

O novo desenvolvimentismo e os programas de transferência de renda na América Latina: análise do Programa Bolsa Família

The new developmentalism and income transfer programs in Latin America: an analysis of the Bolsa Família Program

Rúbia dos Santos Ronzoni*
Marize Pereira de Oliveira Correa**

Resumo: O presente artigo tem por finalidade fomentar o debate acerca das vertentes teóricas que caracterizam os programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, como desenho das políticas sociais especialmente pós-2000, onde governos progressistas assumem o cenário político. Busca-se problematizar questões centrais relativas aos programas dessa envergadura, tendo como foco o Programa Bolsa Família, por ser o de maior abrangência na América Latina. Pretende-se destacar questões como: gênese, critérios de elegibilidade e permanência atrelados à focalização e seletividade, e, por fim, apontar avanços e desafios. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica cujos estudos analisados possibilitam uma leitura crítica acerca da realidade, alcance e limites desses programas. Como resultados, evidencia-se que o formato de política social adotado nesses governos e o direcionamento à extrema pobreza inviabilizaram a proposta de universalização das políticas sociais, mas, ao mesmo tempo, revelam grande impacto social junto aos segmentos sociais mais vulneráveis da população.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo. Programas de transferência de renda. Programa Bolsa Família.

Abstract: The purpose of this article is to promote the debate about the theoretical aspects that characterize the Income Transfer Programs in Latin America and Brazil, as a design of social policies especially post 2000 where progressive governments take the political stage. It seeks to problematize central issues related to the programs of this scope, focusing on the Bolsa Família program as it is the most comprehensive in Latin America. It seeks to highlight issues such as: genesis, eligibility and permanence criteria linked to the focus and selectivity and, finally, to point out advances and challenges. It is a bibliographical research whose analyzed studies allow a critical reading about the reality, scope and limits of these programs. As a result, it is evident that the social policy format adopted by these

*Assistente Social, Mestre em Serviço Social, Doutora em Sociologia Política, professora do Departamento de Serviço Social da UFSC. Tutora do PET/SSO e membro do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa Sociedade, Família e Política Social- NISFAPS. rubia.santos@ufsc.br

**Assistente Social formada pela UFSC, desenvolve estudos sobre o programa Bolsa Família.

governments and the orientation towards extreme poverty made the proposal of universalization of social policies unfeasible, but at the same time they reveal a great social impact among the most vulnerable social segments of the population.

Keywords: New developmentalism. Income transfer programs. Bolsa Família Program.

Recebido em: 19/06/2017. Aceito em: 29/09/2017

Introdução

A crise iniciada nos anos de 1970 do século XX acarretou profundas mudanças no cenário político e econômico mundial. Um conjunto de medidas e aportes teóricos foi acionado para dar sustentabilidade ao que se tem denominado de contrarreforma neoliberal do Estado, em que o mercado é visto como mecanismo de regulação social, e o Estado, por sua vez, deixa de ter o papel de regulador. Essas reformas têm impactos na vida dos cidadãos dentro de uma perspectiva de redução de direitos, “[...] colocando em curso o trinômio do neoliberalismo-privatização, focalização e descentralização (desconcentração e desresponsabilização)” (BEHRING, 2008, p. 157).

Esse trinômio se desdobra em ênfases, tais como: desenvolvimento de programas de combate à pobreza; consumo dos pobres a partir das transferências monetárias; apelo à família (tendência familista das políticas sociais), ao voluntariado e ao chamado terceiro setor; instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem acessar bens e serviços. (BEHRING, 2008).

Na contramão dessas diretrizes, verifica-se que, a partir da década de 1980, grandes movimentos das esquerdas latino-americanas orientam-se na perspectiva de superação das ditaduras e na resistência ao neoliberalismo. Especialmente nos anos 2000, setores progressistas chegam ao poder com posicionamentos anti-imperialistas e com defesa do desenvolvimento nacional, compreendido como meio de viabilizar a autonomia dos estados nacionais. Essa perspectiva, denominada novo desenvolvimentismo, ou neodesenvolvimentismo, tem suas bases no nacional desenvolvimentismo que orientou os países subdesenvolvidos entre os anos de 1940-1970.

Nesse contexto, o Estado passa a dinamizar o setor produtivo e busca cumprir determinadas funções de provisão de bens e serviços públicos destinados à proteção social. Nessa direção política, os governos de esquerda e centro-esquerda alimentam a criação de um modelo de desenvolvimento nacional e políticas sociais compensatórias, instituindo “[...] tardiamente um estado social-democrático e de bem-estar na América Latina” (MOTA, 2012, p. 162).

