



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Brasil

Mesquita, Adriana de Andrade; Freitas, Rita de Cássia dos Santos  
Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades  
do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão  
O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, Julho-, pp. 197-224  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264908029>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org



Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão

Adriana de Andrade Mesquita<sup>1</sup>

Rita de Cássia dos Santos Freitas<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as implicações do sistema de proteção social não contributivo brasileiro, a partir dos processos de priorização dada aos programas de transferência de renda e da construção de políticas centralizadas nas famílias pobres. Trata-se de um tema relevante, uma vez que ampliaram os debates acerca dos aspectos centrais de nosso sistema de proteção social, em especial, dos aspectos não contributivo da Seguridade Social (como os programas de transferência de renda) que se tornaram num dos mecanismos basilares de combate à pobreza e de redução da vulnerabilidade e desigualdade, nas últimas gestões governamentais do país.

## Palavras-chave

Proteção social não contributiva; Transferência de renda e centralização nas famílias pobres.

## Income transfer programs and centralization in families: system priorities of non-contributory social protection Brazilian concerned

## Abstract

This article aims to analyze the implications of the system of non-contributory social protection in Brazil, from the processes of prioritization given to income transfer programs and the construction of centralized policies in poor families. This is an important issue, since extended discussions about the key aspects of our system of social protection, in particular, aspects of non-contributory Social Security (such as cash transfer programs) that became one of the mechanisms cornerstones of combating poverty and reducing vulnerability and inequality in recent government administrations in the country.

## Keywords

Non-contributory social protection; Income transfer and centralization in poor families.

## Introdução

Nos últimos anos, vivemos um quadro de profundas e significativas mudanças na estrutura econômica e social brasileira que impactam diretamente nosso sistema de proteção social. Diferente do que tem acontecido nos países de capitalismo central da Europa, estudos recentes apontam que presenciamos, no Brasil, uma fase de constante crescimento econômico, de aumento do índice de emprego, da ampliação do valor do salário mínimo, bem como do crescente investimento público em programas contributivos e não contributivos de renda. Essas intervenções governamentais estão transformando a vida de muitas famílias brasileiras, principalmente as pobres, que estão saindo do quadro de extrema pobreza em que viviam.

Ampliaram-se, desse modo, os debates acerca dos aspectos centrais de nossa proteção social e, especialmente, dos programas não contributivos da Seguridade Social (como os programas de transferência de renda) que se tornaram num dos mecanismos basilares de combate à pobreza e à redução da vulnerabilidade e desigualdade no país. Perante esse quadro, os programas de transferência de renda com condicionalidades e centrados nas famílias pobres passaram a serem implementados nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) por causa das funções redistributivas e de combate à pobreza no cenário brasileiro atual. E, a construção de políticas centralizadas nas famílias apresenta-se como estratégia dominante desses programas de transferência de renda.

É importante salientar que essas políticas de proteção social tiveram impulso e expansão nas últimas gestões governamentais, principalmente, do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (na gestão de 2002/2005 e na de 2006/2009) e também na da atual presidente Dilma Rousseff (que teve início em 2010), e chegaram ao status de “carro chefe” do programa do governo Federal. Isso fica claro com o Plano “Brasil Sem Miséria”, onde o Programa Bolsa Família é a política fundante de promoção da inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, objetivando tornar residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza.

Diante desse cenário, acreditamos que realizar uma apreciação crítica acerca dessas questões se faz necessário. Assim sendo, o objetivo central do presente artigo é analisar os aspectos contraditórios do sistema de proteção social não contributivo brasileiro, a partir das implicações da priorização nos programas de transferência de renda e da centralidade ocupada pelas famílias pobres nessas políticas na atual gestão governamental.

Dessa forma, o presente artigo se organiza da seguinte forma: num primeiro momento, analisaremos a dimensão tomada pelo sistema de proteção social não

contributivo brasileiro no contexto atual; em seguida, abordaremos a priorização feita aos programas de transferência de renda no sistema não contributivo da Seguridade Social; posteriormente, apontaremos os aspectos contraditórios da relação entre o Estado e as famílias pobres, a partir do processo de construção de políticas centralizadas nas famílias; e, por fim, exporemos nossas considerações finais.

## **O sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão**

No Brasil, o sistema de proteção social não contributivo surgiu a partir de mudanças expressivas que aconteceram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que avançou com a criação de políticas públicas na área da Assistência Social. Essa Constituição inaugurou um conjunto de mudanças para a sociedade por meio do processo de universalização do sistema de proteção social brasileiro, baseado nos princípios de Seguridade Social. Afirma o texto constitucional que a Seguridade Social é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar direitos relativos à Saúde, Previdência e Assistência Social.

O financiamento da Seguridade pode acontecer de duas formas básicas: num sistema contributivo e não contributivo. No primeiro tipo de financiamento, o sistema contributivo é assegurado diretamente ao segurado que ingressa no sistema de seguro social brasileiro numa expectativa de se auferir um benefício no futuro. No segundo caso, o sistema não contributivo não exige contribuição prévia. Seus recursos são arrecadados de tributos diretos pelos entes federados, e são repassados em forma de serviços ou “benefícios” à população que acessa esse tipo de política. Fazem parte do sistema não contributivo as ações da Saúde e Assistência Social (SPOSATI, 2009).

De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Constatamos, desse modo, que a Assistência Social se configurou num grande avanço nas políticas sociais brasileiras, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida, representando um avanço e ampliação dos direitos nos campos humanos e sociais como política pública do Estado. Assim sendo, podemos dizer que a Assistência Social teve um caráter inovador.

O sistema de proteção social não contributivo surgiu como área de gestão pública com objetivo de desenvolver ações que atendam às necessidades sociais

mínimas da população brasileira que se encontrava excluída de qualquer tipo de direito social<sup>3</sup>. A Assistência passou a ser reconhecida como de responsabilidade do Estado e foram desnaturalizados os tradicionais papéis de provisão social da família e da sociedade, por meio da efetivação de um novo campo de direitos humanos e sociais que são concedidos à parcela da população até então excluída da sociedade. Todas essas questões são inovadoras e possuem trajetória recente em nossa história. De acordo com Jaccoud (2009, p. 9), ao contrário dos programas contributivos, que possuem longa tradição histórica no país, “as chamadas transferências de renda não contributivas têm origem bastante recente. Elas emergem, na esfera Federal, no início dos anos 2000, operando novos tipos de benefícios monetários, não previstos pelo texto constitucional”. A partir de então, esses programas estão promovendo uma ampliação do debate sobre os aspectos centrais de nossa proteção social e dando visibilidade ao caráter não contributivo dela, resignificando este sistema. Os princípios de universalização e focalização passaram a fazer parte do debate público contemporâneo.

Apesar da trajetória recente desse tipo de programa no sistema de proteção social brasileiro, é importante mencionar que a discussão da transferência da renda não é tão contemporânea como se pensa e, no início do século XX, se fazia presente em diversos países capitalistas. Desde a década de 1930, os programas de transferência de renda já faziam parte do debate público e de experiências em alguns países, como foi o caso da Europa na década de 1930 e nos Estados Unidos, em 1935. Entretanto, na década de 1980, ressurgiu o debate acerca dos programas de transferência de renda no contexto de crise do capitalismo internacional e do contexto de grandes transformações econômicas, políticas e sociais ocasionadas ainda nos anos finais da década de 1970. Crises que atingiram os países de capitalismo avançado, países que apresentavam amplos sistemas de bem estar e proteção social, reconhecidos ao redor do mundo. Como havia a necessidade de redimensionar a política de desenvolvimento desses países, o retorno do debate acerca dos programas de transferência de renda tornou-se fundamental entre políticos e acadêmicos em âmbito internacional. Para Yasbek et al. (2007, p. 36), é nesse âmbito “que o debate internacional tem apontado os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza...”.

