

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS**

**SALVADORA ROSANE PESSANHA GOMES**

**“MULHERES NA CORDA BAMBA”: Um olhar sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias gerenciadas por mulheres em cumprir as condicionalidades do PBF**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES**

**2016**



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS

**SALVADORA ROSANE PESSANHA GOMES**

***“MULHERES NA CORDA BAMBÁ”***: um olhar sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias gerenciadas por mulheres em cumprir as condicionalidades do PBF

CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2016

**SALVADORA ROSANE PESSANHA GOMES**

**“MULHERES NA CORDA BAMBÁ”**: um olhar sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias gerenciadas por mulheres em cumprir as condicionalidades do PBF

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social de Campos, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**Orientador(a)**: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares

CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2016

BANCA EXAMINADORA

**SALVADORA ROSANE PESSANHA GOMES**

**“MULHERES NA CORDA BAMBÁ”**: um olhar sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias gerenciadas por mulheres em cumprir as condicionalidades do PBF

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

---

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares  
UFF - Universidade Federal Fluminense

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivana Arquejada Faes  
UFF - Universidade Federal Fluminense

---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Cláudia Mara B. dos Santos Alvarenga  
UFF - Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2016

*Dedico este trabalho especialmente a DEUS, porque sem a sua presença ao meu lado eu não teria chegado até aqui, a ELE toda Honra e Glória. Também a minha família pela compreensão na ausência e apoio nos momentos difíceis.*

## AGRADECIMENTOS

Neste momento tão especial quero agradecer primeiramente a Deus, esta Força Maior, por me dar coragem, determinação e persistência a essa altura da minha vida para realizar um sonho há tanto tempo almejado.

Aos meus queridos pais, que nos ensinamentos da vida foram mestres, cuja maior herança foram seus exemplos de dignidade e respeito ao próximo. Onde quer que estejam sei que me abençoam e vibram com minha vitória.

Aos meus filhos, presentes do Senhor, aos quais pretendo deixar um legado de persistência e fé. Obrigada pela compreensão, apoio e por compartilhar suas vidas comigo.

Aos meus irmãos, especialmente Rosa e Dilcéa, minhas maiores incentivadoras que se realizam através das minhas conquistas, pois não tiveram a mesma oportunidade.

Não posso deixar de citar, minhas queridas sobrinhas Rosimere e Marise, pela presença em momento oportuno na hora do sufoco, vocês tem parte nesta conquista.

As amigadas cultivadas na faculdade, personagens marcantes que estarão presentes na minha história, por dividir os momentos de ansiedade e angústia das provas e trabalhos, pelas palavras de apoio e incentivo nos corredores da UFF. Em especial a amiga Cristina Rocha, pela boa vontade em ajudar nas minhas dificuldades.

Às Assistentes Sociais e profissionais do CRAS-Penha, por me receberem e compartilhar comigo o saber no tempo em que estivemos neste espaço de trabalho tão rico em aprendizado.

À orientadora e mestra, Luzia Helena Galaxe, pela orientação com liberdade neste processo, pelo apoio, pelo sorriso que contagia, pois o verdadeiro mestre é aquele que mostra os caminhos, sem aprisionar nas rédeas, levando o discípulo a conduzir seu próprio destino.

A os professores deste campo acadêmico, pelo empenho e dedicação, cada um de vocês de forma especial deixaram suas marcas.

Enfim, a todas as pessoas que já faziam parte da minha história e outras tantas que surgiram em meu caminho e que de alguma forma contribuíram significativamente para a realização desse sonho.

*“Todas as manhãs ela deixa os sonhos na cama,  
Acorda e põe sua roupa de viver.”*

*(Clarice Lispector)*

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por finalidade discutir sobre a importância do Programa Bolsa Família para as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, gerenciadas por mulheres, e as dificuldades enfrentadas por estas famílias em cumprir com as condicionalidades impostas para a inserção e manutenção do PBF no CRAS Penha no Município de Campos dos Goytacazes. Para tratar dessa realidade traremos um breve panorama da Assistência Social como Política Pública pós Constituição Federal de 1988, bem como os programas de transferência de renda até o Programa Bolsa Família e suas condicionalidades. Além disso, iremos trabalhar os novos arranjos familiares e as famílias em situação de pobreza gerenciadas por mulheres, e as dificuldades, que estas famílias encontram para cumprir as condicionalidades do Programa.

**Palavras-chave:** Pobreza; Família; Programa Bolsa Família; Condicionalidades.



## **LISTA DE SIGLAS**

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**BSEP**– Benefício para a Superação da Extrema Pobreza

**BUJ**– Benefício Variável Vinculado ao Jovem

**CADÚNICO** – Cadastro Único Nacional

**CF** – Constituição Federal

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

**DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MS** – Ministério da Saúde

**NOB/SUAS** – Norma Operacional Básica

**PAIF** – Proteção e Atendimento Integral à Família

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PETI** – Programa de erradicação do Trabalho Infantil

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

**SAGI** – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

**SIBEC** – Sistema de Benefícios aos Cidadãos

**SICON** – Sistema de Condicionalidades

**SMFAS** – Secretaria Municipal da Família e Assistência Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> – Famílias com renda familiar mensal de até R\$77,00 por pessoas .....	<b>24</b>
<b>TABELA 2</b> – Famílias com renda familiar mensal de até R\$154,00 por pessoas .....	<b>24</b>
<b>TABELA 3</b> – Condições consideradas de Vulnerabilidades Sociais no Brasil no período de 1991 a 2010.....	<b>31</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. BREVE PANORAMA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: algumas considerações</b> .....	15
1.1. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil no combate a pobreza.....	16
1.2. O Programa de transferência de renda Bolsa Família e suas condicionalidades .....	20
<b>2. A REALIDADE DAS FAMÍLIAS GERENCIADAS POR MULHERES EM SITUAÇÃO DE POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: necessidade de inserção e dificuldade de cumprir com as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família</b> .....	28
2.1. Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidades sociais .....	29
2.2. As dificuldades enfrentadas pelas famílias em situação de pobreza gerenciadas por mulheres para cumprir com as condicionalidades do PBF: mulheres na corda bamba no CRAS/Penha .....	35
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	45
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	48
<b>ANEXOS</b> .....	52

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso, cujo título é: *“Mulheres na corda bamba”*: *um olhar sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias gerenciadas por mulheres em cumprir as condicionalidades do PBF*, é fruto da experiência em estágio supervisionado em Serviço Social no âmbito do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) localizado no bairro da Penha, no município de Campos dos Goytacazes no período de maio de 2013 a julho de 2014.

As primeiras aproximações com o tema ocorreram através da disciplina de Pesquisa em Serviço Social, que requisitou dos alunos que realizássemos uma pesquisa relacionada ao nosso campo de estágio e também por meio do Projeto de Intervenção do Estágio Curricular na observação do cotidiano da prática profissional do Serviço Social na Instituição. Ao realizarmos a pesquisa de campo para a disciplina de Pesquisa em Serviço Social, constatamos na análise dos dados que, os maiores índices de famílias cadastradas no CRAS-Penha são de famílias gerenciadas por mulheres e também há aquelas que, apesar da presença masculina é a mulher a gerenciadora dos recursos.

A escolha do tema se deu nesta direção, em reconhecimento das dificuldades enfrentadas por estas mulheres em cumprir com as condicionalidades do PBF, pois, precisa estar inserida no Programa de transferência de renda Bolsa Família para complementar sua renda, e na maioria dos casos esta mulher também precisa deixar seu lar e sua prole aos cuidados de outrem para trabalhar, o que a deixa em uma situação complicada tendo que equilibrar o cumprimento das condicionalidades do programa e ao mesmo tempo se manter no mercado de trabalho mesmo que seja informal.

Diante deste contexto, pretendemos mostrar como estas mulheres lidam com o cumprimento das condicionalidades impostas pelo PBF, as maneiras que ela encontra para manter seus filhos matriculados na escola e, sobretudo, cumprir com a frequência de, no mínimo, 85% nas aulas; manter o cartão de vacina e as consultas atualizadas, cuja inserção determina a efetividade no controle da saúde e educação dos filhos entre 0 e 17 anos, com frequência escolar superior ou igual a 85% e comparecimento mensal ao posto de saúde para o acompanhamento e avaliação do desenvolvimento físico da criança.

Este trabalho monográfico será dividido em dois capítulos. No primeiro capítulo, intitulado: “Breve panorama da Política de Assistência Social no Brasil pós Constituição de 1988: algumas considerações,” apresentaremos um breve levantamento sobre a assistência social no Brasil como política pública a partir da Constituição de 1988. Em seguida serão abordados os programas de transferência de renda no Brasil, para então abordarmos o carro chefe da assistência social, o PBF- Programa Bolsa Família e suas condicionalidades.

Para entendermos o programa PBF, tivemos que percorrer o caminho da Política de Assistência no Brasil, e observamos que, somente com a Constituição Federal de 1988 e a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 é que a Política de Assistência foi legitimada e passou a fazer parte do tripé da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) com a função de concretizar os direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Segundo Yazbek (2004), com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Neste contexto, para que a população tivesse acesso aos benefícios da assistência social, foram criados os CRAS: Centros de Referência da Assistência Social que são unidades públicas estatal, localizadas em áreas de vulnerabilidade social com objetivo de executar serviços de proteção básica, como os serviços de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), onde se realizam trabalhos com as famílias, com o objetivo de fortalecer a função protetiva das mesmas, permitindo a identificação das necessidades existentes no âmbito familiar.