Embora seja um modelo que se contrapõe ao neoliberalismo puro, ele não o supera o capitalismo, tampouco estaria além deste, ainda que tenha expressões de resistência ao imperialismo norte-americano. Mantém-se, nesse sentido, a concentração de riqueza, e, na América Latina, constata-se que “[...] mais de 40% da população é pobre e entre 15% a 20% são indigentes; persistem as desigualdades sociais, porém o que muda é a criação de meios de enfrentamento da pobreza através de políticas de inclusão, cotas ou de mínimos sociais” (MOTA, 2012, p. 163).

Em toda a América Latina, há uma expansão dos programas de transferência de renda e, segundo dados apresentados por Mota (2012), 18 países latino-americanos possuem essa modalidade.

Nesse sentido, o presente artigo busca fomentar o debate acerca dos programas de transferência de renda, especialmente o de maior abrangência populacional da América Latina, o Programa Bolsa Família (PBF), à luz de autores contemporâneos, problematizando seu alcance e desafios. Para tal, busca-se realizar uma discussão acerca do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras em seu contexto histórico, identificando as influências recebidas em virtude do modelo econômico mundial.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica de autores que desenvolveram estudos acerca dos

temas Transferência de renda e Programa Bolsa Família, tais como: Souza e Fonseca (1997), Silva e Silva (2001, 2007), Lavinias (2005), Cohn (2004), Rego (2013), entre outros.

O primeiro eixo de análise desenvolvido busca situar os programas no contexto internacional e nacional. O segundo centrará na problematização das categorias *focalização* e *seletividade*, evidenciadas nesse contexto a partir dos benefícios e condicionalidades. Por fim, serão apresentados alguns dos impactos evidenciados a partir da implantação do PBF no Brasil, como a emancipação feminina e o enfraquecimento do coronelismo, que contribuíram para que a mulher brasileira escrevesse sua história nos espaços público e privado. Também observa-se a diminuição dos índices de trabalho infanto-juvenil e aumento da escolaridade desse segmento.

Gênese e desdobramentos dos programas de transferência de renda

Foi no mundo do trabalho ou no conflito estabelecido pela falta dele que se proliferaram as desigualdades oriundas do capitalismo, tendo, de um lado, altas concentrações de renda e, de outro, a precariedade do trabalho, a formação de uma numerosa parcela de trabalhadores sobrantes que vivenciavam e disseminavam a pobreza. Essas transformações resultantes do modo de produção capitalista geram em todo o mundo consequências diretas no processo de mudanças sociais.

Como busca de alternativas para o enfrentamento das expressões da questão social emergentes, intensificam-se os debates internacionais sobre programas de transferência de benefícios monetários. Souza e Fonseca (1997, p. 22) destacam que os programas de transferência de renda surgem como forma de responder às crescentes alterações provocadas no mundo do trabalho a partir da utilização de novas tecnologias nas atividades de produção e serviços. Pontualmente essa prática teve início entre os países-membros da União Europeia, durante o crescimento do seu exército de reserva. Nessa ocasião, criou-se um rendimento mínimo garantido para promover a inserção social dos cidadãos pobres.

Para Santos (2012), não foi apenas o desemprego estrutural que determinou a existência dos programas de transferência de renda, mas

outras mudanças que vêm ocorrendo, como a ampliação da pobreza, as mudanças nos arranjos familiares, a ampliação do trabalho temporário, a degradação dos níveis de vida, a violência, a estratificação social, entre outros aspectos que apontam uma demanda que exige a elaboração de novos mecanismos de proteção social.

Souza e Fonseca (1997) pontuam que os Estados Unidos já exercem essa prática desde 1935, por meio de um programa destinado a viúvas com crianças, denominado Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD).

Também a Grã-Bretanha, em 1948, instalou o Income Support, com a finalidade de ajudar as famílias na criação de seus filhos e também a casais sem filhos e pessoas sós. Na Alemanha, destaca-se o Sozialhilfe e, na Holanda, o Sociale Bijstand, que são da década de 1960, respectivamente 1961 e 1963 (SANTOS, 2012).

Para Lavinias (2005), as formas de adoção de um programa de renda mínima garantida são as mais variadas de um país para outro. Elas podem ser concebidas pelo ponto de vista das restrições à população-alvo, através das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não); em termos de montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar); do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, não podendo ultrapassar seis meses); da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou, ainda, do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Na América Latina, em especial no Brasil, não se chegou a organizar um estado de bem-estar social capaz de abranger toda sua população para suprir suas necessidades básicas de existência. O sistema de proteção social implantado era voltado para os seguimentos formais da economia e se caracterizavam por oferecer cobertura restrita à uma parcela reduzida da população (LAVINAS, 2005).