No Brasil, a discussão dos programas de transferência de renda foi introduzida na agenda pública, inicialmente na esfera federal, em início dos anos de 1990. Foi colocada em pauta por Eduardo Suplicy, na época Senador do Estado de São

Paulo, por meio do Projeto de Lei n.º. 80 de 1991, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Mas, neste período, essa discussão teve um espaço marginal, ganhando maior notoriedade anos depois com a regulamentação da Assistência Social. Esta foi regulamentada com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei n.º. 8.742 de 1993, que estabeleceu critérios para a organização da Assistência no Brasil.

De acordo com o artigo primeiro da LOAS (1993), a assistência social é “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A Assistência efetivou-se em estratégia pública objetivando minimizar as situações de desigualdades sociais e para o enfrentamento da pobreza. Ocorre, então, o surgimento de políticas públicas de proteção social voltadas aos chamados “mínimos sociais” nos programas governamentais brasileiros.

É importante salientar que a discussão sobre os mínimos sociais também é muito antiga e fruto das sociedades divididas em classes, nos diferenciados períodos históricos. No entanto, no Brasil, esse debate teve fôlego apenas com a implementação da LOAS e da discussão dos programas de transferência de renda que apresentam o tema da provisão de mínimos “identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” (PEREIRA, 2007, p. 26).

Nesse sentido, nos anos 1990, diversos programas de transferência de renda foram considerados pioneiros e a base para a ampliação da discussão sobre as políticas e programas de transferência de renda nas políticas de Assistência Social. Isso ocasionou o surgimento de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem, o Bolsa-Escola, o Programa de Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Programa Cartão-Alimentação, entre outros. Desse modo, a partir de 2001, um conjunto de programas deu origem a uma “rede de proteção social”, formada por programas públicos de transferência de renda destinada à população mais pobre do país.

A população beneficiária era, em sua maioria, “famílias” de camadas carentes em situação de pobreza ou extrema pobreza e com renda inferior a meio salário mínimo. Essa população passou a ser o foco e a prioridade dessas políticas. O que estava em pauta era a ampliação dos recursos alocados, elevação do valor monetário e melhor atendimento das famílias beneficiadas pelo programa, em articulação com as esferas nacional, estaduais e municipais, buscando a instituição

de uma “Política Nacional de Transferência de Renda”. A partir da análise do gasto social Federal, é notório o aumento do investimento do governo nos programas da Assistência Social, a partir do início dos anos 2000. Podemos confirmar essa afirmação, quando observamos os gastos sociais do governo federal no período de 2000 a 2011. Notemos a tabela abaixo:

**TABELA I – Gasto Social Federal**  
Período de 2000 a 2011

Em R\$ Bilhões Constantes Dez./2010 (corrigidos pelo IPCA mensal)

Gastos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	288,0	307,6	319,2	322,4	352,0	381,8	420,5	456,0	484,7	541,3	498,2	567,6
Previdência Social	132,5	142,2	150,5	162,3	177,3	193,6	211,1	223,6	232,1	249,9	267,6	296,2
Saúde	38,9	40,4	41,5	39,4	43,2	43,9	49,2	52,5	55,7	63,4	67,3	78,5
Assistência Social	9,2	11,6	14,8	16,4	20,1	22,9	26,6	29,6	33,3	37,0	39,4	45,9
Demais órgãos <sup>4</sup>	107,4	113,4	112,4	195,7	111,4	121,4	133,6	141,3	163,6	191,0	123,9	147,0

Fonte: COMUNICADOS IPEA, N. 98, ANO 2011 e NOTA TÉCNICA IPEA, N. 13, ANO 2012.

Observamos que, ao longo de quase todo o período, o gasto social federal cresceu em termos reais. O gasto social partiu de R\$ 288 bilhões em 2000 para R\$ 567 em 2011. Apenas em 2010 houve uma queda de patamar importante, principalmente nos demais órgãos. Em seguida, o crescimento foi retomado. Com base nos dados, constatamos que houve um crescimento gradual e constante dos investimentos públicos nas políticas de Seguridade Social.

A Previdência Social é o setor com o maior investimento público, passando de R\$ 132 bilhões em 2000 para R\$ 296,2 em 2011. Em termos percentuais isso representa 46% e 52%, respectivamente, do total dos gastos na área social dos períodos apontados. A Saúde já apresentou um crescimento mais tímido, oscilando entre R\$ 38,9 bilhões e R\$ 43 bilhões de 2000 a 2005. Sua expansão se deu a partir de 2006, quando se mantém em gradual crescimento, chegando ao seu maior valor em 2011, R\$ 78,5 bilhões. Em termos percentuais, a Saúde representava 13,5% em 2000 foi para 14% do gasto social em 2011, seu crescimento foi praticamente inexpressível. Em contrapartida, a Assistência Social foi o setor que mais teve aumento de investimento público por parte do governo Federal, no referido período: um investimento expressivo de R\$ 9,2 bilhões em 2000 passando para R\$ 45,9 bilhões em 2011. Em termos percentuais, o investimento foi de cerca de 3% do gasto social federal em 2000 passando para 8% em 2011. Dessa forma, mesmo o recurso destinado à Assistência Social sendo menor em valores absolutos que a Previdência

Social (setor que recebe o maior recurso) e a Saúde (segundo maior recurso), foi o setor que teve o maior aumento percentual em termos de gasto social, uma vez que teve um aumento de mais de 100% em termos percentuais.

Assim sendo, podemos ponderar que a Assistência foi a única área da Seguridade Social que teve um fluxo de investimento contínuo. E houve um salto de investimentos na Assistência, especialmente a partir do ano de 2004, quando o governo federal aumentou os recursos para os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família – PBF e o Benefício de Prestação Continuada<sup>5</sup> - BPC. Essa evolução dos recursos pode ser ressaltada com base nas tabelas abaixo:

**TABELA II – Valor Total dos Benefícios (PBF e BPC – deficiente e idoso)**  
Período de 2004 a 2011

Valor em R\$	2004	2005	2006	2007
Bolsa Família	439.870.605,00	549.385.527,00	687.701.812,00	831.106.689,00
BPC - Deficiente	295.152.716,30	365.402.357,90	453.793.385,40	527.450.282,90
BPC - Idoso	243.552.740,50	320.885.739,40	415.573.943,00	493.809.144,20
Valor em R\$	2008	2009	2010	2011
Bolsa Família	905.899.897,00	1.174.266.196,00	1.239.042.080,00	1.602.079.650,00
BPC - Deficiente	625.765.802,70	754.378.998,20	904.794.959,10	1.036.857.359,00
BPC - Idoso	590.323.148,90	715.960.209,00	826.851.042,20	918.656.410,60

Fonte: IPEADATA (em Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome)