Como assegura a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009, p.7), os usuários dos serviços de proteção social básica são: famílias em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, do precário e/ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência do CRAS.

De acordo com a tipificação os objetivos do serviço de proteção social básica, são: o fortalecimento de vínculos familiares, evitando que sejam rompidos, a fim de melhorar a qualidade de vida desses indivíduos; promoção de acesso a benefícios, como os programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais entre outros.

No segundo capítulo, cujo título é: “a realidade das famílias gerenciadas por mulheres em situação de pobreza e vulnerabilidade social: necessidade de inserção e dificuldade de cumprir com as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família” abordaremos as várias formações familiares dando destaque às famílias gerenciadas por mulheres em situação de pobreza e vulnerabilidade social, sua necessidade de inserção nos programas de transferência de renda e como estas famílias lidam com as dificuldades em cumprir com as condicionalidades deste programa. Traremos nossa experiência no CRAS-Penha, juntamente com relatos das usuárias do PBF.

A inserção e permanência destas famílias no PBF está condicionada ao cumprimento das condicionalidades. No entanto durante o período de realização do estágio no CRAS- Penha, observamos que os usuários do PBF ao contrário do que pensa o senso comum, não é composta de sujeitos indolentes e preguiçosos que não gostam de trabalhar, mas que em sua maioria estão inseridos em um mercado de trabalho precário e informal, que vivem em condições precárias de moradia, cuja estrutura organizacional familiar está em processo de mudança, levando a mulher a assumir as atividades de proteção, cuidado e educação dos filhos, em outras palavras esta mulher vive em uma corda bamba, tentando equilibrar todos os papéis que lhes são impostos.

Para tentar entender o contexto destas famílias e as dificuldades que encontram para cumprir as condicionalidades do PBF, buscaremos alternativas em um sólido referencial teórico. Respondaremos nossa análise na busca de um olhar mais aprofundado sobre esta temática evitando o caráter imediatista da mera aparência dos fenômenos que coloca estas mulheres chefes de família como responsáveis pelo descumprimento das condicionalidades do programa, e culpadas pela perda do benefício. Nossa visão estará voltada para descortinar as múltiplas pressões impostas a esta mulher e os fatores que levam ao descumprimento das condicionalidades.

É interessante observar que a situação de pobreza e vulnerabilidade leva as famílias a recorrerem à assistência social, especialmente os programas de transferência de renda, no caso em questão o PBF, mas, este não é suficiente para sanar os problemas da família, em decorrência do valor que é repassado a estas famílias. Em alguns casos coloca as famílias gerenciadas por mulheres em uma corda bamba, visto que este programa de transferência de renda, por si só não dá conta de suprir as necessidades básicas de uma família. Muitas famílias recorrem ao benefício assistencial para complementar a renda, advinda de trabalho informal, e mal remunerado,

sobrecarregando as mulheres no cuidado com os filhos, e dificultando no cumprimento das condicionalidades do PBF.

Diante destas colocações, despertamos para um olhar diferenciado acerca do tema, visto que estas mulheres são sujeitos e merecem uma escuta qualificada, portanto, conhecer o desabafo destas mulheres para se manterem inseridas no PBF, que as põe em uma situação de instabilidade emocional, esse olhar aguçado sobre esta realidade vivenciada por elas contribui com um saber e uma possível intervenção diferenciada na direção da efetivação da Política de Assistência Social como direito.

Portanto, para que possamos aprofundar a problemática vivenciada por estas famílias em cumprir com as condicionalidades do Programa Bolsa Família, será realizada uma nova análise da pesquisa de campo, realizada em 2013 em diálogo com os autores escolhidos para a fundamentação teórica, objetivando uma melhor compreensão destas questões.

Ao final como conclusão do trabalho, buscaremos o reconhecimento das famílias gerenciadas por mulheres, e inseridas no PBF, como sujeitos de direitos, que necessitam serem ouvidas, e orientadas quanto aos seus direitos e deveres, para se manterem inseridas no PBF e romperem com o ciclo da pobreza. Além disto, é necessário conscientizar estas mulheres que o cumprimento das condicionalidades existe, não apenas como uma troca para o recebimento do benefício, mas também como acesso aos serviços de Saúde e Educação e Assistência Social.

## **CAPÍTULO I - BREVE PANORAMA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Neste capítulo inicial, vamos trazer um breve panorama da Política de Assistência Social pós 1988, pois entendemos que, a Constituição Federal inaugura a instituição da Política de Assistência Social, marcando a assistência como direito social garantido ao cidadão, como dever do Estado de prover. Passaremos pelos programas de transferência de renda para entendermos como foi construída esta política e no último item deste capítulo será abordado o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família – PBF – e suas condicionalidades, para que possamos entender o porquê das famílias em situação de pobreza, e gerenciadas por mulheres quando inseridas no PBF, em alguns casos se encontram um uma corda bamba.

Para entendermos o PBF, tivemos que percorrer o caminho da Política de Assistência no Brasil, e observamos que, somente com a Constituição Federal de 1988 e a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993 – é que a Política de Assistência foi legitimada e passou a fazer parte do tripé da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) com a função de concretizar os direitos sociais dos cidadãos brasileiros. (SIMÕES, 2012, p. 103).

A inclusão da Assistência Social no campo da Seguridade Social, como política pública, a diferencia de modo anterior à Constituição de 1988, como prática Assistencialista e de amenização da desigualdade, para adentrar ao campo dos direitos, da universalização do acesso, e da responsabilidade estatal, tendo sua regulamentação em 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (Lei nº 8.742 de 07/12/1993).

A LOAS inaugura uma nova era para a Assistência Social no Brasil, focando suas diretrizes no atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social e pobreza, para tanto deve estar articulada às demais políticas sociais, devendo garantir segurança e sobrevivência (de rendimento e de autonomia), acolhida, convívio e vivência familiar.

Neste contexto de combate a pobreza, a partir de 2003, fora criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e o Programa Bolsa Família, como principal marca social do Governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que chegou ao poder trazendo em seu discurso o combate à pobreza e à fome.



A PNAS – Política Nacional de Assistência Social, de Novembro de 2004 e o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, sob as diretrizes da NOB – Norma Operacional Básica de julho de 2005, são os mais recentes avanços da Assistência Social no Brasil.

Depois deste breve panorama da trajetória da Assistência Social pós Constituição de 1988, em que sua trajetória se deu no decorrer de lutas por direitos e por qualidade do serviço prestado à população, veremos no item a seguir um pouco dos programas de transferência de renda que antecederam e gestaram o PBF, visto que estes conjuntos de programas federais foram de extrema relevância, pois permitiu o crescimento da proposta de transferência de renda às pessoas pobres, como via de acesso à riqueza socialmente produzida para estas famílias, e foi o embrião do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família.

### **1-1. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil no combate à pobreza**

Após breve introdução, onde se abordou a trajetória da Assistência Social na perspectiva do direito instituído no pós 1988, neste item serão abordados os programas de transferência de renda que são essenciais no enfrentamento da pobreza. De acordo com Yazbek (2012, p. 306), o governo do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, buscou o combate da pobreza, através de um conjunto de ações nas áreas sociais, denominadas de:

Serviços sociais e transferências monetárias, com destaque para a expansão do programa de erradicação do trabalho infantil – PETI , criado em 1996, para o programa nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Agente Jovem e um pouco mais tarde o Auxílio Gás. (YAZBEK, 2012, p. 306).

Com estes programas o sistema de proteção social no Brasil, ainda, tem se mostrado pouco eficiente diante do empobrecimento populacional, mesmo quando o Estado assume legalmente a Assistência Social dando foco aos programas de transferência de renda direta às famílias pobres. Em síntese, estes programas constituem em transferência monetária às famílias, e para que se concretize o direito devem prioritariamente estar condicionado às outras políticas sociais, especialmente no que se refere à educação, a saúde e ao trabalho.

Quando se refere aos programas de transferência de renda, deve-se entender que estes fazem parte de um conjunto integrado de iniciativa pública que ofertam e operam serviços e projetos, e podem ser compreendidos como:

Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso á renda, visando o combate a fome, a pobreza, e outras formas de privação de direitos, que levam a situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 23)

São considerados programas de transferência de renda aqueles destinados a um repasse financeiro, independentemente de prévia contribuição às famílias pobres, assim consideradas a partir de determinados critérios estabelecidos especialmente pela renda per capita familiar.

Um destes programas instituídos foi o Renda Básica de Cidadania, que consistia em um benefício que seria assegurado a todos os cidadãos de qualquer condição, individualmente, com intuito de garantir um padrão de sobrevivência adequado a satisfação das necessidades básicas, independente da condição social, e também denominada por isso de Renda Básica de Cidadania. Foi um projeto do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy<sup>1</sup>, e tem por fundamento a concepção do imposto de renda negativo, ou seja, pessoas com renda acima de um patamar estipulado, contribui para o Estado, e em contrapartida, aqueles que inseridos em um patamar inferior receberiam uma compensação, o mínimo possível para não desestimular a busca por atividade remunerada, de acordo com Suplicy (2008).

