

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
LÁZARA LUANA OTTO DE OLIVEIRA

BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA NO SERVIÇO SOCIAL

MATINHOS

2017

LÁZARA LUANA OTTO DE OLIVEIRA

BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE QUALITATIVA NO SERVIÇO SOCIAL

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Especialização em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar, pela Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Lucinda de Oliveira.


MATINHOS

2017


PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Os membros da Banca Examinadora designada pela orientadora Profª Dra Adriana Lucinda de Oliveira, realizaram em 13 de novembro de 2017 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da estudante Lázara Luana Otto de Oliveira sob o título "Bolsa Família: Uma análise qualitativa no serviço social", sendo requisito parcial para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo recebido conceito "APL".

Matinhos, 13 de novembro de 2017



Profª Dra Adriana Lucinda de Oliveira



Profª Dra Silvana Marta Tumclero



Profª Ma Flávia Granzotto Fachini



Lázara Luana Otto de Oliveira

Conceitos de aprovação
APL – Aprendizagem Plena
AS – Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação
APS – Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI – Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

Caso o (a) Estudante seja orientado(a) a reformular seu trabalho, deve-se registrar no verso os requisitos apontados pela Banca para o aceite final do trabalho.

RESUMO: O presente trabalho é fruto de uma revisão sistemática sobre o Programa Bolsa Família em três revistas da área de Serviço Social: Katálysis, Serviço Social e Sociedade e Revista Textos e Contextos; com o objetivo de analisar como o referido programa tem sido abordado em Revistas de Serviço Social. Tendo como referência o ano de 2003, ano de sua criação até o ano de 2017, foram identificadas 14 publicações. Realizamos a leitura, evidenciamos suas principais abordagens e perspectivas de análise sobre as correlações estabelecidas a partir do Programa: usuários, condicionalidades, desenho das políticas sociais, rede de serviços. A sistematização analítica aponta para a importância do programa, bem como para suas limitações quanto à efetividade da construção de possibilidades reais de superação da pobreza. Os artigos sinalizam ainda que o programa apesar de atingir um número significativo de famílias, é também uma estratégia econômica de injeção de recurso público na economia.

PALAVRAS-CHAVE: Bolsa Família; Proteção social. Serviço social.

ABSTRACT: This work is the result of a systematic review of the Bolsa Família Program in three journals area of Social Work area: Katálysis, Social Service and Society, and Texts and Contexts Journal; with the objective of analyzing how the said program has been approached in Social Work Magazines. With reference to the year 2003, year of its creation until the year 2017, 14 publications were identified. We perform the reading; highlight its main approaches and perspectives of analysis on the correlations established from the Program: users, conditionalities, social policies design, service network. The analytical systematization points to the importance of the program, as well as its limitations as to the effectiveness of the construction of real possibilities of overcoming poverty. The articles also indicate that the program, despite reaching a significant number of families, is also an economic strategy for injecting public resources into the economy.

KEY WORDS: Bolsa Família; Social Protection. Social Service.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
DESENVOLVIMENTO.....	6
1. BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO.....	6
1.1 O processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil	6
1.2 Caracterização, dimensão e condicionalidades do programa	8
1.3 O perfil das famílias beneficiárias do programa	10
2. ANÁLISE DOS ARTIGOS.....	15
2.1 Os usuários do PBF.....	18
2.2 O desenho do PBF.....	19
CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS.....	23

INTRODUÇÃO

Este texto tem como ponto de partida a trajetória do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, o histórico do programa, seu funcionamento, bem como o processo de unificação dos programas de transferência de renda existentes antes de 2003. Traz também a caracterização, dimensão e condicionalidades do programa e o perfil das famílias beneficiadas.

O objetivo desta produção é analisar o PBF através das publicações realizadas sobre o mesmo em três revistas na área do Serviço Social ao longo dos últimos treze anos, quais sejam: *Katálisis*, *Serviço Social e Sociedade* e *Revista Textos e Contextos*.

Ao todo foram encontrados 14 (quatorze) artigos, escritos por 22 autores e autoras diferentes, elencando duas perspectivas de análise: uma relacionada aos usuários do programa e a outra ao desenho do programa.

Constatou-se um consenso por parte dos autores dos artigos estudados, quando se fala em existência de limitações no enfrentamento às condições de vulnerabilidade dos usuários do programa, sendo ele uma estratégia de transferência de capital na economia. É inegável o impacto que o PBF ocasiona na vida de milhares de pessoas, porém há que se fazer a crítica à quem também o programa serve.

Sendo assim finaliza-se esse artigo com a proposição de que fortaleçam as políticas sociais, a fim de combater propostas de políticas e programas com base nas demandas econômicas, em detrimento das necessidades básicas da população.

DESENVOLVIMENTO

1. BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO

1.1 O processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil

O final dos anos de 1990 é marcado por profundas transformações no âmbito nacional para a implementação de programas de transferência de renda condicionada no plano federal, visto que vários municípios já realizavam a experiência, principalmente os do estado de São Paulo e no DF.

