

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS IMPLICAÇÕES DE GÊNERO

Francisco Rafael de Castro Chaves¹
Ricardo Damasceno Moura²

RESUMO:

Essa pesquisa se ampara em dados de pesquisa desenvolvida no Programa de Especialização em Gênero, Diversidade e Direitos Humanos da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB. Constitui-se um estudo de caráter qualitativo com os delineamentos da pesquisa bibliográfica e documental tendo como objetivo central analisar os papéis de gênero implicados em um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família - PBF. De maneira mais específica, procuramos caracterizar a assistência social; compreender os processos de responsabilização dado às mulheres inseridas no PBF (atual Programa Auxílio Brasil) e; entender como as condicionalidades postas atingem as funções atribuídas às mulheres enquanto responsáveis no âmbito familiar. A partir da pesquisa realizada foi possível perceber que, embora a política de assistência social signifique a garantia de segurança de sobrevivência, acolhida e vivência familiar, a referida política pública é responsável por reproduzir a desigualdade de gênero. De um lado, o PBF impacta positivamente na vida das mulheres ao aumentar o acesso a alimentos, reduzir a desnutrição, ampliar os gastos com educação, proporcionar maior frequência escolar das crianças e adolescentes e maior protagonismo das mulheres no grupo familiar e comunitário. De outro, retoma formas patriarcais de atender as mulheres demandatárias, responsabilizando-as pela proteção dos demais membros da família. As mulheres no âmbito dos programas de transferência de renda direta só ganham sentido se forem qualificadas como mulheres trabalhadoras, e as ações direcionadas a elas forem pautadas pela prestação de serviços de qualidade que reafirmam a condição de classe destituída do usufruto da riqueza socialmente produzida. Em suma, a renda mínima do PBF não possibilita o pleno acesso a bens e serviços essenciais e não extingue o papel de subordinação historicamente atribuído às mulheres, na verdade reforça a cultura de inferiorização do gênero feminino.

Palavras-chave: Gênero. Programa Bolsa Família. Política de Assistência Social. Programa de Transferência de Renda.

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser compreendida como uma política social prestada a quem dela necessitar,

¹ Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pós-Graduado em Serviço Social, Políticas Públicas na Gestão do SUAS pela Faculdade Instituto Brasil de Ensino (IBRA).

² Bacharel em Direito, Pós-Graduado em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo (UNINOVE/SP). Professor. Integrante do 3º Grupo de Pesquisa Inteligência Artificial e Inclusão (ITS/RIO). Membro do Grupo “Nós Mulheres” (CAPES/CNPQ- UFPA).

Data de submissão e aprovação: 27/01/2022.

independentemente de contribuição à Seguridade Social. Como conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade, a Seguridade Social destina-se a assegurar os direitos sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Comumente, à assistência social passa a ter um caráter de direito social a partir da aprovação da Lei nº 8.742 de 1993, denominada Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

Neste estudo, buscamos problematizar acerca dos papéis de gênero implicados em um programa de transferência de renda, particularmente o Programa Bolsa Família - PBF, transformado no Programa Auxílio Brasil (Decreto nº 10.852 de 2021)³. Assim, enfatizamos o papel das mulheres beneficiárias deste Programa nas políticas de enfrentamento à pobreza, que se deram com maior ênfase a partir dos governos de esquerdas, com destaque para a ampliação do PBF em todo o território brasileiro.

O Programa ao longo de sua história foi definido como uma renda que consiste em prover as famílias em condições extrema pobreza o cuidado no campo da educação, assistência social, saúde e trabalho, elegendo as mulheres como responsáveis pelo cadastramento, recebimento e administração do dinheiro recebido (REGO; PINZANI, 2014). Entre outras coisas para concessão do benefício as mulheres precisam possuir documentação de identificação com foto, documentação dos filhos como registro de nascimento das crianças e/ou registro geral, documentação que comprove a inscrição dos filhos na escola, se gestante comprovante de vacinação, bem como o comprovante de endereço.

Estudos estatísticos nesta área têm revelado que o Bolsa Família - BF constitui uma renda capaz de atender milhares de mulheres que vivem em condições de pobreza. Informações da Base cadastral do Cadastro Único (setembro/2019) e folha de pagamento do PBF (setembro/2019) da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) apontam que existem no município de Fortaleza/CE em torno 349.365 famílias inscritas no Cadastro Único, sendo sua maioria chefiadas por mulheres. Ao analisar por pessoas, constatamos que existe um número equivalente a 1.039.281 de indivíduos inscritos⁴

³ Este Decreto regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Salientamos que nosso estudo busca discutir a relevância do PBF que ao longo de mais de 16 anos foi o maior programa de transferência de renda direta, contribuindo para diminuir a pobreza e fome no Brasil. Portanto, não aprofundamos a discussão sobre o Decreto do atual Governo Federal que instituiu o Programa Auxílio Brasil.