A partir de 1995, o Brasil passou a articular os benefícios de transferência de renda com a escolarização, como garantia de superação da pobreza por meio da profissionalização, superando seu aspecto meramente compensatório e assistencialista. Na prática estas medidas segundo Simões (2012, p. 382) “significa a passagem do foco sobre o indivíduo para a unidade familiar

---

<sup>1</sup>Suplicy chegou ao posto de senador por São Paulo em 1991, em todas às vezes eleito pelo PT, completando em 2014 vinte e três anos de legislatura, posto pelo qual ele é mais conhecido e com o qual normalmente ele é mais identificado. Desde o início de seu primeiro mandato, defende a implementação de um programa de transferência de renda conhecido como Renda básica de cidadania, o qual garantiria a todos os cidadãos do país o direito a uma renda igualitária e incondicional. Esta renda teria como objetivo garantir as necessidades básicas de todos os cidadãos. Aprovada em 2004, a Lei 10.835, que instituiu a Renda Mínima, ainda carece de regulamentação. Em seu livro intitulado Renda de Cidadania - A saída é pela porta, Suplicy demonstra como a Renda Básica de Cidadania apresenta vantagens diante todos os programas de transferência de renda. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Eduardo\\_Suplicy](https://pt.wikipedia.org/wiki/Eduardo_Suplicy)>. Acesso em 31 de jan. de 2016.

como beneficiária e, assim a vinculação entre a renda transferida e a educação formal”, já prefigurando o PBF e suas condicionalidades.

No Brasil, os programas de transferência de renda apresentam em seu escopo, a transferência monetária como incentivo ao acesso a outras políticas sociais principalmente as políticas de Educação e Saúde, além da política de Trabalho e Renda, os benefícios na maioria das vezes, como veremos a seguir, destinava um valor em dinheiro às famílias que possuíam filho na escola, com o objetivo de tirar crianças da situação de trabalho infantil ou desnutrição.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – foi criado em 1996, para o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação. Funcionava no âmbito da Secretaria de Estado e Assistência Social, este programa atendia famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, (R\$66,00 reais)<sup>2</sup> com filhos na faixa etária dos 07 a 14 anos, que estivessem inseridos em trabalho ou atividades perigosas, insalubres e degradantes, o valor ofertado as famílias era mensalmente de R\$40,00 para famílias residentes em área urbana e de R\$25,00 para famílias residentes em área rural.

Outro programa de transferência de renda direta as famílias, instituído em 2001 de âmbito federal, vinculada a condicionalidades é o Bolsa Escola – que funcionava na esfera do Ministério da Educação, e consistia no pagamento de R\$15,00<sup>3</sup>, por crianças de 06 a 15 anos matriculadas na escola, o benefício se destinava as famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo (R\$100,00)<sup>4</sup>, o cumprimento da condicionalidade se limitava a matrícula da criança, o programa foi instituído em 2001/2002.

O Bolsa Alimentação<sup>5</sup> – situado no âmbito do Ministério da Saúde, tinha por objetivo promover condições de saúde às gestantes, mães amamentando filhos menores de seis meses e

---

<sup>2</sup> Valor do salário mínimo em 1996 era de R\$ 112,00 reais, para estar inserido no PETI, a renda per capita exigida era de meio salário mínimo que correspondia a R\$ 66,00 reais. Valores do salário mínimo no Brasil de 1940 a 1999. Disponível em:<[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo\\_1940a1999.htm](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo_1940a1999.htm)>. Acesso em 1 de fev. de 2016.

<sup>3</sup> Valores referentes ao período de início do programa 2001, valor do salário mínimo no ano de 2001 era de R\$180,00 reais. Disponível em:<[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo\\_1940a1999.htm](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo_1940a1999.htm)>. Acesso em 01 de fev. de 2016.

<sup>4</sup> E importante ressaltar que estes valores de renda repassados aos usuários referem-se a realidade do ano de 2002. Disponível em:<[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo\\_1940a1999.htm](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo_1940a1999.htm)>. Acesso em 01 de fev. de 2016.

<sup>5</sup>O programa Bolsa-Alimentação do governo federal é uma iniciativa do Ministério da Saúde de combate à mortalidade infantil e a desnutrição em famílias pobres do país (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.206-1, de 6 de Setembro de 2001). O programa Bolsa-Alimentação tem como meta diminuir as carências nutricionais de aproximadamente 3,5 milhões de pessoas pertencentes a famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo

crianças de 06 meses a 06 anos e 11 meses de idade que estivessem submetidas a risco nutricional. A renda per capita para estar inserida neste benefício era de R\$ 90,00, ou seja, inferior a meio salário mínimo no ano referido. O valor do auxílio era de R\$15,00, mas poderia chegar até o limite de R\$45,00 reais, por família dependendo da quantidade de crianças dentro da faixa etária. Cabe ressaltar que o Bolsa Alimentação era um programa complementar ao Bolsa-Escola (BRASIL, MS, 2002).

O Vale Gás – (também chamado de Auxílio Gás) foi um programa de auxílio social criado pelo governo federal no ano de 2001. O objetivo era atender os beneficiários da rede de proteção social, em conjunto com o Bolsa Escola (Ministério da Educação) e o Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde). O programa Vale Gás tinha como principal objetivo sanar o problema de nutrição das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, pois estudos indicavam que muitas dessas famílias não tinham condições de comprar botijões de gás regularmente. Assim, o Auxílio Gás, repassado para as famílias carentes de dois em dois meses, buscava resolver esse problema<sup>6</sup>.

O Vale Gás consistia no pagamento de R\$ 15,00 a cada dois meses para cada família que possuía renda total de até meio salário mínimo. Apesar de ter atingido milhares de famílias, concluiu-se que o Vale Gás não estava ajudando efetivamente e que algumas famílias carentes ainda não conseguiam comprar botijões de gás regularmente.

De acordo com Yazbek (2012, p. 307), no ano de 2003, o atual presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, inicia seu primeiro mandato, tendo como uma de suas principais metas de governo, o compromisso de combate à fome e a miséria, criando o programa Fome Zero, enquanto programa de Segurança alimentar e Nutricional. O repasse do benefício era realizado através do “Cartão Alimentação”, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.

O Programa Fome Zero consiste, em um programa assistencial que nasceu com o intuito de acabar com a fome, combater a pobreza e a exclusão. A proposta deste, teve por base o Instituto da Cidadania (Organização Não Governamental), que formulou ações de combate à

---

per capita. Disponível em: <[http://www.acopesp.com.br/programas\\_sociais/bolsa\\_alimentacao.html](http://www.acopesp.com.br/programas_sociais/bolsa_alimentacao.html)>. Acesso em: 01 de fev. de 2016

<sup>6</sup> Sobre esse Programa Vale Gás está disponível em:<<http://governobrasil.com/vale-gas-auxilio-gas-2016/>> acesso em 22 de jan. de 2016.

fome em nível nacional e, contaram com a participação de estudiosos no assunto, representantes de diferentes movimentos sociais e de distintos segmentos da sociedade.

O Programa Fome Zero, diferente dos programas anteriores, colocou em debate a responsabilidade do Estado no combate à fome e a pobreza no país, visando assegurar o direito humano a uma alimentação adequada, promovendo segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania.

Ainda no ano de 2003, o Cartão alimentação foi unificado ao Programa Bolsa Família, o que de acordo com Yazbek (2012, p. 307), “significou um importante passo na busca de articulação do sistema protetivo do país.” Nesta direção o programa Bolsa Família, passa a integrar o Fome Zero, sendo considerado o maior programa de transferência de renda no país em termos de abrangência, ganhando visibilidade na política de assistência social do governo Lula.

## **1-2. O Programa de transferência de renda Bolsa Família e suas condicionalidades**

O Programa Bolsa Família (instituído pela unificação dos Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás), criado pela medida provisória nº 123/2003, está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas. Tem por objetivo a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza construindo condições para que as famílias beneficiárias possam mudar a realidade de vulnerabilidades que se encontram, promovendo a inclusão social, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS:

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias,

de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (BRASIL/MDS, 2015, s/p.)<sup>7</sup>

Sua execução deve ocorrer de forma descentralizada em todo o território nacional, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre União, Estados e Municípios. O programa, neste sentido foi um importante passo no campo dos direitos sociais por colocar em prática princípios básicos da Assistência Social enquanto política pública na garantia do direito e erradicação da pobreza, como:

Focalização na matricialidade familiar – a centralidade na família ocorre como garantia dos direitos sociais que devem ser efetivado pelo Estado, uma vez que é dever, antes da implementação de Políticas Públicas; é possível observar que a proteção à família tornou-se uma estratégia a ser considerada pelas políticas sociais, em especial pela Política de Assistência Social, ao passo que é alvo privilegiado dos programas sociais, que definem como unidade de intervenção a família, como é o caso do PBF, em que esta primazia pode ser observada até no nome do programa.

A centralidade na família é positiva, uma vez que visa atender a família como um todo, considerando-se a situação de pobreza dos seus membros sem fragmentá-la, visando à superação da focalização em segmentos ou em situações de risco.

O fato de o PBF ter, em seus objetivos a intenção de contribuir para a emancipação das famílias atendidas, construindo as condições para que possam sair da condição de vulnerabilidade social, não significa que o Estado não deve promover condições necessárias para que estas famílias possam acionar proteção aos seus membros no acesso as outras políticas públicas de qualidade, apoiando as famílias ao cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa.