Particularmente no caso do Brasil, durante o período desenvolvimentista – que se estendeu do pós-guerra até início dos anos 1980 –, a questão da pobreza não ganhou espaço como uma ação sistemática do Estado. Criou-se a própria concepção de desenvolvimento econômico,

que concebia que as ações do Estado levariam automaticamente ao desenvolvimento social por meio da incorporação dos excluídos ao mercado formal de trabalho e pela mobilidade social que teriam. A pobreza não era concebida como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira e, conseqüentemente, políticas sociais voltadas à população nessa condição não se desenvolveram. Apenas após a década de 1990, a pobreza passa a ser tratada como um problema social a ser enfrentado pelo Estado (COHN, 2004).

Segundo Santana (2007), os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combate à pobreza. Eles foram concebidos segundo a ideia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes. Alguns deles, embora tragam no próprio nome a destinação do benefício, como Auxílio-Gás e Cartão Alimentação, também são concebidos segundo a ideia de que o beneficiário é portador de habilidade para o exercício da cidadania e podem ser considerados agentes econômicos eficazes no mercado, de modo a trazer benefício não só para o beneficiário e sua família, mas inseri-lo num contexto mais amplo de relações por meio das quais podem paulatinamente mitigar os efeitos de sua condição de pobreza.

No Brasil, em 1991, o assunto tramitou no Senado Federal através do Projeto de Lei n. 80/1991, do então Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Após sofrer mais de nove emendas e perder muito de sua essência, tramitando por várias comissões do Senado, em 10 de dezembro de 1997, foi sancionada a lei n.º 9.533 e instituído o Programa de Renda Mínima Nacional. Destaca-se o fato de que não se trata da instituição de um Programa de Renda Mínima, mas, sim, o estabelecimento de que o Governo deverá apoiar os municípios financeiramente para que possam executar o referido programa (FONSECA, 2001, p. 113).

No entanto, constata-se que, desde a ideia original de Suplicy até os dias atuais, houve uma mudança não só de objetivos, mas principalmente de paradigma, pois a política predominante é a da seletividade e da residualidade, e não a da priorização, visto que não se observa um planejamento que objetive reverter o quadro de buscar

a universalidade de atendimentos para os segmentos populacionais que possuem os direitos reconhecidos. Essas transformações decorrem de fatores determinantes da política neoliberal predominante e vigente atualmente em vários países. É a utilização de políticas sociais como estratégia política de investimento no mercado priorizando o econômico em detrimento ao social (SANTOS, 2012).

Diversas iniciativas surgiram nessa direção. No município de Campos de Goytacazes, em 1991, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) financiou programas específicos às crianças e aos adolescentes que se inseriram no mercado de trabalho ou que viviam em situação de rua. Para Neves (1999, p. 187), a finalidade era reintegrá-los ao “[...] sistema escolar, mobilização fundamentada na concessão de uma bolsa no valor de 40 dólares pela OIT e na oferta de jornada ampliada, voltada para o reforço escolar e para a orientação profissionalizante”. O programa teve fim, pois a OIT não continuou a financiá-lo.

Santana (2007) aponta que a primeira experiência em nível nacional foi a criação, em 1996, do programa Bolsa Escola. Outras experiências em nível municipal já haviam sido implementadas, mas somente na segunda metade dos anos 1990 que esse tipo de política social ganha espaço.

Em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esses programas ganham adensamento e investimento social. Iniciou-se um processo de “migração” dos beneficiários de antigos programas de transferência de renda (Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) para um programa que consolidasse todas essas ações e atendesse a família como um núcleo formado por membros com diferentes necessidades. Esse programa foi chamado de Bolsa Família e passou a ser o principal programa do MDS.

O Programa Bolsa Família – PBF

O PBF é um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e em situação de extrema pobreza. Constitui-se em um repasse financeiro mediante um conjunto de condicionalidades que afere a elas a participação no programa.

De acordo com Yazbek (2004), o que define um programa de transferência de renda é

a transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, consideradas assim a partir de critérios referentes à renda per capita familiar.

Neste sentido, o PBF é um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e em situação de extrema pobreza. Constitui-se em um repasse financeiro mediante um conjunto de condicionalidades que afere a elas a participação no programa. Tais compromissos estão associados às áreas de educação e saúde.