**TABELA III – Número de Beneficiários dos Programas BF e BPC – deficiente e idoso**  
Período de 2004 a 2011

Valor em R\$	2004	2005	2006	2007
Bolsa Família	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076
BPC - Deficiente	1.127.849	1.211.761	1.293.645	1.385.107
BPC - Idoso	933.124	1.065.604	1.183.840	1.295.716
Valor em R\$	2008	2009	2010	2011
Bolsa Família	10.557.996	12.370.915	12.778.220	13.357.306
BPC - Deficiente	1.510.682	1.625.625	1.778.345	1.905.511
BPC - Idoso	1.423.790	1.541.220	1.623.196	1.687.826

Fonte: IPEADATA (em Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome)



Assim, quanto à evolução do valor destinado a esses programas e o número de atendimentos realizados, percebemos que o crescimento se deu em todos os programas apresentados. O PBF tinha R\$ 439 milhões de recursos e atendia mais de seis milhões de famílias em 2004. Alcançou o valor de R\$ 1.6 bilhões de reais em 2011 e atendeu mais de 13 milhões de famílias brasileiras. O orçamento praticamente quadruplicou e o número de atendimentos realizados dobrou em menos de 10 anos.

Em relação ao BPC (deficiente e idoso), ressaltamos que o BPC deficiente teve investimento de cerca de R\$ 295 milhões em 2004 e 1.127 milhões de atendimento e passou para mais de R\$ 1 bilhão de reais, chegando a dois milhões de atendimentos em 2011. Enquanto o BPC idoso era de R\$ 243 milhões e atendia 933 mil pessoas em 2004 e passou para R\$ 918 milhões e mais de 1.687 atendimentos em 2011. O aumento dos investimentos e número de beneficiários do BPC idoso deu um salto a partir de 2004, por causa da revisão do programa que alterou o critério idade para recebimento do benefício que era de 67 anos para 65 anos. Além disso, houve o estabelecimento da não contabilização na renda per capita familiar do benefício que já era concedido a outro idoso da mesma família.

A partir dessas informações, é inegável que recursos crescentes foram destinados aos programas da Assistência Social, principalmente aos programas de transferência de renda com condicionalidades como BPC e ao BF. Sabemos que a maior parte do impacto nos índices de extrema pobreza e pobreza está diretamente relacionada às políticas públicas de transferência de renda da Assistência Social, já que esta política é destinada a atender os mínimos sociais da população que se encontra em situação de maior vulnerabilidade social —“é para quem dela precisar”—, bem como independe de estar inserida no mercado de trabalho. É importante enfatizar essa questão porque ela demonstra o quanto o Estado tem investido nesta área, bem como o potencial desse tipo intervenção e os impactos que possuem na vida de famílias pobres. Porém, admitir isso não significa negar que desigualdades ainda persistem e que é necessária uma atuação mais incisiva para que elas sejam eliminadas de fato.

Entretanto, a prioridade do sistema de proteção social não contributivo nas ações de transferência de renda — como mecanismo basilar de combate à pobreza e à redução da vulnerabilidade e desigualdade social no país — não é isenta de questionamentos e necessita de uma análise mais aprofundada sobre a temática, principalmente no que se refere às implicações desse sistema a partir da priorização dos programas de transferência de renda e da construção de políticas centralizadas nas famílias pobres. Assim sendo, trataremos com mais propriedade dessas questões a seguir.

## **A priorização dos programas de transferência de renda: um tema em debate**

Como vimos, os programas de transferência de renda assumiram um papel de destaque no atual sistema de proteção social não contributivo brasileiro. Ao assumir o desafio de “acabar com a miséria” deixa-se claro o foco principal da atual gestão governamental. E, com isso, podemos afirmar que a Assistência Social continua a ser um dos pilares do sistema de proteção social e parte essencial de nossa Seguridade Social.

Isso tem gerado um acirrado debate entre teóricos, formuladores e gestores das políticas sociais, nos últimos anos, acerca da efetividade desse tipo de política. Concepções e respostas variadas estão sendo debatidas nesse sentido. De um lado, há grupos de pensadores que acreditam no impacto positivo que essas políticas estão gerando no combate à pobreza e da redução da desigualdade social, de outro, grupos que indicam que a ampliação do campo da assistência social contribui para o desmantelamento da Seguridade Social e contenção das demais políticas e, ainda, pensadores que possuem na visão de que a Assistência Social, junto à Previdência Social e Saúde, ocupa um lugar fundamental no sistema de proteção social brasileiro.

Conheçamos esses argumentos. De um lado, estudos diversos<sup>6</sup> apontam e afirmam que a população nas faixas de renda entre extremamente pobre e pobre decresceu expressivamente e a situação de desigualdade social reduziu, entre os anos de 2003 e 2011. Normalmente, os fatores apontados como colaboradores dessas modificações são a elevação da taxa de emprego, o aumento do valor do salário mínimo e o crescimento dos investimentos públicos em programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Segundo Pochmann (2010, p. 638):

A recuperação da dinâmica de expansão da economia e, por consequência, do emprego, combinada com a reorientação das políticas públicas aos segmentos de menor rendimento trouxeram mudanças recentes à estrutura social brasileira. A ascensão social aponta, por exemplo, para novas alterações na identidade social mais inclusiva.

Em seu artigo, Pochmann enfatiza um conjunto de fatores que está contribuindo para uma mudança na estrutura social do país. De tal forma, essas transformações revelam que a mobilidade social ascende tanto na economia

quanto nas políticas públicas, demonstrando uma convergência entre ambas, justamente na base da pirâmide social brasileira. Esse quadro recente está indo ao encontro das enormes desigualdades sociais e econômicas que marcaram a história de nosso país e caminha na contramão do quadro de crise internacional, levando o país a mudanças em sua trajetória social.

Para Medeiros (2011), nos últimos anos, as políticas de transferência vêm se consolidando num importante mecanismo de proteção social brasileiro. O BPC e o PBF são programas que estão se expandindo consideravelmente e gerando efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país. “O lado positivo dos programas analisados é indiscutível. Seus impactos sobre pobreza e desigualdade são visíveis” (p. 28). Mas, isso não os isenta de críticas ou problemas. Para o autor, não se pode afirmar claramente que as transferências afetam a participação no mercado de trabalho e as contribuições previdenciárias, até porque não há registro de redução do montante das contribuições previdenciárias e sim o contrário. Isso precisa ser melhor analisado. Agora, o que deve ser discutido é qual o impacto, no que se refere ao aumento da solidariedade, que está sendo gerado na sociedade brasileira a partir dos programas de transferência de renda. E, “admitir essa realidade, adotando políticas que respondam a ela, significa dar um passo adiante na construção de uma sociedade mais justa” (p. 29).

Por outro lado, outros grupos de pesquisadores tem apontado a insuficiência do sistema de proteção social e mesmo denunciado seu progressivo desmantelamento. Pereira (2004) afirmou que “os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados”, durante a década de 1990 e início dos anos 2000, sob a influência do neoliberalismo. O sistema de proteção social brasileiro —e mais especificamente a política de seguridade social— esteve submetida a uma intervenção de corte neoliberal. E, com isso, mudanças estruturais estão condicionando o funcionamento da sociedade e do Estado, que tem estrangulado o sistema de proteção social de seu projeto generoso que garantia a universalização da cobertura das políticas.