A Descentralização - de modo a concretizar os princípios legais introduzidos a partir da Constituição Federal de 1988(universalização, participação e descentralização), o governo federal busca junto aos Estados e Municípios parecerias para a execução do Bolsa Família, sendo necessário que os municípios assinem o termo de adesão para participar do programa. Para tanto, devendo em seguida indicar o gestor municipal do programa e criar a instância local de controle social do PBF.

---

<sup>7</sup> O Programa Bolsa família. Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.> Acesso em 15 de junho de 2015

Com o termo de adesão os municípios podem receber recursos financeiros para a gestão do PBF, podendo ter acesso ao Sistema de Benefícios ao Cidadão<sup>8</sup> (SIBEC), para realizar a gestão. Entretanto a inclusão das famílias no Programa ocorre através do Cadastramento Único dos Programas do Governo Federal –CadÚnico<sup>9</sup>, onde as prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do cadastro.

O programa Bolsa Família destina-se as famílias em situação de pobreza cuja renda per capita mensal varia entre R\$77,00 a R\$154,00<sup>10</sup>, àquelas consideradas como extrema pobreza, cuja renda per capita é inferior a R\$77,00 por pessoa. Sua característica central é associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social, tendo como objetivo combater a miséria e a exclusão social e, promover a emancipação e autonomia das famílias pobres do país.

Dentro do programa existem três tipos de benefícios: O básico, o variável e o variável vinculado ao jovem.

O Benefício Básico no valor de R\$77,00, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, (com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa). Por se tratar de um benefício básico, este é repassado a todas as famílias que atendem aos critérios socioeconômicos, independente de possuírem variáveis ou não, ou seja, crianças de 0 a 15 anos ou jovens entre 16 e 17 anos.

O Benefício Variável é de R\$ 35,00, pago as famílias pobres, ou seja, aquelas com renda mensal por pessoa de até R\$154,00, desde que tenham crianças e adolescentes com até 15 anos de idade. Cada família pode receber no máximo até três benefícios variáveis alcançando no máximo o valor de R\$105,00.

Já o Benefício Variável Vinculado aos Jovens (BVJ) é de R\$ 42,00, pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes com idades entre 15 e 17 anos. Neste caso a família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao jovem no total de R\$84,00.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> O Sistema de Benefícios ao Cidadão é um sistema criado pela Caixa Econômica Federal, para que os municípios possam realizar as atividades de Gestão, ela é o órgão pagador e operador do Cadastro Único realizando os pagamentos através do cartão magnético e senha pessoal.

<sup>9</sup> O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de risco e vulnerabilidade social existentes no País. Relação dos programas federais ofertados através do CadÚnico em anexo.

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que, estes valores estão atualizados na tabela de 2015, valores que caracterizam pobreza e extrema pobreza de acordo com índices estipulados pelo MDS.

<sup>11</sup> Benefício Variável Vinculado aos Jovens do PBF. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Benefícios>> Acesso em 22 de jan. de 2016

O Benefício Variável Nutriz é pago à família beneficiária do Programa com o objetivo de garantir melhores condições de nutrição à mãe, se ela for a responsável pela(s) criança(s), e ao bebê, como auxílio na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, dada a grande relevância da amamentação nos primeiros seis meses de vida. Para ter direito ao benefício variável à nutriz, as crianças com menos de seis meses de idade devem ser cadastradas no Cadastro Único até o sexto mês de vida, e posteriormente realizar o acompanhamento nutricional e cumprir a agenda de vacinação. As parcelas do benefício começam a ser pagas após a identificação das informações cadastrais do recém-nascido no Cadastro Único e o benefício será concedido em seis parcelas consecutivas de R\$ 35,00.

Para que a família comece a receber o benefício variável nutriz, não será verificado se a criança está com o calendário vacinal em dia, nem se foi realizado o acompanhamento nutricional (verificação do peso e da altura). Porém, uma vez iniciada a concessão do benefício, para que a família continue a recebê-lo é necessário que as crianças menores de seis meses estejam com o calendário vacinal atualizado e com o acompanhamento nutricional (peso e medida) realizado. O não cumprimento dessas condicionalidades poderá levar à suspensão do pagamento do benefício variável nutriz. MDS (2015, s/p.)<sup>12</sup>

E por último o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSEP) é pago às famílias que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 77,00). O valor do BSEP, correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 77,00 mensais por pessoa e pode ter valores diferenciados para cada família.<sup>13</sup>

Deste modo, uma família pode receber do programa o valor mínimo de R\$35,00, e no máximo R\$266,00, segundo as variáveis apresentadas, como se observa nas tabelas 1 e 2:

---

<sup>12</sup> Benefício Variável Nutriz, do PBF Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Beneficios>> Acesso em 22 de jan. de 2016

<sup>13</sup> Benefício para Superação da Extrema Pobreza Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Beneficios>> Acesso em 22 de jan. de 2016



**Tabela 1-Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 77,00 por pessoa**

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do Benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 154,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 189,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 224,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 161,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 196,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 231,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 266,00

Fonte: Elaboração própria com dados do PBF divulgados pelo MDS, acesso em 27 de janeiro de 2016

**Tabela 2- Famílias com renda familiar mensal de R\$77,00 a R\$154,00 por pessoa**

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do Benefício
0	0	Não recebe básico	R\$ -
1	0	1 variável	R\$ 35,00
2	0	2 variáveis	R\$ 70,00
3	0	3 variáveis	R\$ 35,00
0	1	1 BVJ	R\$ 42,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 77,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 112,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 147,00
0	2	2 BVJ	R\$ 82,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 119,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 154,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 189,00

Fonte: Elaboração própria com dados do PBF divulgados pelo MDS, acesso em 27 de janeiro de 2016.

A responsabilidade de recebimento do benefício é da mulher, e de acordo com Peixoto (2011, p.133), “quando a mulher é receptora preferencial dos recursos estima-se que haja um melhor direcionamento dos gastos com alimentação e com as crianças”. No entanto cabe lembrar que, para a família receber os benefícios citados é necessário que cumpram as condicionalidades, que são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social, o que também passa a ser uma responsabilidade da mulher chefe de família, o que para muitas mulheres torna-se um peso, visto que ela já acumula outros papéis dentro da família e da sociedade, sendo responsável e gerenciadora do benefício e das condicionalidades.

De acordo com o MDS as condicionalidades são:

\* Condicionalidades de Educação:

- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos nas escolas;
- Garantir a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- Informar à escola quando o aluno precisar faltar a aula e explicar o motivo da falta;
- Informar, sempre que ocorrer mudança de escola dos dependentes de 6 a 17 anos, para que seja possível continuar o acompanhamento da frequência escolar.

\* Condicionalidades de Saúde:

- Fazer os exames antes do nascimento do bebê (pré-natal);
- Ir às consultas no posto de saúde mais próximo de sua casa, com o cartão da gestante e nutrízes na faixa etária de 14 a 44 anos de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde, e;
- Participar das atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção a alimentação saudável;
- Levar as crianças menores de 07 anos aos locais de campanhas de vacinação;
- Manter atualizado o calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos;
- Levar as crianças ao posto de saúde, com o cartão de vacinação para acompanhamento de seu desenvolvimento físico entre outras ações, conforme o calendário estipulado pelo Ministério da Saúde.

\* Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

O PBF foi criado buscando uma articulação entre as áreas da Assistência Social, Saúde e Educação, tendo como público alvo as famílias pobres, onde suas condicionalidades foram pensadas como mecanismos de garantia e acessos aos direitos sociais de forma a proporcionar uma melhoria na qualidade de vida destes, sendo assim:

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do Poder Público. O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o Poder Público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas.(MIOTO 2011, p.108)

No entanto, mesmo as condicionalidades, não tendo o objetivo de punir, são um ônus a mais para a mulher chefe de família, que é colocada em situação difícil para dar conta de tantas responsabilidades, pois as famílias beneficiárias que descumprirem as condicionalidades, de acordo com a portaria nº251, de 12 de dezembro de 2012, ficam sujeitas aos efeitos de advertência (no primeiro registro de descumprimento) bloqueio do benefício por um mês (no segundo registro), suspensão do benefício por dois meses a partir do terceiro registro e cancelamento do benefício (somente após o registro no Sistema de Condicionalidades – SICON – de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar).

O Programa Bolsa Família representa um avanço, no sentido de oferecer condições mínimas de vida as famílias mais pobres, atendendo em todo o Brasil, mais de 13,9 milhões de famílias<sup>14</sup>.

O programa ao unificar os programas de transferência de renda, possibilitou a coordenação e gestão dos recursos, trouxe autonomia às famílias, contudo o programa tem suas limitações, sobretudo com relação ao rompimento com as causas estruturais da pobreza, não transformando as situações de miséria e exclusão das famílias beneficiárias, e ainda com relação às condicionalidades do programa que, não se deu junto ao acompanhamento adequado das

---

<sup>14</sup>O Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>> Acesso em 23 de Jan. de 2016.

condições de vida das famílias em situação de pobreza gerenciadas por mulheres, que “vivem em uma corda bamba” para dar conta das responsabilidades que lhes são atribuídas pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Neste sentido o PBF não rompe com as causas estruturais da pobreza, apenas contribui para que as famílias beneficiárias resolvam de forma imediata seus problemas, decorrentes do desemprego, do subemprego e do emprego informal, onde a maioria das mulheres chefes de famílias e inseridas no PBF se encontram e este será o tema abordado no próximo capítulo onde falaremos sobre a condição da pobreza das famílias gerenciadas por mulheres inseridas no PBF e as dificuldades das mesmas em cumprir com as condicionalidades do programa.