De acordo com Mota (2012, p. 166), o PBF tem a maior abrangência populacional de toda a América Latina, com 52 milhões de pessoas beneficiadas, seguido do Oportunidades, no México, que atinge 27 milhões de pessoas. Já o Bono de Desarrollo Humano, no Equador, é o que cobre a maior porcentagem de população em um país, perfazendo o total de 44%.

Integrando o Plano Brasil Sem Miséria¹, o PBF contempla milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita inferior a R\$ 85,00, independentemente de sua formação. Além disso, abrange famílias pobres cuja renda mensal por pessoa seja entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (MDS, 2014).

Para que o benefício seja concedido, é necessária a observância de alguns critérios, nomeados como condicionalidades, as quais consistem em uma contrapartida tanto do Estado como dos beneficiários. Elas são compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários utilizem os serviços de educação e saúde, em especial as crianças, os adolescentes e as mulheres grávidas.

À família compete: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; garantir a frequência escolar de pelo menos 85% das aulas para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos; na área de saúde, a família precisa cumprir uma agenda de saúde e nutrição que consiste nos seguintes deveres: tomar as vacinas indicadas;

¹ Tem como objetivo: "Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza". Utiliza-se de três eixos, sendo estes: garantia de direitos, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. Mais informações: <http://www.brasilsem-miseria.gov.br/>.

pesar, medir e fazer exames de rotina; no caso de gestante, deve participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde; continuar o acompanhamento da saúde da mãe e do bebê, após o parto; participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável (MDS 2014).

O descumprimento das condicionalidades impostas pelo Governo pode levar à suspensão e até ao cancelamento do benefício.

Ao Governo compete ofertar proteção social aos beneficiários mediante um conjunto de serviços socioassistenciais. Os beneficiários do PBF são usuários prioritários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e devem ter acesso à saúde e à educação para cumprir com as exigências do próprio programa.

Ao determinar aos beneficiários do Programa Bolsa Família inúmeras condicionalidades, o Governo transforma a lógica do direito que é universal e inalienável em uma permuta, uma compensação, além de transpor para essas famílias a responsabilidade sobre a saúde e a educação.

A autora Bueno (2016, p. 43) considera serem as **condicionalidades** um mecanismo perverso que "[...] articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre". Destaca, ainda, que

[...] o que dificulta que esta política se efetive em termos de alcance, principalmente dos mais pobres, não é uma falha na focalização do público-alvo, mas sim a impossibilidade que este público tem em cumprir o que lhe é exigido para que permaneça no programa, o que ressalta a incoerência da condicionalidade.

Suplicy (2006) destaca que tais programas não são capazes de sanar a miséria no país e compete ao Governo um aumento da qualidade e quantidade da oferta de saúde e educação para os mais pobres e favorecer condições que possibilitem a criação de novos postos de empregos pelo setor privado. Contudo, concorda que as políticas públicas voltadas para os pobres são fundamentais para a diminuição da pobreza no país.

Silva, Yazbek e Di Giovanni (2008) analisam os programas de transferência de renda condicionada e os descrevem como limitados a uma medida compensatória através do viés liberal e

que só terão uma perspectiva distributivista quando os programas e os recursos derem espaço a uma política nacional articulada, que deixe de ser uma renda mínima, para se transformar em uma renda de cidadania, ou seja, uma renda destinada a todos sem restrição, nem distinção, seja por sexo, idade, raça, religião, renda etc.

Os autores supracitados entendem, ainda, que os serviços sociais básicos oferecidos à comunidade são de baixa qualidade e insuficientes para atender às necessidades dos beneficiários dos programas de transferência de renda, sendo assim, compete ao Estado prover melhorias e a democratização desses serviços, pois, dessa forma, as condicionalidades não mais seriam uma obrigação, e, sim, um alargamento dos direitos sociais.

A existência e a cobrança das condicionalidades são, portanto, um ponto central do PBF e vêm demonstrando-se uma questão polêmica e contraditória. Por um lado, considera-se que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde e podem propor uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais; por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, estão ameaçados os princípios de cidadania (MONNERAT, 2007, p. 1459). O acesso a um direito através da obrigatoriedade de ações põe em questão esse direito.

Para Silva e Silva (2001, p. 42), as reformas dos programas sociais na América Latina ocorrem pautadas no que reza o modelo econômico neoliberal, ou seja, “[...] medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis”. Trata-se de programas altamente focalizados na pobreza e extrema pobreza.