Em 1999, o Congresso Nacional propõe uma emenda constitucional que origina o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e os debates políticos acerca de tal discussão contribuíram para gerar no seio político a ideia de que a transferência de renda condicionada poderia ser uma forma efetiva para combater a pobreza.

A divulgação de uma avaliação positiva, no ano 2000 com a experiência do “*Progres*”, um programa de transferência de renda condicionada mexicano enalteceu ainda mais a ideia dos programas de transferência de renda no Brasil, partindo dos modelos já aplicados nos municípios paulistas.

No ano de 2001, final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso houve uma expansão dos programas de iniciativa federal em desenvolvimento e a criação de novos como o Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

No final do governo Fernando Henrique Cardoso foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. (WEISSHEIMER, 2006, p. 28)

Porém, todos esses programas de transferência de renda existentes no então governo FHC estavam espalhados em vários ministérios distintos, com linhas de cadastros diferentes o que dificultava o trabalho em rede.

No ano de 2003, Luís Inácio Lula da Silva toma posse e seu governo se depara com a situação desencontrada dos programas, fato que dá origem ao processo de unificação desses programas, “decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família (...)” (WEISSHEIMER, 2006, p. 32).

A partir daí uma nova agenda social inaugura-se no país com a unificação e ampliação desses programas. O programa “Bolsa Família” é um programa de transferência direta de renda, criado em 2003 e implementado em 2004, fruto do processo de unificação dos programas de transferência de renda já existentes no Brasil naquele dado momento: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação e posteriormente teve o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil também integrado a ele.

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. [...] a proposta de unificação de programas sociais, em si, representa, sem dúvida, um avanço para a política social brasileira, marcada historicamente por grande diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos. (SILVA E LIMA, 2010, p. 36).

Mais do que apenas uma transferência de renda, o programa tem como foco principal a segurança da família no tocante a educação, saúde e trabalho, ou seja, uma preocupação com os pontos cruciais de vulnerabilidade social na sociedade brasileira.

Através de condicionalidades, de responsabilidades a serem cumpridas junto à família cadastrada no programa, a ideia é que não só o valor em dinheiro seja importante, mas também a inserção social nos espaços públicos de direito através de outros projetos e programas vinculados com o Bolsa Família. Trata-se aqui de uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade civil e que será vista no item subsequente deste capítulo.

1.2 Caracterização, dimensão e condicionalidades do programa

No início o programa, este foi idealizado enquanto política intersetorial, e situa-se no âmbito da “Estratégia Fome Zero”. Estratégia esta, que é representada por um aparato de políticas governamentais e não governamentais, tendo como foco a erradicação da fome e da desnutrição no Brasil.

Além do programa Bolsa Família, os outros programas pertencentes a “Estratégia Fome Zero” são: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Construção de Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Restaurantes Populares, entre outros.

Destinado a famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, pobreza e extrema pobreza, o programa Bolsa Família tem como foco as famílias com renda *per capita* mensal de R\$ 85,00 a R\$ 170,00 e que tenham em sua composição familiar: gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes até 17 anos, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2015).

Portanto a questão da pobreza assume centralidade nos programas de transferência de renda. Nesse sentido, ressaltamos a existência de diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, fundamentando a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. A transferência aqui adotada é orientada pela concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque à sua

determinação estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência da 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 à renda digna, é não participação social e política. (SILVA, 2010, p. 22)

O programa possui condicionalidades e exigências de participação ligadas a educação, saúde e trabalho.

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência da matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de mulheres grávidas e no trabalho as condicionalidades são geralmente relativas à capacitação profissional e à inserção no mercado de trabalho. (SILVA, 2010, p. 21)

A gestão do programa foi instituída pela Lei 10.836/2004 e regulamentada pelo decreto de número 5.209 do ano de 2004. A seleção das famílias para integração e participação no programa é realizada pelos municípios através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), geralmente realizado por um equipamento da Secretaria de Assistência Social.

A implementação do programa se dá de forma descentralizada, pelos municípios, através de assinatura de “Termo de Adesão”, onde o município precisa se comprometer a institucionalização de comitê ou conselho local de controle social e indicação de gestor do programa, sendo todo este processo realizado em parceria com a União, o Estado e a sociedade.

Ou seja, a gestão do programa desde o cadastro, o monitoramento, a fiscalização deve ser realizado pelo município, através de responsabilidade partilhada entre os órgãos da educação, saúde, assistência social para o acompanhamento destas famílias no programa.

Se deixar de cumprir as exigências nas áreas de educação, saúde, e de manter o cadastro atualizado na Secretaria de Assistência Social, a família pode perder o benefício instituído pelo programa. (...) Nos casos em que ocorre o bloqueio, ainda é possível a retomada do benefício. A exclusão pode ser revertida se ocorreu algum erro no

repassa de informações. Há também casos de exclusão motivados por melhoria da condição das famílias – o que é, aliás, o objetivo final do programa, [...] (WEISSHEIMER, 2006, p. 32).