## **CAPÍTULO II – A REALIDADE DAS FAMÍLIAS GERENCIADAS POR MULHERES EM SITUAÇÃO DE POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL: necessidade de inserção e dificuldade de cumprir com as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família**

Neste capítulo abordaremos a instituição família, dando destaque às famílias gerenciadas por mulheres em situação de pobreza e vulnerabilidade social, sua necessidade de inserção nos programas de transferência de renda e como estas famílias lidam com as dificuldades em cumprir com as condicionalidades deste programa. Também traremos nossa experiência no CRAS-Penha juntamente com relatos das usuárias do PBF.

A inserção e permanência destas famílias gerenciadas por mulheres no PBF dependem do cumprimento das condicionalidades, no entanto durante o período de realização do estágio no CRAS- Penha, foi observado que os usuários do PBF, ao contrário do que pensa o senso comum, não é composta de sujeitos indolentes e preguiçosos que não gostam de trabalhar, mas que em sua maioria estão inseridos em um mercado de trabalho precário e informal, que vivem em condições precárias de moradia, cuja a estrutura organizacional familiar está em processo de mudança, levando a mulher a assumir as atividades de proteção, cuidado e educação dos filhos, em outras palavras esta mulher vive em uma corda bamba, tentando equilibrar todos os papéis que lhes são impostos em consequência de sua condição de pobreza.

Yazbek (2012), afirma que, podem ser considerados pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não tem acesso ao mínimo de recursos, dessa forma são excluídos do acesso à riqueza socialmente produzida:

Entre eles estão os privados dos meios de prover sua própria subsistência e que não tem possibilidade de viver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima reserva de mão de obra, que possivelmente não será absorvida. (YAZBEK, 2012, p. 291)

A desigualdade e a pobreza acabam por ocasionar a exclusão social<sup>15</sup> de uma parcela da população ao acesso às condições de dignidade e cidadania, sujeitando muitas famílias a

---

<sup>15</sup> De acordo com Martins (1997, p.7) “Chama-se exclusão aquilo que constitui conjunto das dificuldades dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e estável, marginal a inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela

vulnerabilidade social. Desta forma, os indivíduos que se encontram em situação de pobreza são excluídos socialmente por não exercerem seus direitos como cidadãos.

A família é um lugar de proteção, mas também necessita ser cuidada para que cumpra seu papel. Neste sentido vemos a política de assistência social em seus programas de transferência de renda como auxiliar nesta jornada. (Mioto, 2011)

Além da pobreza e falta de condições necessárias, observa-se também que, cada vez mais a mulher tem assumido a gerência financeira do lar, no entanto, estas mulheres chefes de família estão inseridas em sua maioria em um mercado de trabalho precário e informal; vivem em condições precárias de moradia; onde a estrutura organizacional familiar está em processo de mudança, pois a mulher assume as atividades de proteção, cuidado e educação dos filhos, tarefas cada vez mais solitárias. Além disso, pôde-se notar que, por se encontrarem em situação de pobreza e viverem em um espaço de privação, as famílias acabam por viver um processo de desestruturação.(Cunha, 2001)

De modo que, as políticas para as mulheres pobres deveriam ter como foco o combate à pobreza e oferecer meios capazes de proporcionar à mulher e seus filhos a saída da condição de extrema pobreza e garantir não somente a renda, mas também serviços que lhe assegurem a igualdade de direitos e oportunidades. Sobretudo para as mulheres em situação de pobreza chefes de família, que necessitam estar inseridas no PBF, mas, encontram dificuldade para cumprir com as condicionalidades impostas pelo Programa, não por falta de vontade, mas pela falta de estrutura do Sistema de Educação e de Saúde.

No próximo item, abordaremos de forma concisa, a instituição família na situação de pobreza, expostas a vulnerabilidades sociais, e daremos foco às famílias gerenciadas por mulheres.

## **2.1 – Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidades sociais**

A pobreza enquanto insuficiência de renda torna o indivíduo carente, dependente das políticas públicas. A maioria das famílias, inseridas neste contexto vivem em condições de vulnerabilidade social, excluídos do acesso aos direitos sociais, e limitados em seu poder de

---

nossa desigualdade social, produzida pelas grandes transformações econômicas na sociedade, [...] exclusão é apenas um momento da percepção que cada um e todos podem ter daquilo, se traduz privação: emprego, mercado de consumo, bem estar, direitos, liberdade e esperança.”

consumo. Deste modo pobreza quando ligada a insuficiência de renda, vê o indivíduo pobre como; “aqueles que não alcançam um nível de renda suficiente capaz de satisfazer as necessidades de sobrevivência, mínimas ou não”. (CARNEIRO, 2005, p.68)

O aumento da desigualdade social gerado pelo desemprego estrutural expõe várias famílias em situação de pobreza e miséria revelando o perfil de uma população descartada por um mercado de trabalho cada vez mais exigente em termos de qualificação profissional e competitivo no número de vagas. A falta de trabalho e de renda fixa que garanta a qualidade de vida é expressa através do aumento da pobreza.

Segundo dados de Censo de 2010, o Brasil tinha cerca de 8,5% de sua população vivendo em condições de pobreza, incluindo pessoas extremamente pobres, que compunham 2,5% da população total do país no mesmo período, a porcentagem de pobres (incluindo extremamente pobres) representava 16,27 milhões de habitantes. Destes, 4,8 milhões eram considerados "extremamente pobres". O número de pessoas vivendo na pobreza no país é significativo, e preocupante segundo dados do Atlas (2013)<sup>16</sup>.

De acordo com Cunha (2001, p. 270-271), cerca de 25% dos lares brasileiros são chefiados por mulheres, e é justamente nas camadas mais empobrecidas das famílias brasileiras que se encontram o maior número de mulheres que são responsáveis por prover o sustento da família, podendo ter maior incidência em áreas rurais e de periferias. O crescimento de mulheres chefes de família é um fator que expõe as famílias a vulnerabilidades sociais, pois se torna difícil para a mulher cumprir com todas as responsabilidades que recaem sobre ela.

Hoje sabemos que as mulheres são mais da metade da população brasileira e a sua participação na força de trabalho se multiplicou. No Brasil, estudos mostram que as famílias chefiadas por mulheres têm crescido nas últimas décadas. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, correspondem a 11,1 milhões de famílias. Uma em cada quatro famílias brasileiras é chefiada por mulheres. Nesse universo, a maioria das mulheres responsáveis pelo domicílio está em situação monoparental. (Censo Demográfico de 2010).

---

<sup>16</sup>Concebido como uma ferramenta simples e amigável de disponibilização de informações, o Atlas Brasil facilita o manuseio de dados e estimula análises. A ferramenta oferece um panorama do desenvolvimento humano e da desigualdade interna dos municípios, estados e regiões metropolitanas. A relevância do Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios vem justamente da capacidade de fornecer informações sobre a unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano dos cidadãos: o município. Por sua vez, o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas permite conhecer as desigualdades a nível intramunicipal, entre “bairros” de uma mesma região metropolitana. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/o\\_atlas/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/)> . Acesso 30 de dez. de 2015.

O aumento da participação feminina no mercado de trabalho é um fenômeno relativamente recente no Brasil. A importância atribuída ao fenômeno crescente da chefia feminina é, em grande parte, associada ao potencial que as populações vivendo nessas circunstâncias têm de estarem submetidas às situações de maior pobreza e vulnerabilidade econômica, e, sobretudo necessitam recorrer aos programas de transferência de renda como única fonte de renda ou para complementar a renda advinda do trabalho informal.

De acordo com o (DIEESE, 2007, p. 14) “As situações de vulnerabilidade social devem ser analisadas a partir da existência ou não, por parte dos indivíduos ou das famílias, de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco.” No intuito de analisar particularidades que colocam a família em situação de risco foi construída, uma tabela que mostra como estes números evoluíram de 1991 a 2010, segundo indicadores do último Censo realizado no Brasil. Vejamos na tabela a seguir:

**Tabela 3- Vulnerabilidade social no Brasil no período de 1991 a 2010**

<b>Crianças e Jovens</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Mortalidade infantil	36,09	18,21	14,72
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	58,83	41,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	21,01	5,34	2,66
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	-	16,65	13,36
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	1,75	3,15	2,85
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	-	5,47	3,14
<b>Família</b>			
<b>% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família</b>	13,28	13,85	18,34
% de vulneráveis e dependentes de idosos	3,48	3,40	2,80
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 77,00 mensais	24,21	11,76	6,82
<b>Trabalho e Renda</b>			
% de vulneráveis à pobreza	66,05	48,78	35,04
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	46,41	33,87
<b>Condição de Moradia</b>			
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	74,25	83,59	91,54

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE divulgados pelo Atlas Brasil, acesso em 27 de janeiro de 2016.



De acordo com estes dados, houve queda em quase todos os itens que expõe os indivíduos e as famílias a vulnerabilidade social<sup>17</sup>, exceto a porcentagem de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, que no período de 1991 a 2010, subiu de 13,28% para 18,34%, tendo um aumento de 5,06%. Por certo esse aumento da chefia feminina nas famílias mais pobres, traz mudanças nas relações familiares e pode ser um fator gerador de conflitos, o que coloca a família chefiada por mulheres em situação de vulnerabilidade.