Sobre a **focalização**, Silva (2007) destaca que pode haver três tipos de concepção, a primeira delas é a progressista/redistributiva: que se esforça em promover o complemento entre a política social e a política econômica e centraliza na responsabilidade social do Estado. Promove vasta cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais apropriadas, corpo de profissionais qualificado e cobertura suficiente das populações-alvo da intervenção. A

segunda concepção define-se como discriminação positiva das populações excluídas que estão demandando atenção especial. Dessa forma, a autora pontua que a focalização não se opõe à universalização. Na proporção “[...] em que toda a população que precisa ser considerada é devidamente incluída, tem-se uma universalização em relação àquela população. O difícil é desenvolver mecanismos e critérios justos e capazes de alcançar toda a população indicada”. A última concepção se orienta por uma perspectiva neoliberal/conservadora de focalização cujo objetivo é tão somente minimizar a pobreza.

Orienta-se pela desresponsabilização do Estado e por corte de recursos dos programas sociais, centrando-se em programas sociais compensatórios, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações que vivem em situação de extrema pobreza. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial. (SILVA, 2007. p. 1435).

Essa última concepção se opõe à universalização, atende problemas pontuais e reza a cartilha da ordem econômica neoliberal. Especialmente refletindo a focalização inerente ao PBF, a autora supracitada considera “problemáticos” os critérios estabelecidos para inclusão das famílias ao programa. A centralidade é a renda, e o patamar indicado é muito baixo; ademais, o benefício da transferência monetária é também baixo, logo, essas famílias estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, além de limitado acesso a informações.

Boschetti (2001, p. 3) faz uma distinção entre seletividade e focalização. Segundo a autora, a seletividade “[...] rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo”. Nesse sentido, o objetivo da seletividade não é estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e

critérios para escolher e averiguar criteriosamente quem vai ser eleito para ser incluído. Destaca também que “[...] a seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos.”

Já a focalização significa pôr em foco, fazer voltar a atenção a algo, salientar, destacar, evidenciar. Segundo Boschetti (2001), a focalização, nesse sentido, pode ser compatível com universalização. Para exemplificar essa diferenciação, a autora utiliza o universo de crianças atendidas em creches, onde é preciso focalizar as que se encontram desnutridas, desenvolvendo ações para combater a desnutrição. Partindo dessa análise, a autora conclui que, quando associada à seletividade, a focalização passa a ser negativa, colocando em evidência ações que restringem a população em nome da priorização.

Nesse sentido, a focalização, quando atrelada à seletividade, proporciona um caráter perverso da política social, pois, além de focalizar determinados segmentos sociais, ainda os seleciona (através de critérios geralmente pautados na situação de pobreza).

Dessa forma, toda a evolução do sistema de proteção social no Brasil, através da luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, corre riscos de aniquilamento, já que os aspectos seletividade/focalização o ameaçam. O movimento de efetivarem as conquistas legais no Brasil percorre o caminho da organização e do fortalecimento dos movimentos sociais e populares e da participação da sociedade organizada nos espaços públicos.

A mulher como foco do programa

A pesquisa realizada por Araújo e Scalon (2005), intitulada *Gênero, trabalho e família*, destaca que, embora haja posições menos conservadoras para a inclusão feminina na vida profissional, essas posições não parecem implicar ou vir acompanhadas de redefinições do papel maternal e da centralidade da maternidade na vida doméstica. Sendo assim, 65,6% das entrevistadas acham que a melhor situação para uma criança de até dois anos é ficar em casa, com a mãe.

Segundo Badinter (1985), a consagração do amor materno ganha proporção de desenvolvimento no último terço do século XVIII. A

modificação da imagem de mãe, seu papel e sua importância, transforma-se, ocasionando uma espécie de revolução nas mentalidades, embora os comportamentos tardem um pouco a se alterar.

Igualmente nova é a associação de duas palavras: “amor” e “materno”, que significa não só a promoção do sentimento como também a da mulher enquanto mãe. Deslocando-se insensivelmente da autoridade para o amor, o foco ideológico ilumina cada vez mais a mãe em detrimento do pai, que entrará progressivamente na obscuridade (BADINTER, 1985, p. 146).

De acordo com a pesquisa *A mulher brasileira nos espaços público e privado*, promovida pela Fundação Perseu Abramo e realizada por Venturini, Racaman e Oliveira (2004), 70% das mulheres afirmaram que a família constitui uma dimensão importante em suas vidas. É uma aspiração para a maioria das mulheres entrevistadas ter um núcleo familiar, tratando-se de um objetivo a ser alcançado ou a ser mantido se já conquistado.