De acordo com Mota (2010), a centralidade dada à Assistência Social, como prática e política de proteção social essencial, nos anos 2000, demonstra que as políticas que integram a seguridade social estão longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, principalmente diante da impossibilidade do Estado de garantir o direito ao trabalho. E, com isso, temos uma posição contraditória

enquanto avançam a mercantilização e privatização da política de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2010, p. 134).

Para a autora, a ampliação do gasto social na assistência caminha paralelamente ao aumento das condicionalidades restritivas da previdência e saúde e da maior propagação de sistemas privados complementares (planos de saúde e previdência privada complementar). A ampliação do campo da assistência social reflete a impossibilidade do governo de garantir o direito ao trabalho e, com isso, os direitos sociais oriundos dessa esfera. Assim, os desempregados também passam a compor a clientela dos que precisam da assistência social.

Numa terceira direção, Sposati apresenta uma discussão muito interessante que reforça a ideia da Assistência Social como elemento essencial da tríade da Seguridade Social e que tem um papel preponderante em nosso sistema e a responsabilidade primária do Estado neste setor é fundamental. E, afirma que a Constituição Federal de 1988:

estabelece a seguridade social como grande campo da proteção composto por três políticas. Nem a Previdência Social por si só é a proteção, nem a Saúde por si só é a proteção, nem a Assistência Social por si só é a proteção. E, seguramente, proteção social é ainda mais do que essas três políticas já concretizaram como acesso e coberturas (SPOSATI, 2011, p. 44).

Assim, a Assistência Social é uma das políticas brasileiras de proteção social no âmbito da seguridade social<sup>7</sup>. Além disso, outro grande equívoco acontece quando se compreende que a política pública da Assistência deva se ocupar do pobre ou da situação de pobreza. A questão do pobre e pobreza está diretamente relacionada com o modelo econômico adotado pela sociedade, que se caracteriza em sua maior pela exploração, concentração de riqueza e não distribuição da riqueza (bruta ou relativa), logo não será uma única política social (como é o caso das políticas na área da Assistência Social) a mudar esse quadro. Entender o papel da assistência dessa forma, de “assistencialização” da Assistência Social, implica numa “banalização” desta política. Dessa forma,

Definir como objeto de Assistência Social a pobreza, seria construir uma política sem resultados alcançáveis, já que ela em si não dá conta de superar/erradicar a pobreza... Temos que banir, efetivamente, essa visão equivocada que reduz o acesso à proteção social, pela condição de pobreza e não fundado no direito e na cidadania (SPOSATI, 2011, p. 42-43).

E, dessa forma, podemos avançar no significado do papel da Assistência social, como campo de direitos, em nossa sociedade. Assim sendo, concordamos com Sposati (2011, p. 40), quando afirma que devemos ter um posicionamento crítico quanto às visões “superpoderosas” ou de “conotação negativa” que estão sendo construídas em relação à assistência social. Uma vez que

[...] existem mistificações quer da parte dos que idealizam essa política e atribuem-lhe um superpoder e uma capacidade que não tem, quer da parte daqueles que lhe atribuem uma conotação negativa, considerando que a Assistência Social leva à destruição dos direitos sociais ou, então, que ela é operadora do desmanche da seguridade social e linha auxiliar da precarização das políticas sociais universais.

Assim, para a referida autora, o aumento dos investimentos na Assistência é inquestionável, mas não se pode argumentar que esse é o principal motivo do desmanche de nosso sistema de seguridade social e de contenção das demais políticas, ocasionando num processo de refilantropização das ações na área social. Este sempre foi um traço histórico na sociedade brasileira e não fruto da era neoliberal. Contudo, o neoliberalismo tem sido responsável pelo fortalecimento do Estado Mínimo, já que tem como base a focalização e a redução dos direitos sociais. Mas, pensar na Assistência hoje é refletir sobre um quadro de rupturas históricas, um cenário de contradições que abre um novo horizonte ao vincular a Assistência com parte da seguridade social. Por isso, “a luta pela permanência e fortalecimento da seguridade social deve ser fortemente abraçada pela Assistência Social como política de direitos, embora seja a política mais frágil face à previdência social e à saúde” (SPOSATI, 2011, p. 48).

Diante desse debate, entendemos que a Assistência Social é um dos elementos essenciais do tripé da Seguridade Social e não o centro desse sistema. Os rumos tomados e os debates estabelecidos apontam para os avanços históricos que este setor está alcançando nesses últimos anos. Em nosso olhar, trata-se de uma política que passa por um momento de inflexão, mas que em hipótese nenhuma pode-

mos argumentar pela supressão deste tipo de política; visto que, mesmo vivendo em um quadro de redução dos índices, pessoas que vivem em extrema pobreza e pobreza, ainda é expressivo o número de brasileiros que vivem em situação de pobreza e desigualdade social. Segundo dados oferecidos pelo IPEA, em 2009<sup>8</sup>, mais de 13 milhões de pessoas estavam vivendo em situação de extrema pobreza e 40 milhões em pobreza; números ainda expressivos num país em que a população passa dos 190 milhões de habitantes.

Ou seja, ainda é expressivo o número de pessoas que vivem em condições precárias e que precisam urgentemente de políticas de proteção social que atendam rapidamente e diretamente às suas questões. Porém, temos que ter clareza, como bem é colocado por Sposati (2011), de que as políticas na área da assistência são um conjunto dentre as diversas políticas que devem fazer parte da vida dessas pessoas. Investimentos e ações qualificadas e efetivas em outras áreas fundamentais de nosso sistema de proteção social (como a da Saúde, Educação, Habitação entre outras áreas) devem fazer parte central de nosso sistema de proteção social, seja ele contributivo ou não contributivo.

### **A construção de políticas centralizadas nas famílias pobres: aspectos contraditórios**

Refletir acerca do espaço assumido pelos programas de transferência de renda, nos leva a questionar o papel central que as famílias assumiram nessas políticas. No Plano “Brasil Sem Miséria”, as famílias brasileiras permanecem a ter centralidade nas políticas sociais de transferência de renda, pois são compreendidas enquanto esfera de mediação entre as instâncias pública e privada e agente fundamental para o funcionamento da sociedade. Mas, não podemos apenas fazer essas considerações ou enfatizarmos esses preceitos sem atentar para os aspectos contraditórios que esse sistema apresenta e traz para a vida das famílias — os sujeitos principais para os quais essas ações serão dirigidas.

A matricialidade sócio familiar vem colocando a família no centro das políticas sociais da Assistência — como aparece explícito no documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esta Política aponta como eixo central a “centralidade na família para a concepção e a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”. Temos aqui uma mudança de paradigma, onde a família — que era apenas sujeito de intervenção da política social, como apresentado na LOAS de 1993 — passa a ser agente central na efetivação das políticas sociais de Assistência

Social, o que é ratificado a partir da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005). Isso revela seu caráter ativo e participante nas políticas sociais em curso. Essa forma de ver a família a coloca num espaço “privilegiado” e “insubstituível” de proteção social e socialização primária, cujo papel (naturalizado) de provedora de cuidados de seus membros lhe é próprio e continua sendo de extrema importância no atual quadro econômica, político e social. No entanto, as transformações que estão ocorrendo na esfera privada e a ressignificação das formas de composição e papel da família sinalizam que essa família, conforme a PNAS, precisa também ser cuidada e protegida. Fica patente que a Política apresenta as famílias enquanto mediadoras das relações que se dão entre esfera pública e privada e valoriza seu histórico papel de proteção e cuidado na esfera privada.