Portanto, a vulnerabilidade social está associada à pobreza e à miséria acentuada pela crise econômica que lança os indivíduos sozinhos ou as famílias à exclusão social. A pessoa que está vulnerável socialmente é impossibilitada de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, torna-se um excluído de oportunidades sociais, econômicas e culturais. Os programas de transferência de renda vêm justamente nesta direção, de inserir e reverter à exclusão social e tirar estes indivíduos e famílias da situação de vulnerabilidade através da renda e do acesso aos serviços de saúde e educação.

De acordo com Mioto (2011), Quando a família está sujeita à pobreza e à exclusão as relações familiares tornam-se conflituosas, o convívio saudável das famílias é afetado e a casa deixa de ser um espaço de proteção e passa a ser um espaço de conflito, de encontro com os levantamentos que se referem às classes em situação de vulnerabilidade e risco, que estão à margem e nas comunidades e bairros periféricos. Estes são os que mais sofrem os reflexos da questão social.

[...] Tais como famílias e/ou indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, “tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e

---

<sup>17</sup>A Política Nacional da Assistência Social (PNAS/2004) descreve vulnerabilidade social como um conjunto de pessoas em situação de risco, tal como domicílio com infraestrutura inadequada, famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo, famílias com mulher como chefe, sem companheiro, analfabeta e com filhos menores de 15 anos, famílias com pessoas maiores de 16 anos desempregadas e com menos de quatro anos de estudo, famílias com renda per capita menor que meio salário mínimo e pessoas com deficiência.

alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, 2004, p.33)

Neste sentido as mudanças que, ocorrem no núcleo familiar como: a morte, a separação, entre outros como violência, também colocam as famílias em situação de vulnerabilidade. O Estado deve assegurar aos cidadãos, políticas sociais que amenizem a condição de vulnerabilidade da família pobre. No entanto, tem contribuído muito pouco para isso. É imprescindível que se promova e apoie as famílias vulneráveis através de políticas sociais bem articuladas e que dê condições para esta família em situação de pobreza e vulnerabilidade social se gerir, e romper com este ciclo, através da minimização da pobreza, tendo o acesso à educação, saúde, alimentação, moradia, efetivando a cidadania na vida destas famílias.

Para que isso se torne possível, a família é o eixo central das ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), realizadas através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como porta de entrada os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde é realizado o atendimento, acompanhamento e a oferta de serviços e benefícios às famílias em situação de vulnerabilidade social, de abrangência do território.

No Brasil, o tema da pobreza e destituição social vem assumindo lugar de destaque na agenda pública nas últimas décadas, não só em face do número alarmante de pobres como também pela centralidade adquirida pela discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social (Magalhães et al, 2007).

A Política de Assistência Social reconhece como responsabilidade estatal a proteção social à família, sendo esta assim definida (Brasil, 2009): “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade, protagonismo social, espaço privilegiado e insubstituível de proteção e sociabilização primária dos indivíduos.” Portanto o fortalecimento dos vínculos familiares e a defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária são algumas das finalidades da Política de Assistência Social, instituída pós Constituição de 1988.

Como preconizado em seu artigo primeiro da LOAS/1993:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado é: Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Ainda no capítulo da Seguridade Social, em seção específica à Assistência Social, tem-se o artigo 203: que diz que: “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social”, a inserção da Seguridade Social aponta também, para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas a garantia de direitos e de condições dignas de vida.

A segurança de vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a serem preenchidas pela Política de Assistência Social, para que se concretizem dentro da Lei Orgânica da Assistência Social, os seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Na direção proposta pela LOAS, a Assistência Social é uma política que busca contribuir para o desenvolvimento dos indivíduos e famílias, que se encontrem em situação de pobreza, de modo a contribuir para a dignidade, autonomia e liberdade desses indivíduos como pessoas portadoras de direitos., seguindo esta proposta nos anos de 1990, foram aprovadas várias leis regulamentadoras que reforçam os direitos sociais de segmentos minoritários da sociedade, que tem também como princípio o apoio as famílias no cuidado de seus membros, como pode ser observado na:

- 1989 – Lei 7.853, da Pessoa Portadora de Deficiência;
- 1990 – Lei 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 1990 – Lei 8.080, Lei Orgânica da Saúde;
- 1990 – Lei 8.142, Sistema Único de Saúde;
- 1994 – Política Nacional do Idoso.

Dessa forma, assistência social articulada às outras políticas vem para subsidiar intervenções nas situações de risco e vulnerabilidade social em que vivem a maioria das famílias brasileiras.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS –estabelece também o atendimento com foco na família, devido aos processos de exclusão existentes sobre essa instituição, o que acentua ainda mais suas fragilidades. A família é um espaço de socialização e atenção primária para quem dela participa, por isso é primordial que tenha prioridade nas ações da Assistência Social, já que o sistema existente na sociedade normalmente não oferece condições para uma vida digna.

Com isso o SUAS busca:

Apoiar a família nas suas funções de proteção, socialização, aprendizagem e desenvolvimento das capacidades humanas, assumindo como pressuposto fundamental que o usuário de seus serviços ou benefícios não pode ser desvinculado do seu contexto familiar e social. Isto é, a política de assistência social reconhece que somente é possível tecer uma rede de proteção social ao se compreender os determinantes familiares de uma situação de vulnerabilidade social e acolher mais de um membro dessa família na busca da superação dessa situação. (SUAS, 2009, pág. 12)

Compreendemos que o aumento do número de chefes de família que não trabalham é um sinal de que o país falha ao não oportunizar para as pessoas condições para se inserirem no mercado de trabalho, pois as políticas que garantem o mínimo de sobrevivência não promovem a independência da mulher e, tão pouco, enxerga significativas mudanças na realidade vivida das famílias chefiadas por mulheres.

No item a seguir, será abordado como estas famílias em situação de pobreza e com chefia feminina, ao serem inseridas no Programa Bolsa Família encontram dificuldades de cumprir com as condicionalidades impostas pelo Programa, visto que a maioria delas encontra-se inserida em um mercado de trabalho informal, mas que consome tempo e energia destas mulheres.

**2.2- As dificuldades enfrentadas pelas famílias em situação de pobreza gerenciadas por mulheres para cumprir com as condicionalidades do PBF: mulheres na corda bamba no CRAS da Penha**

Muito se fala sobre o Programa Bolsa família. O estigma que se criou em torno do programa, “de que o governo sustenta o pobre preguiçoso, o acomodado que não gosta de trabalhar, a mulher que faz filho para viver às custas da sociedade que trabalha, e não querem trabalhar com carteira assinada, para não perder o benefício”, mas, pouco se conhece ou reconhece a realidade vivenciada por estas famílias e a necessidade destes sujeitos que dependem do referido benefício.

O Programa Bolsa Família- PBF, foi criado em 2003 com o objetivo de unificar os Programas municipais, federais e estaduais de Transferência de Renda que foram iniciados em 1995. Sendo o principal programa de Estratégia de combate a pobreza o Programa Fome Zero, tem foco no combate à fome, à pobreza e às desigualdades, associando aos direitos básicos – Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Alimentar, construindo condições para que as famílias beneficiárias possam mudar a realidade de vulnerabilidades que se encontram, promovendo a inclusão social.

Em sua estrutura, encontram-se as condicionalidades a serem cumpridas pelo núcleo familiar para que possam receber o benefício mensalmente, mas que na realidade das famílias esta responsabilidade recai sobre a mulher. Tem como destaque as seguintes condicionalidades:

- a) Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade que componham as famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino; b) Na área da saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição, gestantes, nutrizes e ou crianças menores de sete anos, constituída principalmente por exame de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças. (SILVA, 2007, p.1433).

Para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social(SUAS), publicado através da Resolução CIT nº 07 em 10 de setembro de 2009,estabelece procedimentos necessários para a garantia do atendimento e acompanhamento das famílias, principalmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social. O descumprimento das condicionalidades do PBF estão atreladas à esses fatores, sendo até reveladas situações de alto grau de vulnerabilidade. Deste modo, o Protocolo orienta que as

famílias supracitadas sejam priorizadas no que tange ao atendimento e acompanhamento dos equipamentos da Proteção Social Básica (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS) e da Proteção Social Especial (Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS).

Dessa forma, o Protocolo estabelece que, quando a família beneficiária do Programa Bolsa Família que está em descumprimento de condicionalidades é inserida no acompanhamento pelo CRAS ou pelo CREAS, o técnico responsável pelo acompanhamento poderá, mediante avaliação de pertinência desse ato, interromper os efeitos desse descumprimento sobre o benefício da família.(INSTRUÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA, nº 19,2013,p.2)

Os descumprimentos das condicionalidades exigidas pelo Programa de Transferência de Renda Bolsa Família enfatiza o quanto a atuação do profissional de Serviço Social, em especial os que se dedicam a Assistência Social, faz-se importante na promoção e orientação do usuário. Permite-nos conhecer melhor o trajeto feito para criação e consolidação da Política Nacional de Assistência e como a mesma se configura na atual conjuntura. Para, além disso, vemos a necessidade de reflexão quanto ao descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família, percebendo as reais necessidades das mesmas.