Sabe-se que a década de 1970 trouxe, entre outros marcos, a participação significativa das mulheres no mercado de trabalho, bem como o aumento do nível de escolaridade destas. Paralelo a esse fenômeno, as estruturas familiares tornam-se cada vez mais heterogêneas, a diversidade de arranjos familiares criam novas formas de convivência entre seus membros e, ainda, as chefias femininas nos lares brasileiros tornaram-se cada vez mais visíveis e frequentes.

Para confirmar esse dado, a pesquisa *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, realizada por Pinheiro (2008), comprova que, ao longo do período de 1993 a 2007, a tendência na proporção de família chefiada por mulheres passou de 22,3% para 33%. Esse movimento, por sua vez, tem sido relacionado diretamente ao fenômeno da feminização da pobreza.

Segundo essa tendência, o PBF, de acordo com o artigo 23 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, propõe que “O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento outro responsável pela unidade familiar.”

O papel de mãe e administradora dos recursos oriundos do benefício é algo que se enfatiza tanto no PBF como na concepção das mulheres entrevistadas por Rego (2013). Para a autora,

essa decisão baseia-se em estudos sobre o papel das mulheres na manutenção da família e na sua capacidade de utilizar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

Nesse sentido, Rego (2013), em sua pesquisa pelo Sertão Alagoano, afirma ser inegável o alcance positivo desse programa na forma de prover as necessidades imediatas de sobrevivência das famílias beneficiárias, com possibilidade de amenizar gradualmente as desigualdades regionais e enfraquecer o coronelismo. Todavia, outras manifestações positivas foram sentidas, como a “democratização real”, assim chamada pela autora, ou democratização da democracia brasileira, em que cidadãos partilham de benefícios que lhes permitem adquirir uma dignidade de vida.

Essa mesma pesquisa apontou o aumento do poder de decisão das mulheres no que diz respeito aos recursos; tal ação contribui para a valorização social das mulheres, diante das melhorias de suas condições financeiras. Essas mudanças trazem implicações na dinâmica familiar. Sabe-se que o reconhecimento das mulheres como as responsáveis legais pelo benefício do PBF garante um certo *status* à condição feminina, uma vez que aumenta a capacidade de decisão sobre o que fazer com os recursos.

Hoje as mulheres decidem o que fazer com o dinheiro, e a dinâmica é quase sempre a mesma: alimento, material escolar, vestimenta. Por último fica a possibilidade de se adquirir algum bem supérfluo.

Outro aspecto destacado por Nobre (2003) é a estreita relação mulheres/Estado, por serem as responsáveis pela organização cotidiana das necessidades da família. Geralmente são as mulheres que se deslocam até os postos de saúde, as reuniões nas escolas, as creches, os CRAS, entre outros serviços. A autora destaca que são as mulheres que organizam seu tempo, como extensão do trabalho doméstico e em decorrência de sua inserção precária no mercado de trabalho, de modo a compensar o mau funcionamento de alguns serviços.

Para Rego (2013), ao fim da primeira década do PBF, o quadro é positivo, pois o Cadastro Único responde de forma competente e bem elaborada. As mulheres aprenderam a reclamar via 0800 e a buscar por outras necessidades, e não somente por comida. Agora elas exigem escolas,

postos de saúde para que possam cumprir com as condicionalidades vigentes no programa. A autora acresce que há muito a percorrer, porém sua pesquisa evidenciou que é possível melhorar de vida e criar novos hábitos.

Para Mioto (2010) e Sarti (2010), dois assuntos tornam-se centrais, quando discutimos políticas sociais brasileiras, tanto no contexto geral como especificamente no quesito políticas de assistência: família e comunidade são elementos fortemente associados à vida da população.

As autoras destacam que não só o Brasil mas muitos outros países da América Latina possuem alcance limitado no nível de política de bem-estar, instigando a família a provê-lo e também a desempenhar um papel de superação das dificuldades econômicas, geradas por um modelo econômico excludente.

Segundo Franzoni, devido ao baixo salário dos trabalhadores, é necessária uma ampla rede de serviços socioassistenciais e de proteção social, porém são inúmeras as dificuldades de acesso e permanência. Nos países de regime familiarista, Franzoni (2007 p. 28-29) aponta tais características:

La producción del bienestar descansa en trabajo no remunerado femenino, familias y comunidades, en mayor medida que los regímenes anteriores. [...] Si en el régimen familiarista la intervención pública es tímida, en los altamente informales es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población.