⁴ Informações disponíveis na Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome - SETRA, Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE.

Os dados apontados demonstram como a cidade de Fortaleza/CE concentra um elevado número de indivíduos e famílias vivendo em situação de extrema pobreza. Se compararmos a totalidade de habitantes da capital cearense, que de acordo com o IBGE corresponde a um total de 2.609.716, podemos constatar que quase metade da população fortalezense é beneficiária de algum programa de transferência de renda ofertado pelo Governo Federal.

Consoante a isto, a garantia de renda mínima através do programa de transferência de renda direta constitui um desafio. Para as mulheres chefes de família gozarem da renda do PBF, elas precisam cumprir alguns requisitos, sendo o critério de renda o principal. Sobre este, o Programa considera extremamente pobres as famílias com renda domiciliar per capita de até R\$ 85,00 e pobres aquelas com até R\$ 140,00, sendo assim aptas para recebimento do benefício. Se inseridas, as mulheres com suas famílias precisam cumprir condicionalidades nas áreas da assistência social, educação e saúde para permanecerem inscritas. Objetiva-se assim associar o programa de transferência de renda ao acesso e permanência de crianças e adolescentes na educação básica, na rede de saúde e na assistência social (CUNHA, 2009).

Diante da problemática posta, apresentamos algumas categorias que foram discutidas no trabalho como *gênero, assistência social e Programa Bolsa Família*. Diante disso, compreendemos necessário a democratização deste estudo, tanto no campo social como no acadêmico. Assim, o objetivo central da pesquisa é analisar os papéis de gênero implicados em um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família - PBF. De maneira mais específica, procuramos caracterizar a assistência social; compreender os processos de responsabilização as mulheres inseridas no PBF (atual Auxílio Brasil) e; entender como as condicionalidades postas atingem as funções atribuídas às mulheres enquanto responsáveis no âmbito familiar.

Optamos por um estudo de caráter qualitativo com os delineamentos da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa é uma atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade, podemos defini-la como “um labor artesanal, que se não prescinde da criatividade, se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um sistema próprio e particular” (MINAYO, 2001, p.25). Assim, conforme expressa Richardson (2010), na pesquisa qualitativa desvelamos situações complexas e particulares do objeto estudado. Minayo (2001) comunga sobre o pensamento deste autor, ao postular que

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p.21).

Baptista (1999) traz algumas características da pesquisa qualitativa. A autora diz que logo de início o pesquisador procura captar as representações particulares dos indivíduos, o que facilita a intervenção, e que deve haver por parte de quem faz pesquisa a intencionalidade de organizar a ação coletiva. "Os dados na pesquisa qualitativa se dão em um contexto fluente de relações. São colhidas interativamente em um processo de ida e vinda e na interação com os sujeitos" (BAPTISTA, 1999, p.36).

Quanto aos delineamentos, por ser um estudo bibliográfico e documental, lançamos mão do exame a fontes documentais primárias e secundárias e leis específicas implementadas no ordenamento jurídico brasileiro, como à Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993). Em relação à pesquisa documental, desenvolvemos os mesmos passos da pesquisa bibliográfica, a única diferença de uma para outra é que na pesquisa documental apresentamos materiais que ainda não receberam tratamento analítico, enquanto que na pesquisa bibliográfica utilizamos fundamentalmente contribuições de diversos autores como propõe Richardson (2010).

Na pesquisa bibliográfica utilizamos importantes materiais já publicizados, em especial livros e artigos científicos. A partir disso, tivemos acesso de informações mais dispersas tais como dados relativos à população e renda per capita do grupo estudado. Entre outras coisas, "a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários" (RICHARDSON, 2010, p.50).

A experiência profissional como Educador Social foi um dos fatores determinantes para dar continuidade ao estudo. Inserido no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS tive a oportunidade de participar do processo de trabalho na política de assistência social, bem como me aproximar dos usuários acompanhados em um CRAS. Assim, a escolha do tema como produto de investigação foi motivada pela afinidade e possibilidade de concretude do estudo. Compreendo que esta pesquisa será relevante, visto que ela busca analisar como tem sido definido os papéis de gênero implicados dentro do programa de transferência de renda Bolsa Família (atual Programa Auxílio Brasil).

2. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, a introdução da política social e constituição de um sistema de proteção social ocorrem a partir dos anos de 1930, diante de significativas transformações sociais e econômicas que emergia no país. Neste tempo o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), inaugura importantes instituições sociais como o Conselho Nacional de Serviço Social, o Ministério do Trabalho, os Institutos de Aposentadorias e pensões, o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, a Legião Brasileira de Assistência, o Serviço de Assistência ao Menor e a Consolidação das Leis Trabalhistas (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

A assistência social enquanto política pública de direito nasce junto com a Constituição Federal de 1988. Expressada no artigo 203 da CF de 1988, ela será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social. A inclusão da assistência social na Constituição marca o seu reconhecimento como política de direito, afastando-se da lógica do favor ou ajuda para a população por ela assistida, isto porque, a Constituição de 1988 “repudia o conceito de população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimizá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” (SPOSATI, 2008, p. 42).

A Constituição de 1988 ao colocar a assistência social em um novo estatuto, o de política de seguridade social e gênero, apresentando à sociedade brasileira a responsabilidade estatal nesta área. Entre outras coisas, possibilitou que ações nesta área fossem realizadas com recursos advindos do orçamento da seguridade, organizadas com diretrizes descentralizadas político-administrativas e com participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal) (BRASIL, 1988).

Outro marco importante foi a promulgação da LOAS em 1993. Com sua criação o Estado passou a responsabilizar-se por provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2011). Na perspectiva da LOAS, à assistência social apresenta como objetivos a *proteção social*, que visa à garantia da vida, à *redução de danos* e à *prevenção da incidência de riscos*, à família e indivíduos, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (BRASIL, 2011).

A CF de 1988 e a LOAS de 1993, ao colocaram à assistência social no contexto de efetivação de direitos inovaram “[...] ao apresentar novo desenho institucional para à assistência social ao afirmar seu caráter de direito não contributivo [...]” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 34). Entretanto, nos anos de 1990, esta área vai ser engendrada numa relação entre Estado e ONG que não expressava transparência, em uma relação complexa que acabava pelo repasse do dever estatal, em uma parceria que desobriga o país de suas responsabilidades em relação aos direitos da seguridade social (MESTRINER, 2008). De modo geral, as políticas econômicas neoliberais provocam não a exclusão social, mas promovem políticas de inclusão precária e marginal (SAWAIA, 2001).

Por isso, nos anos de 1990, para cumprir exigências multilaterais de ordem mundial, o Estado desmontou conquistas sociais e reduziu investimentos sociais, transferiu sua responsabilidade para a sociedade civil, aprofundando a pobreza (MESTRINER, 2008). O Estado brasileiro fez avançar os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência afirmadas através da Medida Provisória n. 813 de 1995 que instituiu o Programa Comunidade Solidária. Partindo deste pressuposto, podemos considerar que a sociedade exclui e inclui ao mesmo tempo (um fenômeno ilusório característico do sistema capitalista), em síntese, a extrema desigualdade social e de gênero gestada no capitalismo cria a dialética de exclusão/inclusão (SAWAIA, 2001). Sendo assim,

A dialética inclusão/exclusão gesta subjetividades específicas que vão desde o sentir-se excluído o sentir-se discriminado ou revoltado. Essas subjetividades não podem ser explicadas unicamente pela determinação econômica, elas determinam e são determinadas por formas diferenciadas de legitimação social e individual, e manifestam-se no cotidiano como identidade, sociabilidade, afetividade, consciência e inconsciência (SAWAIA, 2001, p. 9).

Como já sinalizado, a assistência social foi sendo desmontada enquanto política pública de proteção social aos que dela necessitavam, como mulheres em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, esta política pública “caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em ‘bolsões de pobreza’, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 36). Mesmo com a CF de 1988 e a LOAS de 1993, ao colocaram à assistência social como política pública não contributiva, prevaleceu à negação do direito social, sobressaindo o princípio da subsidiariedade (MESTRINER, 2008). Desse modo, é válido considerar as particularidades do capitalismo brasileiro. As ações governamentais fundadas no neoliberalismo brasileiro, seja nos anos de 1990 e, conseqüentemente, nos anos 2000, afetaram na plena efetivação desta política. Neste contexto político e econômico, onde se apresenta um

Estado mínimo para as políticas sociais, consolidar a assistência social torna-se um grande desafio, pois,

[...] se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do estado brasileiro na contradição dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 34).

É certo que, mesmo frente ao ideário neoliberal, a política de assistência social nos anos 2000 avançou em sua implantação, tendo como resultados à aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e da Norma Operacional Básica - NOB de 2005 que instituiu o Sistema Único da Assistência Social - SUAS⁵. No caso da PNAS, ela se coloca na perspectiva de “incorporar as demandas presentes da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2004, p. 13), e para isto objetiva

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p.27).