Neste sentido, o profissional de Serviço Social que atua nos equipamentos CRAS, deve estar atento a estas questões que derivam das dificuldades vivenciadas pelos usuários, e através de uma reflexão, levar as usuárias a refletir quanto a todas as vertentes que estão envolvidas nestas condicionalidades. Procurar entender, juntamente com elas, que ter acesso aos programas de transferência de renda é um direito do cidadão que dele necessitar, e que as mulheres chefes de famílias não podem ser responsabilizadas unicamente quando não conseguirem cumprir com as condicionalidades do programa, e que o Estado ao cobrar dela o cumprimento da condicionalidade também cumpra o dever de oferecer condições adequadas.

Quando não há oferta dos serviços de Saúde, Educação ou Assistência Social para a família ou para o jovem, embora não seja imputado descumprimento no histórico da família ou do jovem, é fundamental que o Estado e o município se mobilizem para assegurar o pronto restabelecimento da adequada oferta dos serviços, seja providenciando vagas nas escolas, transporte escolar, adequação das escolas para portadores de deficiência, ou provendo os meios para o atendimento dos serviços de saúde para a família ou por meio de outras ações necessárias.

O objetivo da aplicação dos efeitos gradativos sobre o benefício financeiro não é o de punir a família ou o jovem em descumprimento de condicionalidades, mas identificar os motivos do descumprimento e direcioná-los a ações sociais específicas, que possam contribuir para reduzir o grau de vulnerabilidade social identificado e estimulá-los a superar, por meio de estratégias de acompanhamento familiar realizada pelos municípios, as situações que os impedem de cumprir os seus compromissos na área de Saúde, Educação e Assistência Social. Todos os efeitos no benefício da família são acompanhados por uma notificação por escrito ao responsável pela unidade familiar e uma mensagem no extrato de pagamento bancário.

O adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando se observa descumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola ou pelo não cumprimento da agenda de saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias para a superação das vulnerabilidades identificadas e dos riscos sociais a que estão submetidas.

O governo cobra da família em situação de pobreza e vulnerabilidade que, o filho tem que estar matriculado e com frequência assídua na escola, mas não é só isso. A escola é um direito da criança e do adolescente, para que ele tenha condições de no futuro se inserir no mercado de trabalho, e romper com o ciclo da pobreza, que coloca estas famílias em vulnerabilidade, combatendo o analfabetismo e promovendo a emancipação humana, contribuindo assim para o desenvolvimento do país e destas famílias.

Um dos maiores desafios postos, neste sentido, aos profissionais de Serviço Social é intervir nas potencialidades da população usuária para incentivá-los a superação desta condição de vulnerabilidade social e de forma intersectorial, buscar subsídios para as intervenções de modo que as famílias se sintam acolhidas em suas particularidades e sua realidade social e, acompanhadas pelos órgãos socioassistenciais em conjunto com outras instâncias (Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público, dentre outros), de forma que consiga prevenir e/ou recuperar os vínculos fragmentados, garantindo proteção integral ao indivíduo e família em situação de risco social.

No sentido de operacionalizar a Política de Assistência Social, foram criados os equipamentos:

Os CRAS<sup>18</sup> (Centros de Referência da Assistência Social), são: unidades públicas estatais, localizadas em áreas de vulnerabilidade social com objetivo de executar serviços de proteção básica, como os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), onde se realizam trabalhos com as famílias, com o objetivo de fortalecer a função protetiva das mesmas, permitindo a identificação das necessidades existentes no âmbito familiar. Como assegura a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais [...] (2009, p.7), de acordo com a tipificação os usuários dos serviços de proteção social básica são:

famílias em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, do precário e/ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência do CRAS. (BRASIL, 2009, p.7)

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, (2009) os objetivos desses serviços de proteção social básica, são entre eles, o de fortalecimento de vínculos familiares, evitando que sejam rompidos, a fim de melhorar a qualidade de vida desses indivíduos, promover acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais entre outros.

De forma geral, o CRAS como parte da Política Nacional de Assistência, mais especificamente da proteção social básica, tem como principal função proteger esses indivíduos de situações de risco e impedir que tenham seus direitos violados, os serviços de proteção social básica deverão ser executados de forma direta nos CRAS, ou de forma indireta pelas entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência do CRAS sempre sob coordenação do órgão gestor da Política de Assistência Social por se tratar de unidade pública estatal.

---

<sup>18</sup>O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O CRAS atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>> acesso em 16 de junho de 2015.



O CRAS Penha<sup>19</sup> é um equipamento fundado em 29 de maio de 2009, pela prefeitura e possui êxito na implementação da base física para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, sua sede pertence à prefeitura, seu espaço físico é condizente com as orientações para atendimento dos usuários, suas ações são guiadas pela Tipificação do SUAS, MDS e orientações gerais do Departamento da Secretaria de Assistência Social. Queremos destacar que o documento emitido pelo MDS<sup>20</sup> destaca a atuação do CRAS Penha voltado para acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

O CRAS Penha é uma unidade de proteção social básica que organiza e coordena a rede de serviços sócioassistenciais ofertados pela Política de Assistência Social. O CRAS Penha, conta com 5.800 (cinco Mil e oitocentos) famílias cadastradas, tendo como usuários a família e seus indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

A maioria das famílias atendidas no CRAS Penha tem como característica a chefia feminina, com filhos menores que os pais não assumem as responsabilidades deixando tudo a cargo da mulher e sobrecarregando-a na função de vários papéis, estas mulheres são encaminhadas a vara de família para dar entrada na pensão alimentícia, muitas delas também procuram o equipamento em busca de cursos profissionalizantes, pois necessitam trabalhar para complementar a renda e levar o sustento para suas famílias.

No CRAS Penha, recebemos mais a demanda do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, no entanto, a partir dele o usuário tem acesso a outros benefícios aos quais tem perfil, como o encaminhamento aos cursos do PRONATEC.

Durante nossa experiência de estágio no CRAS Penha, pudemos implementar um projeto de intervenção, sob o título “Demandas e questões vividas pelas usuárias: o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família”<sup>21</sup>, cujo objetivo era identificar as dificuldades dos usuários do PBF, quanto ao cumprimento das condicionalidades de educação.

---

<sup>19</sup>(CENTRO REFERÊNCIA ASSIST. SOCIAL) Endereço : Rua Rossini Quintanilha, Penha - Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro-Telefone : (22) 2724-8125.@ Email : craspenha@hotmail.com - Território referenciado: Penha; Fazendinha; Vila Manhães; Parque Imperial; Parque Novo Jockey; Jockey; Tarcísio Miranda; Turf Club; Venda Nova; Bela Vista. CRAS Penha - Georreferenciamento Campos dos Goytacazes-. Disponível em: <<http://www.servicos.blog.br/entidades-sociais/entidades-sociais-em-campos-dos-goytacazes/>>. Acesso em 24 de junho de 2015.

<sup>20</sup> Metas de Desenvolvimento – MDS- Documento em anexo. [aplicacoes.mds.gov.br/cras/patamarCrasBoletimPDF.php/](http://aplicacoes.mds.gov.br/cras/patamarCrasBoletimPDF.php/). Acesso em 24 de junho de 2015.

<sup>21</sup>Implementação do Projeto de Intervenção requisito da disciplina da grade curricular de Estágio VI, Estagiária responsável pela elaboração, implementação e execução do Projeto: Salvadora Rosane P. Gomes. Supervisora de

Percebemos com a fala das mulheres chefes de famílias usuárias do PBF, que a maior dificuldade que elas encontram é lidar com o cumprimento das condicionalidades do programa, sinalizando que a maior incidência se refere à educação<sup>22</sup>, visto que ao mesmo tempo, que ela está no trabalho, os filhos nem sempre estão na escola, seja porque ela não pode estar presente em casa e os enviar para a escola ou ela não sabe se estão dentro da sala de aula. Os motivos para esse grande índice podem ser oriundos de diversos fatores externos (Drogas; Séries retroativas, desinteresse pelo conteúdo das aulas, falta de motivação), assim como internos (Gravidez precoce; Pais separados), como, por exemplo, de acordo com a fala de uma mãe:

“a escola não apresenta atrativos, não é de boa qualidade e tão pouco trabalha com os alunos de forma a conscientizar da importância deste espaço em suas vidas no futuro, em sua formação intelectual, assim como pessoal.”(Fala de usuária do Programa)

As mulheres deixaram claro que, quanto à saúde é fácil cumprir com a condicionalidade, porque mantêm as consultas em dia, o peso da criança, as vacinas, no entanto a maior dificuldade é com relação à condicionalidade da educação, porque os filhos não demonstram interesse em frequentar a escola.

Muitos jovens pertencentes ao território do CRAS deixam de frequentar regularmente à escola – principal condicionante do Programa Bolsa Família, pois sua utopia, atualmente, está em subir nas hierarquias do tráfico, ou seja, perderam a crença de que sua autonomia financeira se dará em fazer cursos disponibilizados pelo governo federal, como os do PRONATEC, e depois procurar se inserir no mercado formal de trabalho, que se dá com relações cada vez mais precárias fazendo com que o mercado informal avance.

As mulheres chefes de família, inseridas no PBF, se veem em uma situação difícil, pois precisam cumprir com as condicionalidades do programa, mas a escola pública oferecida a seus filhos, em pouco contribui para a frequência assídua, e em muitos casos não pode ser considerada uma parceira para as mulheres chefes de família. De acordo com Lessa (2013,

---

campo: Juliene F. da Silva. Instituição responsável pela execução do Projeto: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS Penha- data 1º semestre de 2014.