O programa tem como proposta e foco principal a proteção ao núcleo familiar, onde além da transferência monetária, faz articulação com outros programas, principalmente no tocante a educação, trabalho e saúde como: Programa Brasil Alfabetizado, para pessoas com 15 anos de idade ou mais; Pro-Jovem, para qualificação social e profissional de jovens entre 15 e 29 anos; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, tendo como foco comunidades e segmentos excluídos; Programa Nacional de Agricultura Familiar e Programa de Micro-crédito do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) para acesso a trabalho e renda direcionado a agricultores familiares; Programa Nacional Biodiesel; e Programa Luz para Todos.

[...] As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade, desde que cumpram as condicionalidades de manutenção de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde e frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina. Além da transferência monetária, para permitir a melhoria na alimentação e no atendimento de necessidades básicas do grupo familiar, o BF indica o desenvolvimento de ações complementares mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. (SILVA E LIMA, 2010, p. 21).

É possível perceber que há uma preocupação não só com o valor monetário transferido para essas famílias em busca de colaborar com a necessidade básica das mesmas, como também um olhar para com o acesso à educação, a saúde e o trabalho desses núcleos familiares o que culmina em possíveis reflexões acerca de quais são as condições de acesso a esses outros serviços que fazem parte da rede de proteção do programa para que realmente essas famílias possam alcançar a promoção social na perspectiva da intersetorialidade.

1.3 O perfil das famílias beneficiárias do programa

É fato que as famílias usuárias do programa Bolsa Família se enquadram na margem da pobreza e/ou extrema pobreza, pois a grande maioria dos programas de transferência de renda situados na América Latina tem como

concepção e incidência na pobreza monetária. Então, o critério básico para ingresso nesses tipos de programa é a renda familiar. De acordo com Silva (2004, p. 21) “a população é fragmentada em pobre, extremamente pobre, vulnerável, excluída, cujo traço principal é a carência; o não ter; o não ser; o não poder”.

O programa está direcionado as famílias com filhos até 17 anos, como já explicado anteriormente, mas também se encaixa como público alvo: famílias indígenas, quilombolas, com vítimas em situação de trabalho infantil, trabalho escravo e da população em situação de rua.

É um público- alvo fragmentado em segmentos ou grupos, mas todos identificados pela sua pobreza, qualificada por um determinado corte de renda, sendo que a grande maioria dos programas se refere a famílias e não a indivíduos como seu público- alvo, ou seja, são consideradas, na maioria dos casos, famílias que tenham na sua composição pessoas nas categorias indicadas. (SILVA, 2014, p. 122).

Marco Aurélio Weissheimer, jornalista e editor–chefe da revista eletrônica Carta Maior, em 2006 se propôs a investigar o Programa Bolsa Família e seu impactos na diminuição da desigualdade de renda no país. Em seu livro “Bolsa Família. Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil”, Weissheimer traz uma pesquisa feita em todo o território brasileiro, mais precisamente em 53 municípios investigados, dentre eles, 27 foram as capitais dos estados traçando o perfil das famílias beneficiadas pelo programa. Naquele dado momento, dois anos após a promulgação da Lei 10.836/2004. A análise de WEISSHEIMER indica:

A imensa maioria dos entrevistados foi composta por mulheres (93,9%). Entre as faixas etárias, a predominância de beneficiados se localizou entre 25 e 34 anos e entre 35 e 44 anos. Outra característica do levantamento: escolaridade muito baixa. O percentual dos “sem instrução” chegou a 35,1% da amostra, e a soma destes com os que possuem somente o primário incompleto alcançou quase 70%. No outro extremo, somente 13,1% completaram o segundo grau e aqueles que concluíram o ensino superior representaram um percentual ínfimo. No que diz respeito à cor dos entrevistados, predominaram os pardos (48,4%), seguidos dos brancos (32,5%) e dos negros (16,8%). (WEISSHEIMER, 2006, p. 92)

Esses dados trazidos pela pesquisa revelam um perfil bem caracterizado do usuário do programa naquele dado momento, o que não deixa de ser verdade ainda nos dias atuais. Em sua grande maioria esmagadora são mulheres, em idade apta ao trabalho, com um percentual de instrução mínimo e de cor/raça parda. Vale ressaltar que o fato de a grande maioria de beneficiárias serem mulheres também se relaciona a ideia do programa de empoderamento feminino, visto que a preferência pelo titular do cartão para recebimento do valor monetário do programa é para as mulheres.

A referida pesquisa traz também um perfil profissional dos entrevistados, que constatou “a situação profissional mais encontrada a de “dona-de-casa” (37,5%).” (WEISSHEIMER, 2006, p.93). “Domésticas e diaristas, tomadas em conjunto, também registram um índice importante (10,1%)” (WEISSHEIMER, 2006, p.93).

Essas informações retratam a realidade de milhares de mulheres em todo o país e a dificuldade encontrada por elas no acesso à educação contribuindo assim para uma quase inexistente qualificação profissional. O que faz com que muitas mulheres não consigam um emprego formal e as que o conseguem se enquadram na categoria de diaristas e domésticas.