Na mesma direção, Campos e Mioto destacam que o chamado “*familismo*” deve ser entendido como uma alternativa em que a política pública considera que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo seu bem-estar social (CAMPOS; MIOTO, 2003, p. 170)

Ou seja, o *familismo* e *neofamilialismo* caracterizam-se como o papel decisivo da família na provisão social, sendo a responsável pelo bem-estar de seus membros, mediante transferências materiais e imateriais, especialmente o trabalho doméstico realizado pelas mulheres (TEIXEIRA, 2013)

No Brasil, a família passa a ser a instância primária de satisfação das necessidades sociais, posteriormente o mercado, o terceiro setor, e, em último caso, o Estado. Nessa perspectiva,

torna-se importante destacar que a mulher é sobrecarregada de funções, pois ainda lhe cabe o cuidado de seus membros (filhos, dependentes, deficientes, idosos etc.) bem como o cuidado com o espaço doméstico. Mesmo com todas as transformações societárias, ainda há uma divisão de gênero no que se refere a esses aspectos. Portanto, eleger a mulher como a pessoa de referência da família para recebimento dos benefícios foi uma ação que teve grande impacto social na sociedade brasileira, mas que ainda está longe de ser o campo ideal.

Considerações finais

O percurso de análise deste texto demonstra que o novo desenvolvimentismo ganha força na América Latina, evidenciando um compromisso com a diminuição das desigualdades sociais históricas. No entanto, mesmo implementando políticas sociais, os governos progressistas criaram alternativas incompatíveis com qualquer proposta de universalização de direitos, restringindo-se a medidas de combate à pobreza que não potencializam a organização e consciência classista e não afetam a dinâmica de acumulação capital.

O legado de Fernando Henrique Cardoso para Lula, no campo da seguridade Social, foi o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, e da parceria público-privada, em detrimento da primazia Estatal, tratando as políticas de seguridade separadamente e implementando política de financiamento parco, sob o argumento de escassez de recursos, mantendo, assim, a estrutura de desigualdade social e os privilégios do capital financeiro (BEHRING, 2008).

Mesmo mantendo a estrutura política denominada por alguns autores como social liberalismo, ou novo desenvolvimentismo, é inegável que há um investimento no combate à pobreza, com maiores investimentos e proporções orçamentárias. Nesse sentido, a implantação do Sistema Único de Assistência Social em 2004 e a unificação dos programas de transferência de renda, ou seja, a criação do PBF, foram inovações e avanços surpreendentes para o momento histórico de uma política macroeconômica voltada aos interesses do grande capital.

No entanto, sabe-se que mesmo com todos os investimentos e ações direcionadas ao combate à pobreza, o país não consegue

desvincular-se da perspectiva neoliberal que assume suas feições a partir da década de 1990. O que se consegue avançar é no sentido de atrelar desenvolvimento econômico ao social, mas mantendo-se a forte estrutura de desigualdades sociais e benefícios para a classe econômica dominante.

Com relação aos programas de transferência de renda, Silva (2001) enfatiza dois aspectos importantes: primeiro situa-se o significado real, de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias, ao permitirem a aquisição ou ampliação de uma renda proveniente do trabalho inexistente, até mesmo porque o mercado de trabalho no Brasil é altamente excludente. Outro fator importante é que esses programas podem propiciar, mesmo que em longo prazo, condições progressivas de inclusão da futura geração formada por crianças e adolescentes que são obrigados a frequentar a escola (SANTOS, 2012).

A autora também pondera que esses programas podem vir a contribuir para um novo aprendizado institucional, principalmente pela indicação ou tentativa de superação de duas tradições que marcaram os programas sociais no Brasil: “[...] isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como o descuido com práticas que permitissem identificar resultados” (SILVA, 2001, p. 9).

Com relação ao PBF, o diálogo com os autores ao longo deste trabalho revelou que o acesso à educação e à política de saúde não é, por si só, mecanismo suficiente para romper com o ciclo intergeracional de pobreza, concentração de renda e desigualdade social que prevalece no Brasil desde sua colonização. O valor transferido por esse programa é baixo, impossibilitando, assim, uma emancipação econômica ou capaz de promover alteração na condição econômica da família, mantendo inalterada a estrutura desigual na qual essa sociedade está alicerçada.

Vale apontar que a saúde e a educação, no Brasil, encontram-se em nível precário devido ao baixo investimento por parte do próprio Governo Federal nessas políticas, portanto, atribuir as condicionalidades da saúde e educação como meio de superação da pobreza torna-se inviável, já que essas políticas se encontram fadadas à mercadorização, sendo cada vez mais privatizadas e reduzidas no âmbito estatal. O poder

público se exime de suas responsabilidades, contudo exige que as famílias cumpram com as condicionalidades para o recebimento do benefício, sobrecarregando-as ainda mais de funções e pressões no que se refere à proteção social.