Conforme a PNAS de 2004, a assistência social como política de proteção social não contributiva garante três tipos de seguranças as mulheres e seus familiares acompanhados por esta política: sobrevivência, acolhida e vivência familiar. A primeira (segurança de sobrevivência) refere-se à garantia de uma renda monetária mínima que assegure a sobrevivência de populações que se encontram com limitações de rendimento ou de autonomia. A segunda (segurança de acolhida) supõe à garantia de provisões básicas como de alimentação, vestuário e abrigo (BRASIL, 2004).

A terceira (segurança de vivência familiar), diz respeito a não aceitação da situação de reclusão, pois busca que os indivíduos possam fortalecer suas relações sociais (BRASIL, 2004), supõe “políticas de incentivo e de criação de recursos, como centros de convivência onde

⁵ “PNAS/2004 e NOB SUAS/2005 são as normativas que mais impactaram nos rumos da Política de Assistência Social, aprovadas respectivamente pelas Resoluções CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004 e nº 130, de 15 de julho de 2005, que criou o SUAS e o operacionalizou, inaugurando no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2012, p. 13). E a LOAS introduziu como benefícios financeiros o BPC e os benefícios eventuais.

as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente” (SPOSATI, 2007, p. 454).

A política de assistência social avançou através da atualização da LOAS em 2011 (Lei 12.435) onde estabeleceu princípios, diretrizes, organização e gestão, bem como a proteção social garantida por meio de benefícios, serviços, programas e projetos executados pelo Estado (BRASIL, 2011), e com a nova Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) de 2012 (Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33 de 2012), que disciplina a gestão pública da política de assistência social no país, exercida de forma sistematizada pelos entes da federação brasileira (BRASIL, 2012).

Entretanto, a partir de 2016, muitas mudanças se sucederam em nosso país, como o desmonte aos direitos sociais conquistados e o corte nos orçamentos das políticas sociais, marcando regressão, flexibilização e desregulamentação dos direitos (SANTOS *et al.*, 2017). O que se pôde observar foi um intenso ataque as políticas sociais por intermédio de emendas constitucionais, leis, decretos e medidas provisórias do Governo Michel Temer (2016-2018), ganhando destaque a Emenda Constitucional nº 95/2016 que diz respeito ao teto dos gastos públicos, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287 que altera o sistema de seguridade social (Reforma da Previdência Social), a nova Lei Trabalhista e, decretos e medidas provisórias que restringem os gastos públicos e limitam o acesso a benefícios e serviços sociais à classe trabalhadora (JALES; TEIXEIRA, 2019).

Como vimos, a política de assistência social é atacada por “velhas práticas”, ultrapassar essas barreiras constitui um desafio do presente. Para as mulheres torna-se ainda mais complexo, pois para superar a situação de extrema pobreza elas necessitam de maior investimento em políticas intersetoriais como políticas de assistência social, gênero e trabalho. O reconhecimento da assistência social como política pública (CF de 1988, LOAS de 1993) vêm possibilitando ações no campo da proteção social, através de diretrizes descentralizadas político-administrativas e participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais em todos os níveis de governo (BRASIL, 1988). Esta política tem buscado responder a necessidades humanas, principalmente daquelas em situação de maior vulnerabilidade social. Neste campo, o Estado tem buscado investir em políticas públicas voltadas especificamente para mulheres como os programas de transferência de renda, embora focais.

Entre contradições que permeia essa política, ela propõe a garantia de renda mínima, provisões básicas (alimentação, habitação, entre outras) e inclusão de famílias e

indivíduos nas relações sociais (LOAS, 1993). Em um processo de luta e resistência, ao longo do tempo, conquistas foram alcançadas entre as quais se destacam: o reconhecimento na Constituição de 1988 e na LOAS de 1993 como política pública, a reatualização da PNAS em 2004 e a instituição do SUAS que possibilitaram maior compreensão e efetivação desta política.

Embora signifique a garantia de segurança de sobrevivência, acolhida e vivência familiar, a referida política pública também é responsável por reproduzir a desigualdade de gênero. “A matricialidade tem culminado na responsabilização feminina na medida em que não se tem trabalhado numa perspectiva horizontalizada de divisão de responsabilidades entre os membros da família” (JÁCOME et al, 2018, p. 2), com isso, reproduz a estrutura patriarcal, atribuindo as mulheres o papel de esposa/mãe, direcionando a elas a responsabilização pelas necessidades do espaço doméstico.