Sendo assim “(...) a renda familiar no último mês nos domicílios pesquisados concentrou-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos (56,8%). O percentual de famílias com até um salário mínimo de renda foi bastante elevado (41,8%)” (WEISSHEIMER, 2006, p.93).

Esses dados trazidos em 2006 foram o início de um perfil das famílias beneficiadas pelo programa. Já em 2010, a doutora em Serviço Social, Maria Ozanira da Silva e Silva e a doutora em Políticas Públicas, Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, em seu livro “Avaliando o Bolsa Família. Unificação, focalização e impactos” (2010) também trazem um perfil socioeconômico das famílias beneficiadas pelo programa, baseado nos estudos da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no CadÚnico, entre os anos de 2006 e 2009.

Aborda, em primeiro lugar, as características dos domicílios atendidos pelo programa, em termos de localização geográfica, tipo de construção, abastecimento de energia, água, escoamento sanitário e coleta de lixo. Em seguida, discute o perfil dos beneficiários em termos de sexo, faixa etária, raça/cor e escolaridade, bem como o

perfil dos responsáveis legais pelas famílias atendidas em termos de sexo, idade, escolaridade e ocupação. (SILVA E LIMA, 2010, 40).

No que diz respeito à questão geográfica, as pesquisadoras trazem, com base no perfil elaborado pelo MDS e do CadÚnico que a maior concentração de pessoas beneficiadas pelo programa estão no nordeste, com 50,2%.

Este dado revela um avanço no esforço de focalização do programa, uma vez que é na região Nordeste que se situam os Estados e municípios mais pobres da Federação, detentores dos piores indicadores de pobreza e de exclusão social (...) (SILVA E LIMA, 2010, p. 41).

O fato importante a se destacar na questão do perfil das famílias beneficiadas pelo programa é que tanto na pesquisa realizada por Weissheimer quanto por Silva e Lima (2010) está ligado a sexo, raça/cor e escolaridade. Na pesquisa feita por elas há um percentual maior entre as mulheres beneficiadas, 53% e 54% respectivamente nos anos de 2006 e 2009. As autoras destacam que a concentração maior de homens beneficiários pelo programa encontrava-se no meio rural.

Com relação à faixa etária, a pesquisa de Silva e Lima constata uma porcentagem de pessoas com menos de 20 anos recebendo o benefício de 54,6%, “as crianças e adolescentes até 17 anos representavam mais da metade do público beneficiário, ou seja, 50,6%” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51). Este dado é justificável frente aos critérios exigidos pelo programa que priorizam as famílias com crianças e adolescentes “aos quais são destinados os benefícios variáveis do programa” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51), os ligados a educação e saúde.

Assim como na pesquisa de Weissheimer (2006), as pesquisadoras destacam a presença da população negra, considerando negros e pardos, com um percentual elevado de 64,6% e com base na frequência escolar as crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos estão frequentando a escola, visto que isso é um critério, uma condicionalidade do programa, porém os beneficiários com mais de 25 anos nas famílias essa frequência de estudo cai consideravelmente.

Com relação ao mercado de trabalho, a pesquisa de Silva e Lima, baseada nos dados do MDS e do CadÚnico, segundo elas não é possível quantificar tal fenômeno pois os dados apresentados não são detalhados.

Segundo as autoras é possível apenas perceber que a maioria dos responsáveis legais pelas famílias beneficiárias do programa “não trabalha e quando trabalha se concentra em atividades agrícolas” (SILVA E LIMA, 2010, p. 51), principalmente as mulheres da região Nordeste do país. Há um destaque também no tocante a dificuldade dessas mulheres de se inserirem no mercado de trabalho devido ao baixo nível de escolaridade. As pesquisadoras afirmam que o estudo realizado pelo MDS em 2006 indica que mais da metade dos responsáveis legais, um percentual que gira em torno de 51,4% em todo o país não trabalhavam e que o programa Bolsa Família sinalizava a principal ou talvez a única fonte de renda para essas famílias.

O estudo de Silva e Lima (2010) conclui que os responsáveis legais das famílias beneficiárias do programa são no geral mulheres, pardas ou negras, jovens, entre 25 a 44 anos, com nível de instrução abaixo do esperado com extremas dificuldades em se inserirem no mercado de trabalho.

É possível perceber que tanto o perfil traçado pelo jornalista em seu livro em 2006, como pelas pesquisadoras em 2010 possuem traços marcantes e bem semelhantes retratando a realidade das famílias beneficiárias do programa de transferência de renda Bolsa Família, que para Weissheimer, “de fato, são os brasileiros de renda mais baixa que estão sendo os principais beneficiados” (WEISSHEIMER, 2006, p. 94).