No entanto, não podemos deixar de ponderar que quando falamos em “família”, falamos em “famílias” no plural por se tratar de uma realidade que está em transformação. Trata-se de uma construção sócio-cultural que se transforma e é construída dentro de um contexto histórico específico que lhe dá características culturais especiais, de acordo com os valores, a cultura, a crença e os hábitos predominantes nesses espaços. Além disso, o cotidiano das famílias pode atuar como espaço de cuidado e proteção, mas também de conflitos e desigualdades como em qualquer outra instituição da vida social<sup>9</sup>.

Toda essa discussão retoma o histórico lugar atribuído à família na configuração do sistema de proteção social brasileiro. Desse modo, cabe colocar o que entendemos por proteção social:

o desenvolvimento de um conjunto de ações preventivas de longa tradição histórica que busca evitar situações de privação ou perda do bem estar dos indivíduos, das famílias, das comunidades que se encontram em situação de risco social (pobreza, miséria, ruptura de vínculos, violência, ausência deliberada, perda da dignidade, entre outros) ou fora dela. São mecanismos construídos historicamente tanto na esfera privada (pela família, vizinhança, organizações religiosas e filantrópicas, mercado e outros), como na esfera pública (pelos serviços e benefícios ofertados pelo Estado, como é o caso dos programas de transferência de renda), contribuindo para a sobrevivência, proteção, integração e solidariedade de uma dada sociedade (MESQUITA, 2012, p. 35).

Estamos afirmando que a compreensão da história da proteção social, de suas práticas informais e formais, pressupõe conhecer não apenas os aspectos da or-

ganização social, dos modelos econômicos vigentes, da divisão entre os espaços públicos e privados, mas também o papel desempenhado pelas famílias nesse processo. Acreditamos que falar em proteção social sem levar em consideração a articulação das esferas pública e privada esconde a importância que a família teve e tem (e nela, a mulher), bem como, não se reconhecem as práticas femininas que são constantemente recriadas diante das situações de vulnerabilidade social. Mas, esse papel de provisão social é retomado com o surgimento do neoliberalismo. Conforme Pereira-Pereira (2004, p.26),

desde a crise mundial do final dos anos 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social. Em vista disso, quase todos os agentes governamentais preveem, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar, particularmente as dirigidas às crianças.

Essa relação impacta diretamente o cotidiano feminino. Nos países em que o Estado de Bem Estar foi mais forte, a autonomia das mulheres em relação ao espaço da casa foi maior. Autoras como Lefaucher (1991) e Bock (1991) ratificam esse argumento ao afirmarem que nos países em que o *Welfare State* foi mais presente, foi maior a autonomia das mulheres por causa da intervenção do Estado na família. Para as autoras, as mulheres foram “casadas” com o *Welfare State* e este as “expulsou” para fora de suas casas, impactando assim nas relações de gênero<sup>10</sup>. A partir disso, averiguamos que os modernos sistemas de proteção social ampliaram suas funções de forma a atingir o interior das casas, das famílias, culminando em ações que chegaram a obscurecer várias atribuições substantivas da família no campo da reprodução e proteção social dos indivíduos (BRANT DE CARVALHO, 2005). Percebe-se, dessa forma, que os Estados de Bem Estar Social tiveram um grande papel interventor, a ponto de modificar as relações nos espaços privados da família, a ponto de se pensar que o histórico papel assumido por esta (de proporcionar bem estar e proteção) se tornaria “prescindível”. Porém, longe disso, a família e o Estado são instituições imprescindíveis de proteção social nas sociedades capitalistas e reconhecidos estudos apontam para isso, como acontece na clássica obra de Gosta Esping-Andersen<sup>11</sup> (1991).

Segundo Esping-Andersen, o Estado promove o bem estar ao lado do mercado e da família: “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de



provisão social” (1991, p. 101). Nesse trecho, Andersen aponta a família como uma das instituições fundamentais na promoção do bemestar social nos países da Europa Ocidental. Contudo, uma grande lacuna de sua obra foi o fato de não ter abordado a forma como a família se torna uma esfera de proteção durante esse período. Quando questionado por estudiosas feministas acerca de sua negligência a respeito do papel das famílias e das mulheres nos diferentes modelos de intervenção apresentado por ele, reconheceu que não abordou com propriedade o papel da família nesses modelos, focando na relação Estado-mercado dentro desses sistemas. Alguns anos depois, Andersen recuperou a realidade interna da família para ampliar sua base de análise dos Estados de Bem Estar social das economias capitalistas. Assim, em *Women in the New Welfare Equilibrium* (2003), o autor comenta que a inserção das mulheres no mercado de trabalho foi fundamental e responsável por um “*new welfare equilibrium*”. O trabalho feminino tem se tornado fundamental para manter ou elevar o padrão de vida de muitas famílias, notadamente nos quadros de grande dificuldade econômica. Logo, ele promove um bem estar doméstico e melhoria do padrão de vida de suas famílias. E, isso continua latente, porquanto a cada ano o trabalho feminino e o seu salário passaram a ser exigido pelas famílias para manter o padrão de vida, bem como servir de estratégias para redução dos índices de pobreza.

*Indeed, all across the advanced world, families increasingly require women's work income in order to uphold living standards. Family poverty rates are far lower when mother is also employed. Put differently, women's employment is becoming central in any anti-poverty policy [...] Besides the predictable finding that number of children raise poverty risks [...] mothers employment is everywhere decisive in avoiding child poverty (ESPING-ANDERSEN, 2003, p.600).*

Ratificando nossa percepção, Brant de Carvalho (2003, p. 269) afirma que há alguns anos atrás, com a existência dos chamados Estados de Bem Estar Social, acreditava-se que o Estado seria “capaz de atender a todas as demandas de proteção. Hoje, nas sociedades em que vivemos, um conjunto de fatores derrubou nossas expectativas e vem exigir soluções compulsoriamente partilhadas entre Estado e sociedade”. As famílias e as políticas públicas apresentariam funções correspondentes e essenciais ao desenvolvimento, proteção e bem estar social dos indivíduos. Fatores sociais, políticos, culturais e econômicos contribuíram para isso e tem valorizado à família como estratégia de redução da situação de vulne-

tabilidade social. Isso coloca em pauta que as famílias e suas novas configurações, mesmo diante das situações de vulnerabilidade social, continuam a ser um eixo importante de inclusão e proteção social de muitos.

Conforme a referida autora, a centralização das políticas sociais na família fez com que esta passasse a ser considerada como agente “corresponsável” pelo desenvolvimento dos cidadãos. “O Estado e a família desempenham papéis similares, em seus respectivos âmbitos de atuação: regulam, normatizam, impõem direitos de propriedade, poder e deveres de proteção e assistência” (BRANT DE CARVALHO, 2003, p. 268). Ou seja, a família volta ao quadro político de discussão, debate e intervenção e se torna o centro das políticas sociais. Numa intervenção conjunta com o Estado, culminando em funções correlatas, complementares e são imprescindíveis ao desenvolvimento da sociedade.