Garantir os mínimos sociais é dever do Estado. Oliveira (2003) descreve que o Estado tem com o cidadão uma responsabilidade social que implica na perspectiva de proteção social, que se norteia na universalidade de atendimento e cobertura, opondo-se, portanto, aos padrões seletivos e punitivos do acesso ao Programa Bolsa Família. Dentro deste contexto, é visível a necessidade de criar condições em longo prazo que proverão a inclusão social de futuras gerações de crianças e adolescentes filhos das famílias beneficiárias, promovendo o acesso à escola, aos cuidados de saúde, nutrição e afastamento do trabalho precoce.

Neste sentido, construir políticas sociais que vislumbrem a proteção social e se norteiem na universalidade de atendimento e cobertura opõe-se, portanto, aos padrões seletivos e punitivos de acesso ao Programa Bolsa Família.

Por outro lado, um dos aspectos destacados no presente artigo refere-se à emancipação feminina. Mesmo com poucos recursos e o baixo montante recebido por essas mulheres, a autonomia que vem atrelada a esse processo revelou-se transformadora. É o que aponta a pesquisa desenvolvida por Rego (2013), na qual mulheres relatam a transformação social expressa em suas vidas.

É certo que uma série de desafios permanece à frente de nosso tempo. Para Silva e Silva (2007), o maior deles é desvincular o ranço que abate as políticas sociais em nosso país no que diz respeito à redução desses programas a uma mera funcionalidade compensatória do capital, incapaz de alterar o quadro social de pobreza e indigência que se abate sobre a sociedade brasileira.

Torna-se urgente a reformulação do modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade brasileira, a partir da elaboração de uma política macroeconômica que supere o atual modelo de concentração de renda e que tenha as políticas sociais como locus privilegiado de ação. O maior desafio é construir um Brasil mais democrático, a partir de ações e projetos que tenham como foco a justiça social e equidade social.

Referências

ARAÚJO, Clara; SCALON, Maria Celi. **Gênero, família e trabalho no Brasil**. FGV Editora, 2005.

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado: o mito do amor materno**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985[1980].

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In:

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 152-173

BUENO, Mariana. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. **Revista Lugar Comum**, 2009, n. 29, p. 33-46. Disponível em: <<http://uninomade.net/wp>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e residualidade na política de assistência social. In: **Novos paradigmas da Política Social**. Brasília: UNB, 2001.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social** 12, Brasília: UNB, 2003.

COHN, Amélia. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2004. (Estudos e Pesquisas, n. 85). Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0085.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRANZONI, Juliana Martínez. **Regímenes Del Bienestar em America latina**. Madri: Fundacion Carolina, 2007.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, [2005]. Disponível em: <http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MIOTO, Regina. A família como referência nas políticas públicas: dilemas e tendências. In: TRAD, Leny A. Bomfim (Org.). **Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 51-66

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as

contrapartidas do programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

MOTA, Ana Elizabete Fiuza Simões da; AMARAL, Angela Santana do; PERUZZO, Juliane Felix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**. São Paulo: Cortez, 2012.

NOBRE, Miriam; FARIA, Nalú. Feminismo em movimento: temas e processos organizativos da Marcha Mundial das Mulheres no Fórum Social Mundial. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 623-632, 2003.

PINHEIRO, Luana; OLIVEIRA FONTOURA, Natália de; QUERINO, Ana Carolina. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília: AECID; UNIFEM;

IPEA, 2009.

REGO, Walquiria G. Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2013.

SANTANA, Jomar A. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. Seminário população, pobreza e desigualdade, 2007.

SANTOS, Rúbia dos. Rumos da política social brasileira no século XXI: focalização e seletividade. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 65-83, 2012.

SARTI, Cynthia. O lugar da família no Programa Saúde Família. In: TRAD, Leny A. Bomfim (Org.). **Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 91-103.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda**. Novos paradigmas da política social, 2001.

_____. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira de Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social no século XXI: a prevalência de transferência de renda**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUSA, Arnaldo Machado de; FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 11, v. 4, p. 22-32, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família e proteção social: uma relação continuamente (re)atualizada. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 75-86, 2013.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; DE OLIVEIRA, Suely (Ed.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

YAZBEK, M. C. Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula Edição de 24 de dezembro de 2004. **Caderno Especial n. 5**. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/cadespecial34.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2016