Ainda com relação ao perfil das famílias beneficiárias, Carloto (2012) traz um fator que antes era visto como algo extremamente positivo, mas que hoje já há a necessidade de análise mais aprofundada e críticas contundentes. Que é justamente o fato de a mulher ser a responsável pelo benefício, bem como sobre o cumprimento das condicionalidades. Neste aspecto, a mulher é vista pelo programa a partir do viés do cuidado, eximindo o homem de suas responsabilidades para com a família e sobrecarregando mais uma vez a figura feminina como já vem sendo feito pela sociedade.

O reforço a esses papéis podem provocar um uso demasiado de tempo destinado ao trabalho não remunerado doméstico-familiar que, aliados a outros fatores como baixa escolaridade e ausência de

serviços públicos de apoio a cuidados de crianças, idosos e doentes limitam as oportunidades das mulheres a um trabalho remunerado. Administrar o cumprimento das condicionalidades do programa também pode aumentar o uso do tempo com cuidados e trabalho doméstico familiar, desde o tempo despendido em garantir a presença e a permanência na escola; o tempo dispendido no acesso aos equipamentos de saúde; cujos horários pressupõem uma mulher mãe-dona de casa disponível no chamado horário comercial e em que tudo funciona perfeitamente. Deve-se levar em conta também o tempo despendido nas atividades que envolvem a operacionalização do programa. (CARLOTO, 2012, p. 129).

O debate com relação a essa crítica encontra-se em destaque de uns anos para cá, sendo várias contribuições (LAVINAS E VEIGA, 2012), (SANTOS, 2014), (BARTHOLLO, PASSOS E FONTOURA, 2017) trazendo a necessidade dessa visão mais feminista nas discussões sobre o programa, sobretudo com relação a dificuldade de cumprimento das condicionalidades por parte das mulheres que precisam se dividir entre as tarefas domésticas e profissionais, o que acarreta num possível descumprimento das condicionalidades do programa principalmente pela falta de tempo em responder de forma efetiva a todas as demandas importas ao universo feminino na sociedade brasileira, fator que veremos na análise dos artigos.

2. ANÁLISE DOS ARTIGOS

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica, tendo como objetivo recensear e sistematizar como o PBF tem sido abordado pela categoria profissional. As revistas foram selecionadas por se tratarem de publicações de renome no meio profissional, tendo conceito Qualis/Capes A1, para as revistas *Katálisys* e *Serviço Social e Sociedade* e A2 para a revista *Textos e Contextos* e também pelo fácil acesso aos volumes via tecnologia virtual (internet), necessitando apenas de cadastro gratuito para acessá-las.

Foram identificados 14 (quatorze) artigos, sendo 8 (oito) na Revista *Katálisys* (UFSC/SC), 3 (três) na Revista *Serviço Social e Sociedade*, e 3 (três) na Revista *Textos e Contextos*. Após a primeira leitura dos artigos foram organizadas fichas de leitura de todos os quatorze artigos selecionados, bem como um quadro com as seguintes colunas: Ano de publicação/volume/número, nome da revista, título do artigo e palavras chaves conforme visto abaixo:

Ano de Publicação/volume/número	Nome da Revista	Título do Artigo	Palavras Chaves
jan./ jun. 2007. Vol.10	Revista Katálysis	Crítérios de justiça e programas de renda mínima	Renda mínima universal, Bolsa Família, política social, Estado de bem-estar social.
jan/jun. 2007. Vol.10	Revista Katálysis	Bolsa Família: projeto social ou marketing político?	Governo Lula, políticas sociais públicas, Bolsa Família, Fome Zero, marketing político
jan/jun. 2007. Vol.10	Revista Katálysis	Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?	Política social, combate à pobreza, programas de transferência de renda, Bolsa Família.
jan/jun. 2007. Vol. 10	Revista Katálysis	Política Social Focalizada e Ajuste Fiscal: as duas faces do governo Lula.	Política social focalizada, Bolsa Família, precarização, ajuste fiscal, política econômica.
jan/jun. 2007. Vol. 10	Revista Katálysis	Servindo a dois senhores: as políticas no governo Lula.	Governo Lula, políticas sociais e Bolsa Família
jul/dez. 2010. Vol. 13	Revista Katálysis	Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil.	Proteção social, políticas sociais, welfarestate.
jan./jun. 2010. Vol. 13	Textos e Contextos	Percurso metodológico de análise do Programa Bolsa Família na RMS/ Bahia: estudo de caso de Camaçari, Candeias e Simões Filho.	Política social. Família. Exclusão. Pobreza. Transferência de renda. Bolsa Família.
jan./jul. 2011. Vol. 10	Textos e Contextos	Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda- o caso do Bolsa Família no Brasil.	Programa Bolsa Família. Feminismo. Regulação.
ago./dez. 2012. Vol. 11	Textos e Contextos	Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no programa	Programa Bolsa Família. Gênero e políticas públicas. Centralidade na mulher-mãe. Empoderamento.

