RIBEIRO, J. A. (Ed.). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise:** vinte anos da Constituição Federal. Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em:<[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 1 mar. 2015.

RIDENTI, M. S. As mulheres na política brasileira: os tempos de chumbo. **Tempo Social:** Revista de Sociologia, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 113-128, 2 sem.1990.

ROSEMBERG, F.; MADSEN, N. Educação formal, mulheres e gênero no Brasil contemporâneo. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). **O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010.** Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 390-434.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero, patriarcado e violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. Rearticulando gênero e classe social. In: COSTA, A. O.; BRUSCHINI, C. (Orgs.). **Uma questão de gênero.** São Paulo; Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

SARDENBERG, C. M. B. Conceituando “empoderamento” na perspectiva feminista. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: TRILHAS DO EMPODERAMENTO DE MULHERES – PROJETO TEMPO, 1., 2006, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: NEIM/UFBA, 2006. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6848/1/>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

SILVA, M. O. da S. e. (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014a.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Gráfica da UFPI, 2008.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Os egressos do Bolsa Família no Maranhão:** dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas. São Luís, 2014b. Projeto de pesquisa apresentado e aprovado por meio da chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI n. 24/2013.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Pesquisa avaliativa:** aspectos teóricos metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013a.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à Pobreza.** São Luís: EDUFMA, 2013b.

\_\_\_\_\_. Os egressos do Bolsa Família: Quem são? Onde estão? Como vivem? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2015.

Contém resultados parciais da pesquisa Os egressos do Bolsa Família no Maranhão: dimensionamento e impacto sobre suas famílias e suas vidas. Trabalho apresentado na Mesa Redonda 24 - Programa Bolsa Família: avanços alcançados, desafios colocados.

\_\_\_\_\_; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, V. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M. et al. (Orgs). **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para a política pública.** São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

SORJ, B.; GOMES, C. O gênero da “nova cidadania”: o programa Mulheres da Paz. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 147-164, 2011.

SOUZA-LOBO, E. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência.** São Paulo: Brasiliense, 1991.

SPOSATI, A. Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP**, São Paulo, n. 1, ago. 1994.

SPRANDEL, M. A. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS: resultados – Bolsa Família e assistência social.** Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. p. 119-160. (Avaliação de Políticas e Programas: resultados, v. 2). Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/avaliacao\\_de\\_politicas\\_e\\_programas\\_do\\_mds\\_-\\_resultados\\_-\\_vol.\\_2.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/avaliacao_de_politicas_e_programas_do_mds_-_resultados_-_vol._2.pdf)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

VIANA, A L. Reforma em Saúde no Brasil. Análise da Formulação e Implementação do Programa de Saúde da Família: a experiência de Cotia. In: VIANA, A. L.; DAL POZ, M. R. (Coord.). **Reforma em Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 1998. (Série Estudos em Saúde Coletiva, v. 161).

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

YAZBEK, M. C. Estado e Políticas Sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2008.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.