3. GÊNERO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Gênero é um termo polissêmico implicado pela história e pelos seus múltiplos significados. Não se trata apenas de um sentido simples da palavra, onde muitas vezes, é erroneamente utilizado (diferença do sexo biológico de homem e mulher). Este tema começou a ganhar destaque nos anos de 1950, período que Robert Stoller o definiu como uma identificação psicológica da pessoa, irredutível ao sexo biológico.

Nos anos de 1970 a socióloga Ann Oakley apropriou-se do termo e o introduziu no movimento feminista passando utilizá-lo de maneira crítica para definir as diferenças sociais e culturais entre homens e mulheres. Nos anos 1980 surge uma crítica de certas correntes do feminismo a noção de gênero como sexo social. A partir de então, o termo gênero passa a ser definido como um sistema de dominação que produz a diferença entre os sexos e seus papéis específicos (SCHUCMAN, 2020).

Com novas perspectivas de análises e discussões que foram surgindo, o gênero foi sendo desnaturalizado, modificável pela ação política, enquanto o sexo reconduzido à invariante biológica. Com o aprofundamento teórico, político e social sobre o assunto, a compreensão/definição de gênero não ficou restrita ao sexo biológico, mas foi sendo definido pelo fenômeno social constituído como algo que é construído e sofre variação (SCHUCMAN, 2020).

Para Scott (1995, p. 72), o termo gênero faz parte da tentativa empreendida pelas feministas contemporâneas para reivindicar um certo terreno de definição, para sublinhar a incapacidade das teorias existentes para explicar as persistentes desigualdades entre as mulheres e os homens. Para a autora, em primeiro lugar o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos, e em segundo lugar, o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder.

Conforme a autora supramencionada, o gênero implica quatro pontos que estão interligados: 1) os símbolos culturalmente disponíveis que evocam representações simbólicas; 2) os conceitos normativos que expressam interpretações dos significados dos símbolos, que tentam limitar e conter suas possibilidades metafóricas; 3) o desafio de fazer explodir essa noção de fixidez, em descobrir a natureza do debate ou da repressão que leva à aparência de uma permanência in temporal na representação binária do gênero. É necessário incluir uma concepção de política bem como uma referência às instituições e à organização social e; 4) a identidade subjetiva, onde o gênero pode ser definido como um sistema social de dominação, uma categoria crítica de análise. Butler (2003), faz uma crítica ao modelo binário, para ela o gênero é construído, discursivo e cultural, não decorrendo do sexo.

“O gênero seria um fenômeno inconstante e contextual, que não denotaria um ser substantivo, “mas um ponto relativo de convergência entre conjuntos específicos de relações, cultural e historicamente convergentes”. Não existe uma identidade de gênero por trás das expressões de gênero, e que a identidade é performativamente constituída (BLUTLER, 2003, p. 180).

Sinaliza Okin (2008) que o gênero é um conceito usado por aqueles que entendem as muitas diferenciações sexuais socialmente construídas. “O gênero como uma construção social que tem sido universalmente presente nas sociedades humanas, mas que é sujeita a mudanças, com o passar do tempo, porque resulta de um número de fatores complexos” (OKIN, 2008, p. 13). Para esta autora, há uma nítida diferença de atribuições dirigidas aos homens e mulheres, o que ela considera como profundo e amplo na construção social do gênero, sobretudo na divisão social do trabalho existente na família.

Os homens são vistos como, sobretudo, ligados às ocupações da esfera da vida econômica e política e responsáveis por elas, enquanto as mulheres seriam responsáveis pelas ocupações da esfera privada da domesticidade e reprodução. As mulheres têm sido vistas como “naturalmente” inadequadas à esfera pública, dependentes dos homens e subordinadas à família (OKIN, 2008, p. 3).

Segundo Okin (2008), é evidente a segregação sexual nos ambientes de trabalho, na família e em outros espaços públicos, onde as mulheres, embora se tenha notado nas últimas

décadas transformações importantes, estão ainda concentradas em trabalhos com mal remuneração e funções no âmbito familiar de subordinação. “Esse fato torna economicamente “racional”, em muitas famílias, que as mulheres sejam responsáveis pela criação das crianças, o que mantém todo o ciclo de gênero em curso” (OKIN,2008, p.13).

É por conta disso que há um atravessamento de gênero e programas de transferências de renda direta, em especial o PBF. No estado brasileiro, a discussão sobre renda mínima, embora ainda restrita, ganha enfoque a partir dos anos de 1990 com a aprovação no Senado Federal de uma Lei de autoria do senador petista Eduardo Suplicy que propunha a instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima*⁶. Salienta Silva (1997), que este tema ganhou maior expressão a partir de 1994, no âmbito dos municípios brasileiros, inicialmente na região sudeste e centro-oeste do país que passaram a adotar programas do tipo “renda mínima”.