		bolsa família.	Autonomia.
abr./jun. 2012. Nº 110	Serviço Social e Sociedad e	Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica.	Programa Bolsa Família, Serviço Social. Universalização versus focalização Biopolítica Subjetivação.
jan./ jun. 2013. Vol. 16	Revista Katál.	Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família.	Política social. Transferência de renda. Hegemonia. Coerção. Consenso.
jan./jun. 2014. Vol. 17	Revista Katálysis.	Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de transferências condicionadas.	Políticas sociais. Desigualdades. Transferência condicionada de renda. Bem-estar.
jan./abr. 2016. Nº 125	Serviço Social e Sociedad e	O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional.	Serviço Social. Trabalho. Código de Ética. Políticas sociais. Bolsa Família. Assistência social.
jan./abr. 2016. Nº 125.	Serviço Social e Sociedad e	Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde.	Transferência condicionada de renda. Implementação. Bolsa Família. Saúde. Condicionalidades.

Os 14 artigos analisados tem como autoria cerca de 22 (vinte e dois) pesquisadores/as, sendo que nem todos/as tem formação inicial em Serviço Social, o que enriquece a discussão trazendo várias visões do mesmo assunto. Dos 14 artigos, destacam-se duas perspectivas de análise: 7 artigos abordam temas afetos aos usuários/as (perspectiva feminista, impactos do programa na vida dos usuários, processo de fiscalização das famílias, condicionalidades e biopolítica). Os outros 7 artigos relacionam-se ao desenho do programa, compreendendo comparações com outros programas de transferência de renda, a compreensão da categoria pobreza subjacente ao programa, a

atuação do profissional de Serviço Social na execução e gestão do PBF e críticas ao programa.

2.1 Os usuários do PBF

A matricialidade feminina é colocada em pauta e criticada pela naturalização quanto ao cuidado e responsabilidade pela família, na relação das mulheres com o Estado, que historicamente tem debitado sobre as mesmas obrigações e condicionalidades no acesso aos direitos. Evidenciam-se uma série de

(...) desigualdades, marcadas estruturalmente pelo sexo e pela raça, que refletem também um processo que afeta a relação entre mulheres e o Estado, permeada por obrigações impostas pelo aparelho estatal, que estende seus efeitos no tempo e no trabalho das mulheres, sobretudo a partir das condicionalidades das políticas de transferência de renda. (...) Através de políticas de transferência de renda, as responsáveis pela casa são frequentemente convocadas a participar de atividades suplementares (como, por exemplo, grupos educativos), sendo ainda mais sobrecarregadas de obrigações ligadas à reprodução social (GOMES, 2011, p. 74)

Ou seja, há a preocupação em politizar e desconstruir a definição de papéis e responsabilidades no âmbito familiar, já que esse processo afeta não só a maneira como a sociedade encara as mulheres, mas como elas próprias se compreendem diante dessa sociedade. Nessa perspectiva a temática das condicionalidades do PBF são expressões do exercício da fiscalização, controle e coerção das famílias, já vulnerabilizadas. Tais condicionalidades ligadas à saúde, educação e ações complementares com relação ao trabalho e renda são uma maneira de monitorar essas famílias e também o próprio município, que deve cumprir metas de monitoramento e qualidade na oferta de tais serviços.

Desta forma, as condicionalidades são a materialização da coerção, sendo que o não cumprimento dessas regras pode chegar ao bloqueio e até o cancelamento do benefício. Pode-se afirmar que se tratam de mecanismos de dominação e controle do Estado sob a população para garantir a integração e ordem social.

Um dos artigos (DORNELLES, 2010) analisados trouxe dados de uma pesquisa de acompanhamento dos beneficiários do PBF durante dois anos (julho de 2007 a julho de 2009) subsidiando essa crítica às condicionalidades, ao constatar que o programa enuncia a responsabilização pela superação a condição de vulnerabilidade pelo indivíduo, de forma acrítica, sem o debate sobre os direitos sociais ou sobre a riqueza socialmente produzida. Constatase uma elevação dos índices de frequência escolar, mas esses não são acompanhados de análises sobre a efetividade do processo ensino-aprendizagem e de que por essa vigilância os objetivos do programa sejam alcançados de forma efetiva.

Da mesma forma, ao analisar as oportunidades de acesso ao mundo do trabalho, verifica-se que a oferta de postos de trabalho para este grupo em vulnerabilidade é insuficiente, bem como espaços para formação qualificada.

Pode-se afirmar que há uma constante de crítica ao PBF na relação com as famílias usuárias. Para Lavergne (2012) trata-se de uma modalidade de biopolítica expressa na normalização, regulamentação, controle, subjetivação e na produção de subjetividades e condutas das famílias.

2.20 desenho do PBF

O desenho do Programa Bolsa Família, bem como da política de Assistência Social são analisados e correlacionados com a conjuntura e organização da proteção social, demarcada pelos critérios de focalização e seletividade. Em comparação com o programa de transferência de renda no México, denominado "Oportunidades" (programa de desenvolvimento humano destinado ao apoio as unidades familiares mexicanas que se encontram na extrema pobreza) fica evidente que os referidos programas contribuem inegavelmente retirando milhares de famílias da linha da extrema pobreza; entretanto não são capazes de alavancar as mesmas para outra condição econômica e social, necessitando de políticas públicas e sociais de caráter universal e não de cunho focalizado. Nesse sentido, fica o desafio pela luta e

debate para a construção do direito a uma renda incondicional¹, desvinculada das condicionalidades.