Conforme Pereira (2006, p. 25), é nesse interím que “introduz-se a problemática da família como importante substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos”. Dentro de uma concepção neoliberal, o presente discurso defende que esses agentes — como as famílias — devem partilhar com o Estado as responsabilidades no que se refere à promoção de bens e serviço na área de bem estar social que, até então, nos estados de bem estar social estavam sob a competência dos poderes públicos. E, elas devem funcionar como fontes privadas de proteção social.

Entendemos que presenciamos, hoje, a transição de um sistema de proteção social garantido pelo Estado social<sup>12</sup> para um sistema privado e baseado nas relações tradicionais de proximidade e solidariedade. As mudanças estruturais neoliberais estão ampliando a participação da família nos sistemas de proteção social pública, em especial, nos casos das famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. O discurso neoliberal defende a tese de que as famílias devem “partilhar” com o Estado as responsabilidades quanto à promoção de bens e serviços na área de bem estar social. E, devem funcionar como fontes privadas de proteção social. Temos, então, conforme Pereira (2006, p. 25), um contexto de mudanças estruturais que serviu de justificativa para a formação de um modelo misto ou plural de proteção social, denominado de “pluralismo de bem-estar”, que, paulatinamente, colocou as famílias em destaque. E neste modelo, as famílias têm sido apropriadas pelo Estado como se fizessem parte de uma estratégia privada de combate à pobreza nos programas de transferência de renda, e esta escolha tem-se dado ratificando a compreensão dessas como um agente fundamental para o desenvolvimento da sociedade.

E, é neste contexto de matricialidade sócio familiar, que a família ganha visibilidade e relevância no cenário político, enquanto estratégia de intervenção e execução de ações na área social. Todavia, insistimos em apontar o aspecto contraditório da relação que se estabelece entre o Estado e as famílias, uma vez que as mulheres continuam sendo as maiores responsáveis pela família, esfera caracterizada pelo cuidado dos filhos e afazeres domésticos. Ao afirmar isso, não queremos naturalizar esse espaço como um lugar de e para as mulheres. Longe disso, nossa preocupação é enfatizar a necessidade de um olhar atento as relações de gênero na hora de se problematizar — e implementar — as políticas sociais, principalmente essas que têm a família como central. É importante desnaturalizar esse espaço. Justifica-se a matricialidade sociofamiliar a partir do argumento de que as políticas de proteção à família teriam maior impacto nas condições de vida da população pobre. A princípio, concordamos com essa argumentação, pois reflete o reconhecimento do papel e da importância das mulheres na gestão das famílias pobres. Mas, é importante realçar alguns pontos conflitantes, posto que essa política ao mesmo tempo em que valoriza as mulheres, centralizando nela as suas ações, terminam por responsabilizá-las — e a suas famílias — quanto aos possíveis sucessos ou fracassos diante da efetividade de suas ações, tornando, assim, os homens pobres invisíveis nos atendimentos da assistência social (BARBOSA, 2012)<sup>13</sup>. A matricialidade termina por reforçar o papel da mulher como mãe e única responsável na família, afirmando assim uma centralidade não apenas na família, mas uma centralidade na mulher-mãe (CARLOTO, 2006). Como apontam Freitas *et all* (2012, p. 117):

Se programas como o PBF acabam por reforçar a tradicional associação da mulher com a maternidade e com as tarefas pertencentes à esfera reprodutiva; por outro lado, possibilita a estas mulheres uma entrada e um reconhecimento maior no mundo público. Além disso, estes mesmos paradigmas que sustentam o foco das políticas nas mulheres e crianças, não inserem o homem nesta perspectiva. Essa invisibilidade masculina demonstra que, pelo menos no que tange às políticas assistenciais, há uma clara demarcação que enfoca o papel feminino. Uma vez que gênero pressupõe necessariamente uma dimensão relacional — portanto envolvendo mulheres e homens —, pode-se notar que essa dimensão não aparece priorizada em tais políticas. (...). Podemos dizer que em vez de um olhar de gênero sobre as políticas, o que assistimos é um olhar generificado atuando sobre as políticas ao definir o que é “coisa” de mulher ou do homem.

Analisando o papel das famílias nas políticas públicas na América Latina, Guillermo Sunkel (2006) alega que tem se dado às famílias um papel chave no sistema de proteção social atual e esse aspecto entra em cena nas discussões das políticas públicas após uma forte crítica feita pelo movimento feminista às políticas sociais e a centralidade que tem dado às famílias. Segundo o autor, contraditoriamente,

el régimen tiene una orientación ‘familista’ que no libera a la mujer de las responsabilidades familiares y en el sistema de protección social persiste el modelo tradicional de hombre proveedor mujer cuidadora”. As políticas de orientação “familista” são contraditórias já que responsabilizam as famílias pelo cuidado e proteção dos seus, reconhecendo-a enquanto uma rede básica de proteção nas esferas da produção e reprodução, mas, em contrapartida, não levam em consideração as capacidades desses agentes frente aos recursos e oportunidades que lhes são possíveis e existentes diante de um quadro de grande vulnerabilidade social. Para o autor, “la existencia de desigualdades en el acceso a las oportunidades y a los recursos es un problema de La sociedad en su conjunto que tiene implicancias para la política social.

Logo, deve ser melhor problematizada e analisada. Para Mireya Suárez e Marlene Libardoni (2006), que realizaram avaliação do Programa Bolsa Família em alguns municípios do Brasil, este programa teve impactos importantes na vida das famílias estudadas. Segundo as autoras, o Programa impacta positivamente a vida das mulheres beneficiárias, principalmente, no que se refere ao acesso a uma renda, ao fato de se tornarem consumidoras em seus lares, a mudanças na relação de negociação e barganha em seus lares, e o acesso a documentos de identificação básicos. Entretanto, também apontam para a necessária concretização de instituições públicas que possibilitem a reprodução da vida dessas famílias, particularmente em áreas da saúde e educação.

Quanto a esse debate, Lavinas e Nicoll (2006), ao analisar a situação de vulnerabilidade social de arranjos familiares brasileiros, colocam que apesar do impacto positivo dos programas de transferência no combate à pobreza de famílias carentes, é de suma importância que se construam políticas permanentes e universais de apoio às famílias no Brasil. Já que o custo social na esfera da reprodução é alto e acaba por afetar, na sua maioria, mais as mulheres do que os homens, uma vez que cabe às mulheres o custo da maternagem e dos cuidados dos filhos e/ou familiares. E, quando essas mulheres encontram-se sozinhas, em situação de

monoparentalidade familiar, o “ônus” é elevadíssimo, por envolver desafios profissionais e responsabilidades familiares. Segundo os autores, ocorre a urgência na redução do tempo e dos custos dos encargos domésticos que as mulheres acabam por ter com as obrigações familiares. Para que isso possa ocorrer, o governo deve investir em políticas públicas que universalizem o acesso a serviços de qualidade e que reduzam as desigualdades sociais e de gênero de nosso país.

Freitas *et al.* (2013) colocam elementos essenciais para o debate visto que a centralização das famílias nas políticas sociais acaba por colocar em pauta e responsabilizar as mulheres pela provisão dos que estão sob seus cuidados (idosos, crianças, adolescentes, enfermos, doentes mentais). Já que nas políticas sociais, “o contato da família com a sociedade e com o Estado continua ocorrendo em grande parte por meio da figura materna. As políticas sociais dirigidas a esse público tomam como pressuposto a presença de alguém em casa para cuidar daqueles, e esse lugar é ‘naturalmente’ identificado com a mulher” (2013, p. 31). As famílias (lugar das mulheres) são objetos de intervenção das políticas sociais, exatamente por causa de características socialmente construídas, a partir de um viés de gênero, na manutenção de seus membros.