A municipalização do debate sobre renda mínima faz nascer o debate sobre a descentralização dos programas alternativos que tem como objetivo diminuir a pobreza no país, que se acirrava por conta da crise econômica de 1980 e 1990 e o projeto neoliberal em curso no território brasileiro. É importante frisar o que diz Pereira (2011) ao diferenciar *mínimos sociais de necessidades básicas*:

enquanto o *mínimo* pressupõe supressão e cortes do atendimento, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o ‘ótimo’ de atendimento, o *básico* é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo. (PEREIRA, 2011, p.26, grifos nossos).

O surgimento de políticas sociais e dos programas de renda mínima no Brasil estão atrelados a um contexto econômico mundial, sobretudo nas transformações ocorridas no mundo do trabalho. Os rebatimentos destas transformações se expressam na precarização e fragmentação do trabalho, divisão sexual do trabalho, profundo desemprego e índices elevados de pobreza, expressões da “questão social” que “condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais” (IAMAMOTO, 2012, p. 155-156), perpassando o gênero.

Por sua vez, os programas de transferência de renda, ganharam notoriedade nos anos 2000, sobretudo a partir dos governos petistas, tornando-se o PBF o de maior abrangência

⁶ Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM.

entre os programas sociais. Tal programa ao longo da sua história, buscou combater à fome, garantir a segurança alimentar e nutricional e diminuir a extrema pobreza. Além disso, buscou promover o acesso à rede de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, garantindo a segurança alimentar e nutricional e buscando erradicar a pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2004).

Em relação aos benefícios de transferência de renda, são delimitados quem serão os protegidos pela assistência social: crianças, jovens, mulheres, pessoas com deficiência e idosos pobres que são “incapacitados” para o mundo do trabalho, a estes segmentos sociais, estabeleceu-se o acesso gratuito à política de assistência social. Para Boschetti (1999), a promulgação da Constituição Federal de 1988 assim como a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reforçam a limitação das prestações assistenciais apenas a segmentos absolutamente incapazes ao trabalho.

A partir dessa conjuntura instalada no Brasil como em outros países da América Latina, Silva (2007) apresenta um vasto estudo sobre os programas de transferências de renda desenvolvidos no Brasil, entre eles o PBF. Para ela o Bolsa Família é concebido como expressão do processo de desenvolvimento desses programas e a renda é entendida como uma transferência monetária direta efetuada a indivíduos ou a famílias. Sobre o objetivo do Bolsa Família, cabe dizer que

O pressuposto central é de articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados a famílias pobres, pode interromper o ciclo vicioso da pobreza do presente e sua reprodução no futuro. Portanto, uma articulação entre uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, pode possibilitar a construção de uma política de enfrentamento à desigualdade social (SILVA, 2007, p. 1429).

É importante assinalar que o PBF objetivava, por intermédio de uma articulação de políticas e programas sociais, gerar potencialidades para que as famílias saiam da situação de pobreza e/ou extrema pobreza. O Programa, como um complemento de renda, contribuía para que as mulheres e suas famílias suprissem mínimos sociais, não só de alimentação, mas também de acesso a outros bens essenciais como compra de materiais escolar dos filhos, moradia, medicação, água, energia elétrica (CHAVES, 2019).

Concernente ao proposto pelo PBF, era necessário que as famílias cumprissem condicionalidades nas áreas da assistência social, educação e saúde para permanecerem inscritas. O objetivo era associar o programa de transferência de renda ao acesso e permanência

de crianças e adolescentes na educação básica, e o acesso das famílias à rede de saúde (CUNHA, 2009). As crianças e adolescentes até 15 anos que vivenciaram ou em risco de trabalho infantil deveriam participar de serviços socioeducativos e de convivência. Na área da educação, as crianças e adolescentes (6 a 15 anos) deveriam cumprir no mínimo 85% da frequência escolar e os jovens (16 a 17 anos) deveriam cumprir frequência escolar mínima 75%. Na saúde crianças menores de 7 anos de idade deveriam ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura. As mulheres gestantes precisariam realizar o pré-natal e as nutrizes assumir o compromisso de sua saúde e da criança (BRASIL, 2015).

É certo que o PBF impactou de maneira positiva na vida das mulheres inseridas, pois possibilitou a elas a oportunidade de aumento de consumo de alimentos, de vestuários e maior autonomia financeira, isto porque as mulheres beneficiárias do Programa passam a assumir certo controle junto à família, sendo responsáveis por decisões no âmbito doméstico e comunitário, melhorando assim o seu bem-estar (SILVA, 2014).