Em consonância a esse debate, a análise da categoria pobreza ganha centralidade em um dos artigos analisados (GRISOTTI E GELINSKI, 2010), ao problematizar a compreensão limitada de pobreza, na qual se assentam os programas de transferência de renda. Evidencia-se que os programas de transferência de renda trabalham com a noção de mínimos sociais. Mínimos estes que, de acordo com Pereira (2007), devem ser repensados tanto no aspecto semântico, quanto no prático, quando se compara mínimos sociais com necessidades básicas.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico*, expressa algo *fundamental*, *principal*, *primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, 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, 2007, p. 26-27)

Enquanto o básico trata daquilo que é necessário para uma condição satisfatória de uma vida com dignidade, o mínimo vem consolidar aquilo que é pouco, menos, a mínima parte da qual uma pessoa precisa para sobreviver. Enquanto o básico instiga a vivência do ser, o mínimo lida apenas com a sobrevivência.

Sposati (1998) ressalta que num país como o Brasil, marcado pela colonização e escravização, a exclusão social abrange não só os pobres, aqueles que por ventura estão incapacitados de prover a sua sobrevivência, mas todos aqueles que não se encaixam num padrão, num modelo de cidadão.

¹ A exemplo da Alemanha, onde há o "kindergeld", benefício social destinado a todas as famílias com crianças até as mesmas completarem 18 anos.

Esse aspecto da exclusão contribui para essa visão dos mínimos sociais, sejam eles em qualquer esfera das políticas públicas, o mínimo de respeito, o mínimo de dignidade, o mínimo de acessos, enfim, sempre o mínimo, motivo de humilhação e vergonha para aqueles que necessitam dos serviços e esperam usufruir seus direitos.

Além de todas essas críticas que permeiam as análises dos diferenciados autores, Moura (2007) aponta para a ausência de um referencial conceitual para nortear as políticas sociais do governo Lula sugerindo que o programa, é uma resposta a uma demanda de marketing do governo e não de uma política pública de governo pré- concebida. Coloca-se ainda em evidência a relação com a política econômica de cunho liberal do governo anterior que foi mantida e aprofundada no novo governo, tendo como objetivo a apreensão de seu significado político econômico maior,

A conclusão é de que essas iniciativas do governo estão favorecendo o capital financeiro, pois estão de acordo com a política econômica. Apesar de os artigos destacarem os benefícios que o programa Bolsa Família trouxe as famílias usuárias, realizam a discussão acerca das limitações do programa e as razões do mesmo não se constituir num direito.

Por fim, apenas um artigo abordou de forma explícita o exercício profissional do/a Assistente Social no PBF. Carnelossi (2016) através de uma pesquisa bibliográfica documental observa uma tensão entre os valores do formato do PBF, o código de ética profissional e a política de assistência social.

Visto que “a atuação exigida ao profissional na execução do PBF é divergente dos princípios da política de assistência social e transgressora dos valores do código de ética dos assistentes sociais” (CARNELOSSI, 2016, p. 129), pois coloca de um lado a política de assistência social, universal e incondicional e o código de ética do serviço social e do outro a lógica dos programas de transferência de renda que são focalizados e condicionados.

Há a necessidade de análise crítica da realidade social e apropriação do Código de Ética, no que competem seus princípios fundamentais, os direitos e responsabilidades do assistente social, relações profissionais, competências e

atribuições na intervenção do trabalho profissional para não cair na armadilha da burocratização das políticas sociais contemporâneas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto na análise dos artigos conclui-se que apesar de diferentes temas que perpassam a abordagem e análise do Programa Bolsa Família, todos os autores e autoras concordam com a questão de que há profundas limitações no enfrentamento e superação da condição de vulnerabilidade do público atendido pelo programa, pois o mesmo não alcança todos os seus objetivos estruturantes, principalmente com relação as ações voltadas para qualificação profissional, trabalho e renda.

É inegável a grandiosidade do programa e de como ele contribuiu para a diminuição da extrema pobreza no país, inclusive o programa já serve como referencial para outros países como medida de proteção social nas políticas sociais, tendo ganhado o “Nobel Social” na Suíça, pela ISSA, Associação Internacional de Seguridade Social, em 2013.

Porém também há que se fazer a crítica de que o programa participa de uma estratégia de transferência de capital real na economia brasileira, uma vez que essas famílias ao utilizarem esse recurso se inserem, mesmo que de uma forma bem pequena na lógica de consumo.