Por outro lado, Mioto (2013), enfatiza que essa discussão expõe uma gama complexa e contraditória em torno da família que é eixo central da política de assistência social. Uma vez que a centralidade da família no campo da política abre espaço para incrementar práticas que promovam a proteção e a participação cidadã das famílias ou, o seu inverso, que reforcem a lógica do controle do Estado sobre as famílias, por meio da reiteração de práticas de caráter disciplinador... (2013, p.12).

Dessa forma, a centralização na família não significaria uma conquista e ampliação de direitos cidadãos a essas famílias, tal como preconizado na lei. Instalados esses aspectos contraditórios, o que podemos fazer?

Frente a esse questionamento, vemos que entender as famílias como lugar privilegiado da política social, sem uma problematização e um estudo aprofundado sobre a temática, “naturaliza” a família e desconsidera todo um conjunto de questões que estão por trás da vida de cada família. Essa priorização valoriza as famílias como espaço privilegiado de proteção social e desloca a atenção e responsabilização do Estado frente às múltiplas expressões da “questão social” que são postas cotidianamente à nossa sociedade. E, com isso, o acesso universal às políticas públicas sociais (creches, escolas em tempo integral, asilos, políticas de saúde integrais a mulheres e homens, habitação de qualidade, redes de saneamen-

to adequada, jornadas de trabalhos menores e flexíveis para homens e mulheres), que é fundamental para a vida das famílias em situação de vulnerabilidade social, fica em um segundo plano. Não se conseguindo efetivamente a desmercantilização desses serviços por meio de políticas que compensem dignamente essas famílias — leia-se, as mulheres — por todo o esforço que acaba tendo que dedicar para as atribuições que são assumidas na esfera do privado, do doméstico, do lar.

### **Considerações finais**

Diante do exposto, verificamos que o atual sistema brasileiro de proteção social não contributivo da Seguridade Social (como os programas de transferência de renda) conquistou uma dimensão inesperada no combate à pobreza e à redução da vulnerabilidade e da desigualdade social em nosso país. A partir disso, os programas de transferência de renda com condicionalidades e centrados nas famílias pobres apresentam-se como estratégia dominante desse sistema. Mas, como vimos, essa estratégia não é isenta de debates, questionamentos e contradições.

Apesar dos avanços históricos alcançados por nosso sistema de proteção social não contributivo, que tornou a Assistência Social num dos elementos essenciais do tripé da Seguridade Social, entendemos que as políticas na área da assistência são um conjunto dentre as diversas políticas que devem fazer parte da vida dos brasileiros. Mas, isso não pode ser considerado como o principal motivo do desmanche de nosso sistema de seguridade social e de contenção das demais políticas, ocasionando num processo de refilantropização das ações na área social. Por outro lado, é essencial que investimentos e ações qualificadas e efetivas em outras áreas fundamentais de nosso sistema de proteção social (como a da Saúde, Educação, Habitação entre outras áreas) devem fazer parte central de nosso sistema de proteção social, seja ele contributivo ou não contributivo.

Além disso, a construção de políticas centralizadas nas famílias pobres abre espaço para questões que são complexas e contraditórias, e que precisam ser debatidas e problematizadas em maior profundidade. O fato é que a centralidade das políticas sociais na família transfere uma grande carga de trabalho e uma gama de responsabilidade a essas mulheres, sem que sejam levados em consideração os aspectos contraditórios dessa relação. Para isso, é imprescindível desnaturalizar e desonerar as mulheres do eixo central das políticas na área da assistência social, bem como é imperativo, mais do que nunca, aos formuladores e implementadores de políticas a construção de um olhar de gênero que efetivamente se estabeleça nas políticas. É preciso ações

que possuam explicitamente o objetivo de alterar as relações de gênero, e não que atuem de forma a ratificar essas relações.

O grande “mote” em debate no que concerne à priorização dos programas de transferência de renda e à centralidade da família é a ausência de considerações e debates sobre a viabilidade dessas propostas, seus principais impactos e o contexto em constante transformação e conflito que faz parte da vida das famílias que são sujeitos e beneficiárias desse tipo de intervenção pública. Uma questão básica, nesse sentido, é a própria definição do que é família. Essas considerações e debates devem buscar entender o que elas significam e representam na e para a sociedade brasileira e atentar para os padrões culturais onde essas famílias se inserem. Precisamos ouvir essas famílias para, dessa forma, possibilitar uma intervenção qualificada e comprometida com as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade.

Consideramos, enfim, que este trabalho apresenta reflexões aprofundadas e fundamentais que contribuem para uma intervenção qualificada e comprometida com as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade e, portanto, dirige-se aos estudiosos, profissionais das diversas áreas do conhecimento, bem como aos formuladores, implementadores e gestores das políticas públicas na área social. De forma que tal postura evite que os programas de transferência de renda se transformem na principal política governamental, bem como se deixe a cargo do privado — da esfera doméstica, da família, principalmente das mulheres — a responsabilidade pela promoção de cuidados e bem-estar de seus membros. Sempre numa busca constante pela conquista e efetiva universalização dos direitos cidadãos por meio do Estado.

## Referências

BARBOSA, D. de O. *Assistência Social e Gênero: reflexões sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. In: Cd-room Anais do 7º Encontro Nacional de Política Social, junho de 2012.

BOCK, Gisela. *Pobreza feminina, maternidade e direitos das mães na ascensão dos Estados Providência (1890-1950)*. In: FRAISSE, G.; PERROT, M. A história das mulheres no Ocidente: o século XIX. Trad. De M. H. da C. Coelho, I.M. Vaquinhas, L. Ventura, G. Mota. Porto: Afrontamento; São Paulo: EBRADIL, 1994, (p. 435-477)..,

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. *Famílias e políticas públicas*. In: Ana Rojas Acosta e Maria Amália Faller Vitale (organizadoras). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2005.

\_\_\_\_\_. *Famílias e políticas públicas*. In: Ana Rojas Acosta e Maria Amália Faller Vitale (organizadoras). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2003.

BRASIL. *Bolsa Família*, Lei n. 10.836 de 2004.

\_\_\_\_\_. *Caderno SUAS*, n° 4, novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal*, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*, n. 8.742 de 1993.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*, 2005 e 2011.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social*, 2004.

CARLOTO, C. M. “*Gênero, políticas públicas e centralidade na família*”, *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 86, São Paulo: Cortez, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Women in the New Welfare Equilibrium*. In: *The European Legacy*. Vol. 8, n.5, p. 599-610, 2003.

\_\_\_\_\_. *As três economias do Welfare State*. In: *Revista Lua Nova*, n.24, São Paulo: CEDEC, 1991, p.85-115.

FREITAS, R. de C. S. *et all*. “*Famílias e Serviço Social – algumas reflexões para o debate*”. *Família Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas* (org.: DUARTE, M. J. de O. e ALENCAR, M. M. T. de), Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. . “*Política social, famílias e gênero – temas em discussão*”. *Revista Argumentum*, v. 4, n. 2, Vitória, 2012.