A instituição do PBF representou um avanço importante na garantia de renda mínima, impactou positivamente na vida das mulheres ao aumentar o acesso a alimentos, reduzir a desnutrição, ampliar os gastos com educação, proporcionar maior frequência escolar das crianças e adolescentes e “empoderar” as mulheres no grupo familiar (JACCOUD, 2007). Para a autora, este programa de transferência de renda direta, visa garantir que famílias muito pobres tenham acesso a uma renda básica não sendo necessário que os sujeitos solicitantes apresentem provas de incapacitantes para o trabalho ou afirmem que são merecedores de acessarem o programa.

Na perspectiva de Rego e Pinzani (2014), a obtenção de uma renda básica condicionada, permanente e direcionada contribuiria de modo mais generalizado à realização de potencialidades de famílias que vivenciam a limitação de acesso a renda:

A política de transferência estatal de renda no Brasil atual não é simplesmente uma política de urgência moral que garante o direito à vida, mas representa ainda o primeiro passo à substantivação da nossa democracia. Foram assim, na história e em diversas situações nacionais, as urgências morais, quando reconhecidas como tais pelo Estado, que deram início a processos democráticos mais profundos. A experiência de uma melhoria na vida, por mínima que seja, grava-se fundamentalmente na alma das pessoas, abre seu mundo para o surgimento de exigências libertarias maiores (p. 221).

Neste sentido, o SUAS vem indicando a família como instituição protagonista (matricialidade sociofamiliar) na assistência social, o que podemos considerar contraditório. Se, por um lado, aponta para o rompimento com a forma tradicional de execução da política de assistência social, por outro retoma formas moralistas de atender as famílias demandatárias

(COUTO, 2015). Dentro do sistema de proteção social a família surge, como assevera Teixeira (2010), como elemento central da intervenção do Estado, principalmente no campo da assistência social, onde se observa um movimento contraditório no seu trato, se de um lado ela é recolocada como base da sociedade, de outro o Estado a lhe responsabilizada pela proteção a seus membros (a família como “parceira”). Prova disso é o exposto na legislação que trata sobre o tema:

a Lei 13.014/2014 estabeleceu o repasse dos benefícios em pecúnia da Assistência Social, preferencialmente, às mulheres, também representa uma clara demonstração da responsabilização feminina, tanto no que diz respeito a uma suposta capacidade de gerir o pouco recurso de forma a contemplar as necessidades básicas dos membros da família, quanto porque caberá a mulher cumprimento das condicionalidades postas para a permanência do recebimento dos benefícios e da participação nos programas. São elas, portanto, as responsabilizadas em casos de evasão escolar, as figuras convocadas para participação em reuniões do PAIF e, conseqüentemente, incumbidas da tarefa de repassar as informações colhidas para os outros membros da família, como também de manter a vacinação das crianças em dia (JÁCOME et al, 2018, p. 12).

Com isso, o Estado confere as mulheres obrigações na política de assistência social. Elas assumem o papel de responsáveis “[...] pela proteção de seus membros, pois não se trata de avaliar as condições de vida das famílias da classe trabalhadora, mas de famílias pobres que necessitam de um trabalho de ativação para resolver seus problemas, os quais são decorrentes de sua incapacidade” (COUTO, 2015, p. 671). Para esta autora as mulheres no âmbito da política de assistência social só ganham sentido se forem qualificadas como mulheres trabalhadoras, e as ações direcionadas a elas forem pautadas pela prestação de serviços de qualidade que reafirmem a condição de classe destituída do usufruto da riqueza socialmente produzida.

Como exposto acima, há uma maior responsabilidade dirigida às mulheres, onde é incumbido a elas assumirem o papel de provedoras de renda, cuidadoras dos filhos e responsáveis pelo trabalho doméstico, sobretudo, a partir da criação dos programas de transferências de renda mínima, onde se atribuiu as mulheres o papel de “parceiras” do Estado ao realizarem o trabalho não pago de cuidar da família, assim o Estado reafirma a permanência da reprodução da divisão sexual do trabalho sobrecarregando as mulheres e comprometendo sua cidadania social (TEIXEIRA, 2010). Isso ainda significa que,

o foco da Política da Assistência Social na família e na mulher nasce da hierarquização do papel feminino referente à vinculação com a maternidade e ao cuidado com a família: a associação da mulher a um sujeito fundamental no controle dos espaços domésticos e sócio educativo, uma vez que seria a mulher a responsável pela eficácia do manuseamento dos auxílios aplicados à família, principalmente no que se refere à criança e ao lar (JÁCOME. et al, 2018, p. 4).