Pois quando se pensa que o programa impacta na vida destas pessoas, deve-se refletir que através dele é possível que essas famílias, participem da lógica de consumo, apesar de pequena, e se conectem com outras localidades, outros territórios, sendo assim o PBF está inserido no sistema produtivo fazendo parte de uma rede, ou seja, de relações de acúmulo e desacúmulo, com fluxos assimétricos de poder, onde subordina essas famílias a critérios e condicionalidades, mas ao mesmo tempo as legitima através do valor em dinheiro que é transformado em poder de compra.

Portanto são necessárias ações potencializadas e continuadas para o fortalecimento das políticas sociais, em termos regionais e locais para a garantia de direitos de uma significativa parcela da população que se encontra

excluída, sendo as políticas sociais um mero suporte das desigualdades que integram a sociedade contemporânea.

Nessa perspectiva, o desafio da crítica, da análise e da construção de posições e proposições fundamentadas no direito e nas necessidades, combatendo as propostas e desenhos de políticas e programas delineados com base no orçamento, nas demandas econômicas e do capital.

Isso porque o governo do atual presidente interino Michel Temer lançou recentemente um projeto/programa intitulado como “Progredir”, que segundo dados no site do MDS é um conjunto de ações do governo em parceria com ações de âmbito privado que busca promover a autonomia, por meio da geração de emprego e renda, das famílias inscritas no CadÚnico para programas sociais e famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

A intenção desse projeto inclui qualificação profissional, encaminhamento do mercado de trabalho, fortalecendo as capacidades individuais, gerando independência socioeconômica, apoiando o empreendedorismo, com o intuito de futuramente migrar as famílias do programa Bolsa Família apenas para o Projeto Progredir. É um programa de caráter meritocrático, baseado numa lógica neoliberal de sociedade.

E sob esse aspecto empreendedor há que se analisar essa proposta de programa/ projeto, de forma mais crítica, pois esse modelo pode acarretar na responsabilização individual do cidadão para superação da sua condição econômica e social, eximindo de certa forma o Estado da sua responsabilidade para com essas famílias no que compete a promoção de políticas públicas e sociais.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: como funciona**. Julho de 2015. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>> acesso em 06/11/2017.

BARTHOLLO, Letícia, et. al. **Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão. Brasília. Rio de Janeiro. IPEA. 2017. p. 1-40. Disponível em:

http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2331.pdf. Acesso em: 07/11/2017.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: como funciona**. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/progredir/o-que-e>>. Acesso em: 06/11/2017.

CARLOTO, Cássia Maria. MARIANO, Silvana Aparecida. **Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no programa bolsa família**. Textos e Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 258-272, ago./dez. 2012.

_____. **Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres**. Sociedade em Debate, Pelotas, v. 188, n. 2, p. 121-130, 2012.

CARNELOSSI, Bruna. **O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 125, p. 124-147, jan./abr. 2016.

DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 105- 114 jan./ jun. 2007.

DORNELLES, Denise Yasodã Freitas. **Percurso metodológico de análise do Programa Bolsa Família na RMS/ Bahia: estudo de caso de Camaçari, Candeias e Simões Filho**. Textos e Contextos (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 132-149, jan./jun. 2010.

DRUCK, Graça. FILGUEIRAS, Luiz. **Política Social Focalizada e Ajuste Fiscal: as duas faces do governo Lula**. Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan/jun. 2007.

GOMES, Simone da Silva Ribeiro. **Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda- o caso do Bolsa Família no Brasil**. Textos e Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 69-81, jan./jul. 2011.

GRISOTTI, Márcia. GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G. **Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil**. Revista Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 210- 219 jul/dez. 2010.

LAVERGNE, Rémi Fernand. **Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 110 p. 323-344, abr./jun. 2012.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. **Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero**. Revista Latino-Americana de População, n. 10, p. 31-54, 2012.

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas. **Servindo a dois senhores: as políticas no governo Lula**. Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan/jun. 2007.

MOURA, Paulo Gabriel Martins. **Bolsa Família: projeto social ou marketing político?** Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 115- 122 jan/jun. 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas- subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

RANINCHESKI, Sônia Maria. SILVA, Carla Etiene Mendonça da. **Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família**. Revista Katál. Florianópolis v. 16 n. 1 p. 111- 121 jan./ jun. 2013.

RUSCHEINSKI, Aloísio. MENDIZÁBAL, David Martínez. **Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de transferências condicionadas**. Revista Katál. Florianópolis v. 17 n. 1 p. 31- 40 jan./jun. 2014.

SANTOS, G. M. N. C. **Gênero, desenvolvimento e Programa Bolsa Família: direitos reprodutivos, trabalho e projetos de vida de mulheres do Coque (Recife/PE)**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SENNA, Mônica de Castro Maia. BRANDÃO, André Augusto. DALT, Salete Da. **Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 125, p. 148-166, jan./abr. 2016.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.), Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. **Avaliando o Bolsa família- unificação, focalização e impactos**. São Paulo, Cortez, 2010.

_____ **Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe**
In.: Programas de Transferência de Renda na América latina e Caribe. São Paulo. Cortez, 2014, p. 85-222

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. Seminário exclusão social. PUC SP- 1998, p.1-9.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.