\_\_\_\_\_. “*Em nome dos filhos, a formação de redes de solidari-idade – algumas reflexões a partir do caso de Acari*”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 71; São Paulo: Cortez, 2002.

IPEA. *Nota Técnica*, n° 3, 2012.

\_\_\_\_\_. *Comunicados IPEA*. Mudanças recentes na pobreza brasileira. N. 111, 15 de setembro de 2011.

JACCOUD, Luciana. *Proteção social no Brasil: debates e desafios*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009a (p. 57 - 86).



LAVINAS, Lena e NICOLL, Marcelo. *Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco?* In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 1, p. 67-97, 2006.

LEFAUCHER, N. *Maternidade, Família, Estado*. In: PERROT, M. e DUBY, G. (org. :) *História das Mulheres no Ocidente*. Porto: Ed. Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1994, (p. 479-503),.

LEONE, Eugenia; MAIA, A.; BALTAR, Paulo E. *Mudanças na composição das famílias e impactos sobre a redução da pobreza no Brasil*. In: Economia e Sociedade. Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 59-57, abril/2010.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. In: IPEA, textos para discussão, n. 1283, jun./2007.

MESQUITA, Adriana de Andrade. *Proteção social na alta vulnerabilidade: o caso das famílias monoparentais femininas / Adriana de Andrade Mesquita*. -- Rio de Janeiro, 2012 (tese doutorado UFRJ/IE).

MIOTO, Regina Célia. “*Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais*”. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres (orgs.). *Família & Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. Lumen Juris editora, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. *A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000*. In: *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010 (4ª ed.).

NERI, Marcelo. *Desigualdade de Renda na Década*. In: FGV/CPS, 2011.

OSÓRIO, Rafael G.; SOUZA, P.H.G.F.; SOARES, S.S.D.; OLIVEIRA, L.F.B. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. In: IPEA, Textos para Discussão 1647; Brasília, agosto 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. In: *Necessidades Humanas Básicas: subsídios a crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar*. In: SALLES, Mione Apolinário Sales et al. *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos* (org.), São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *P. Pluralismo de bem estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo*. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, p. 135-160, 2004.

POCHMANN, Márcio. *Estrutura Social no Brasil: mudanças recentes*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 104, out/dez. 2010, p. 637-649.

ROCHA, Sônia. *Transferência de renda federais: focalização e impactos sobre a pobreza e desigualdade*. In: *Revista Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, jan./fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004*. In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, 16 (2), p. 265-299, maio/agosto de 2006.

SAFFIOTI, Heleieth. *O Poder do Macho*. São Paulo: Moderna, 1987.

SARACENO, Chiara. *Sociologia da família*. In: Lisboa: Editorial Estampa Ltda., 1997.

SCOTT, Joan. “*Gênero: uma categoria útil de análise histórica*”, *Cadernos SOS Mulher*, Recife, 1990.

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. --- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, p. 13-56.

SOSATI, Aldaíza. *Assistência Social em debate: direito ou assistencialização*. In: *O trabalho do assistente social no SUAS: Seminário Nacional*. CFESS – Brasília: CFESS, 2011.

SUÁREZ, Mireya e LIBARDONI, Marlene. *O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres*. In: VAITSMAN, Jeni e PAES-SOUSA, Rômulo (orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados, Volume II: Bolsa Família e Assistência Social*, Brasília, DF: MED; SAGI, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2006.

SUNKEL, Guillermo. *El papel de La familia em La protección social em America Latina*. In: *Series CEPAL Políticas Sociales*, n. 120, abril 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2007 (3ª ed.).

## Notas

- 1 Assistente Social, Mestre em Política Social pela UFF e Doutora em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente é professora do curso de Serviço Social da Universidade Veiga de Almeida, Campus Cabo Frio. Email: [adrianamesquita45@hotmail.com](mailto:adrianamesquita45@hotmail.com).
- 2 Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social pela ESS/UFRJ, e pós-doutoranda no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Lisboa. Professora Associada da Escola de Serviço Social da UFF e Vice-Coordenadora do Programa de Estudos Pós-Graduadas em Política Social – Mestrado e Doutorado em Política Social/UFF. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Histórica sobre Proteção Social/Centro de Referência Documental (NPHPS/CRD). Email: [ritacsfreitas@uol.com.br](mailto:ritacsfreitas@uol.com.br).
- 3 Sobre mínimos sociais ver obra de Pereira, 2007.
- 4 Ministérios do Trabalho e Emprego, Educação, Desenvolvimento Agrário, da Cultura, das Cidades e da Fazenda (Operações Oficiais de Crédito), Arquivo Nacional, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e as Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos.
- 5 Conforme o CADERNO SUAS (N. 4, Nov. 2009, p. 14), “Em outubro de 2003, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o PBF para atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, aportando R\$ 5 bilhões ao programa, o que possibilitou o aumento de 1,2 milhões de famílias beneficiárias em 2003 para 6,5 milhões de famílias em 2004. O aumento dos recursos destinados ao BPC explica-se a partir da promulgação do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que ampliou o critério de elegibilidade quando diminuiu a idade para concessão de 67 para 65 anos e estabeleceu a não contabilização, na renda per capita familiar, do benefício já concedido a outro idoso da família”.
- 6 Cf. NERI, 2011; MEDEIROS, 2011; POCHMANN, 2010; OSÓRIO, 2011; LEONE, 2010; JACCOUD, 2009; ROCHA, 2008 e 2006.
- 7 E que, na verdade, para proporcionar uma efetiva proteção deveria, em nosso entendimento, estar articulada a outras políticas do campo da Seguridade Social (como a saúde e previdência) e fora dela também (como educação, habitação, trabalho, cultura, etc.).
- 8 Estamos trabalhando com do IPEA de 2009 por não terem outros dados mais recentes publicados por esse instituto de pesquisa.
- 9 Cf. FREITAS, BRAGA e BARROS (2013).
- 10 Para a discussão acerca das relações de gênero, cf. o texto clássico de Scott (1990). Entendemos gênero como conceito fundamental para analisar historicamente as relações – de poder – construídas historicamente entre homens e mulheres. Esse uso rejeita a validade interpretativa da ideia das esferas separadas e defende que estudar as mulheres de forma separada perpetua o mito de que uma esfera, a experiência de um sexo, tem muito pouco ou nada a ver com o outro

sexo. Ademais, o gênero é igualmente utilizado para designar as relações sociais entre os sexos. O seu uso rejeita explicitamente as justificativas biológicas, como aquelas que encontram um denominador comum para várias formas de subordinação no fato de que as mulheres têm filhos e que os homens têm uma força muscular superior. O gênero se torna, aliás, uma maneira de indicar as ‘construções sociais’ – a criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres. É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres. O gênero é, segundo essa definição, uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado.

- 11 Gosta Esping-Andersen é um dos principais estudiosos dos Estados de Bem Estar Social e o seu papel nas economias capitalistas. Sua clássica obra é a *The Three Worlds of Welfare Capitalism* de 1990.
- 12 Que não chegou a se implantar no Brasil de forma plena.
- 13 Essa relação encontra-se melhor problematizada em FREITAS *et al* (2012), bem como CARLOTO (2006), SUÁREZ e LIBARDONI (2007) E MIOTO (2010).

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.