A responsabilidade dada as mulheres na política de assistência social e nos programas de renda mínima, em particular no PBF, deve-se principalmente ao papel que o Estado confere a elas, de reprodutoras de atividades no âmbito privado, assim o Estado se desresponsabiliza de suas funções. A mulher não assume o papel de produtora, mas sim o de “[...] “cliente” e “beneficiária” assistida pelos “mínimos sociais” das políticas públicas compensatórias” (DUQUE-ARRAZOLA, 2010). Consoante a isto, “o Estado, mediante políticas sociais para legitimar-se, não só amplia a partilha de suas responsabilidades [...] como insere a família, sobretudo a mulher, no desenvolvimento e na responsabilização de atividades voltadas para as necessidades de reprodução ampliada da força de trabalho [...]” (DUQUE-ARRAZOLA, 2010, p. 244).

Conforme nossos achados na literatura, observamos que o PBF pode significar para as mulheres um importante complemento de renda. Mesmo elas sendo responsabilizadas pelo cumprimento das condicionalidades, a renda adquirida através do programa pode contribuir para melhoria de suas vidas. Entre as principais mudanças estão o aumento do consumo de bens e serviços básicos e vitais, como o acesso a alimentos variados. O referido programa contribui para que as famílias possam acessar outros bens essenciais, entretanto quando ele é a única fonte de renda significa subsistência da família e responsabilização sobre a mulher.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social alcançou o estatuto de política pública de direitos através da Constituição Federal de 1988. A partir de então, com orçamento advindo da seguridade social, suas ações se deram de maneira descentralizadas político-administrativas, com participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais nesta área. A assistência social se coloca como uma política pública que visa garantir o acesso a renda, assim, a insuficiência de renda constitui-se o principal elemento adotado pelo Estado brasileiro para garantir acesso de famílias aos programas de transferência de renda.

Nisso, o PBF como um programa de transferência de renda direta, funcionou centralmente para suprir necessidades básicas como acesso a alimentos, a moradia, a água, a energia elétrica, a material escolar, a vestuário, a transporte público, entre outros. O acesso a renda mínima por intermédio do referido programa pode significar para as mulheres bem-estar, responsabilidade, autonomia financeira, poder de decisão sobre o que comprar e o empoderamento feminino (CHAVES, 2019).

Entretanto, a mulher dentro da política de assistência social e do PBF passa a ser reduzida a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa, a reprodutora, a unidade de atenção das políticas de assistência, a partícipe, a “beneficiária”, o “insumo” dos programas sociais (DUQUE-ARRAZOLA, 2010), mas apesar de sua posição subordinada de gênero, com o acesso ao PBF, ela assume certa autonomia no âmbito familiar ao mostrar-se tomando decisões nas relações domésticas e comunitárias ganhando protagonismo.

A renda mínima do PBF não possibilita o pleno acesso a bens e serviços essenciais as mulheres e não extingue o papel de subordinação historicamente atribuído a elas, na verdade reforça a cultura de inferiorização do gênero feminino. A insuficiência da renda constitui um dos aspectos definidores para não realização de atividades externas ao domicílio, pois a limitação de rendimentos expressa impactos negativos na vida social como o não acesso as atividades de cultura e lazer.

Ao passo que o Estado coloca as mulheres como parceira na construção e/ou efetivação dos programas de transferência de renda direta, as limita na realização de atividades fora do âmbito doméstico, seja pelo fator financeiro de elas não possuírem outra renda além do Bolsa Família ou pela cultura patriarcal instaurada que impõe as mulheres as responsabilidades pelos cuidados do lar e dos demais membros da família, aspectos importantes visualizados nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. CFESS - Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, 2005.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, Maria Lúcia et al (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. p. 32-39.

BOSCHETTI, Ivonete. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. **Katálisis**, DF - Brasília, p.66-74, abr. 1999.

BUTLER, Judith P.. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. 236 p.

CHAVES, Francisco Rafael de Castro. **O Programa Bolsa Família na ótica das mulheres acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS Serrinha**. 2019. 96 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Graduação em Serviço Social, Fortaleza, 2019.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 424.

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

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

JÁCOME, et al. A focalização da Política de Assistência Social nas mulheres: reflexões críticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 8., 2018, Vitória. **Anais...** Vitória: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, 2018, p. 1-16.

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

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Tradução: Flávia Biroli, **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n. 16, p. 302-332, ago. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Dados situacional do cadastro único por área de abrangência dos Cras**. Fortaleza: SMTDS, 2015.

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

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

SAWAIA, Bader (org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 156 p.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Branquitude nas ciências: a influência da cor no fazer científico**. 2019. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/fiocruz-pernambuco-promove-debate-sobre-branquitude>. Acesso em: 31 out. 2021.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, p.71-99, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1999.