<sup>22</sup> Na intenção de incentivar a continuidade dos estudos de crianças e adolescentes, o Governo Federal criou o programa Projovem, com o objetivo de reverter o alto índice de evasão e de reinserir jovens excluídos no sistema de ensino tradicional, para estes sem atrativo, proporcionando assim a conclusão do ensino fundamental, além de oferecer qualificação profissional e valorizar a ação social e comunitária através de trabalhos voluntários.

p.106), assim como no passado as condições operacionais e de infraestrutura em que a escola está inserida permanecem precárias, e mais que isso o contexto social e econômico não é problematizado ou analisada pelo programa, apontando as mães pelo não cumprimento das condicionalidades de educação.

Os problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza não se resumem à escassez de renda monetária, estando em sua grande maioria associado ao reduzido exercício dos seus direitos como cidadãos e às poucas oportunidades a quem têm acesso para melhoria de sua qualidade de vida. Mais de 80% dos adultos (acima de 25 anos) que compõem as famílias do Programa Bolsa Família possuem baixa escolarização: 16,7% são analfabetos e 65,4% não concluíram o Ensino Fundamental, o que dificulta sobremaneira o acesso a melhores oportunidades de emprego ou geração de renda. (GUIA para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, p. 10)

Para o acompanhamento destes casos, é realizado uma de busca ativa das famílias nessas situações, porém é necessária, uma análise dos serviços que são ofertados e da articulação com a rede e as demais políticas públicas, para que as mulheres chefes de família e somente elas, não sejam culpabilizadas pelo descumprimento das condicionalidades, já que ela não desiste do trabalho mesmo que este seja informal, mal remunerado e ocupe muitas horas de seu dia em razão do programa. Talvez porque esta mulher tem consciência de que o programa não é eterno, e o valor do benefício é um complemento à renda principal, advinda do trabalho.

Durante o período de realização de estágio no CRAS/Penha, adquirimos experiência com os profissionais, através da aproximação direta com a realidade dessas mulheres chefes de família, que podem ser consideradas como verdadeiras guerreiras, pois estas mulheres sobrevivem com o pouco que a vida lhes oferece.

Durante as visitas domiciliares realizadas pelas equipes técnicas do CRAS, observamos que, dificilmente as mulheres chefes de família se encontravam em suas residências no horário da manhã ou da tarde, o que impossibilitava o contato com as mesmas, pois de acordo com informações prestadas por vizinhos, elas saem cedo para o trabalho (diaristas, domésticas, passeadeiras, ou trabalho informal no comércio ambulante) e só voltam à noite. Desse contexto pode-se perceber o motivo da dificuldade em cumprir com as condicionalidades impostas do PBF.

Cabe ressaltar que, durante as visitas domiciliares, foi observado pela fachada das casas em que a mulher se encontrava presente no momento da visita, que mesmo em casa esta mulher prestava algum tipo de serviço para contribuir com o orçamento familiar, com placas de venda de doces caseiros, sacolé, quentinhas, salgados para festa, produtos de beleza, cupons de sorteio (RioCap), bordados, manicures, outras recebem para cuidar de bebês enquanto suas mães trabalham, e têm as que também lavam e passam roupa em suas residências, dessa forma elas contribuem com o orçamento familiar e ainda podem estar em casa e cuidar dos seus familiares.

No sentido de compreender e intervir, junto a estas famílias chefiadas por mulheres, que por todos os motivos citadas neste trabalho, encontram dificuldades de cumprirem com as condicionalidades do programa, mas, por outro lado necessitam deste benefício para complementar à renda, é que o Assistente Social inseridos nestes equipamentos, deve se propor a trabalhar com estas famílias.

É necessário, envolver, problematizar e compreender o cotidiano destas famílias em descumprimento das condicionalidades, para, a partir desta compreensão, trabalhar com estas famílias sobre a rede de proteção social do município, bem como os outros programas e serviços ofertados que podem de fato mudar a realidade destes sujeitos.

Entre as ações que podem ser realizadas junto às famílias beneficiárias do PBF, em primeiro passo é buscar entender o cotidiano de cada uma dessas famílias, que pode ser realizado através de Visita Domiciliar, buscando respostas e soluções para a questão do descumprimento das condicionalidades, realizando o acompanhamento das condicionalidades para identificar situações de vulnerabilidades, para orientar as ações do poder público com relação a maior demanda do território.

Através de reuniões com os beneficiários do programa, socializar informações referentes ao programa, aos direitos sociais garantidos constitucionalmente, divulgando informações sobre o PBF e a Política de Assistência visando esclarecer sobre a importância do cumprimento das condicionalidades para o acesso aos serviços de saúde e educação, e superação da pobreza. Bem como tentar visualizar junto à família os motivos para o descumprimento da determinada condicionalidade, buscando soluções viáveis.

A superação das dificuldades no cumprimento das condicionalidades do PBF, pode estar na providência do transporte escolar, que facilita o trajeto do domicílio até a escola o que garante segurança para a mãe e para a criança no trajeto.

Como observamos também os programas de geração de renda são importantes, pois capacitam a família a buscar meios de explorar suas capacidades, atentando para a independência do benefício e alcance de autonomia, pois como se sabe o benefício não é eterno e principalmente está sujeito a mudanças de governo.

Durante a realização do estágio curricular no CRAS/Penha foram realizamos esforços em conjunto com a equipe deste equipamento na direção de entender e compreender como estas mulheres vivem no cotidiano: uma batalha pela sobrevivência, tendo que cuidar da prole, prover o sustento, e ainda cumprir com as condicionalidades impostas pelo programa. Não é uma tarefa fácil, mas que, no dia a dia ela se equilibra em uma corda bamba para dar conta de todas as responsabilidades que lhe são impostas para não perder o benefício com a esperança de um dia romper com o ciclo da pobreza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso se propôs a, discutir sobre a importância do Programa Bolsa Família para as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, gerenciadas por mulheres, e as dificuldades enfrentadas por estas famílias em cumprir as condicionalidades impostas para a inserção e manutenção do PBF no CRAS da Penha no Município de Campos dos Goytacazes.

Nos últimos dias, tem se criticado muito o Programa (pela mídia), a partir das classes médias e altas, que acreditam “sustentar esse povo”. Então pudemos conhecer e entender que o usufruto deste benefício faz parte de um direito acerca de distribuição de renda, e que é uma obrigação do governo proporcionar condições para que essas pessoas não morram de fome, e ao mesmo tempo, possam ser inseridas no mercado de trabalho, contribuindo também para que as crianças possam frequentar a escola a partir da exigência das condicionalidades.

Em 2003, fora lançado o Programa Bolsa Família enquanto transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres do Brasil, como forma de enfrentamento da pobreza e exclusão social.

O Programa Bolsa Família ganhou centralidade na política social do governo federal, se estabelecendo como umas das principais ações do Programa Fome Zero, com o objetivo de acabar com a fome e reduzir a pobreza no país através de repasse as famílias beneficiárias de um valor monetário, que em contrapartida devem cumprir com as condicionalidades na área da saúde e educação para manutenção no programa.

O PBF é um programa que tem centralidade na família, e coloca a mulher como agente principal no gerenciamento do benefício a partir do momento que ela é a titular preferencialmente do cartão para recebimento do benefício, o que também coloca esta mulher como responsável por cumprir com as condicionalidades, passando a ser uma responsabilidade da mulher chefe de família, o que para muitas mulheres torna-se um peso, visto que ela já

acumula outros papéis dentro da família e da sociedade, sendo responsável e gerenciadora do benefício e das condicionalidades.

Diante de tudo que vimos, podemos concluir que, o PBF não sustenta uma família, até mesmo pelo valor do benefício não ser suficiente, mas para estas famílias que vivem em situação de pobreza expostas a vulnerabilidades sociais, no entanto, é de grande valia, nem tanto pelo valor, mas pela regularidade do pagamento, é um recurso certo que entra no final do mês, possibilitando que esta mulher possa planejar o gasto do recurso no que melhor se encaixar na necessidade da família.

E também, pelo fato do Programa Bolsa Família estabelecer que esta família cumpra com as condicionalidades, que são a exigência da frequência escolar e o acompanhamento da saúde, o cumprimento das condicionalidades faz com que a família tenha acesso às outras políticas sociais, e este pode ser um caminho para se romper com a pobreza e terem uma melhor qualidade de vida,

No entanto, a imposição do cumprimento das condicionalidades sem o devido esforço do Estado em dar condições adequadas para que esta família inserida no PBF possa cumprir com as condicionalidade, acaba por punir a família em vez de promover, sobretudo para as famílias gerenciadas por mulheres, pois estas encontram dificuldades de cumprir com as condicionalidades impostas e se manterem ativas no mercado de trabalho, e ainda carregam a culpa pela perda do benefício.

Ao reconhecer as famílias gerenciadas por mulheres, em descumprimento com as condicionalidades, não estamos nos colocando apenas como fiscais das condicionalidades, mas estamos buscando socializar informações, referentes aos seus direitos e deveres para se manterem inseridas no PBF, além do trabalho de conscientizar estas mulheres que o cumprimento das condicionalidades existe, não apenas como uma troca para o recebimento do benefício, mas também como acesso aos serviços de Saúde e Educação e Assistência Social.

Enfim, compreendemos que, o Programa Bolsa família que até garante o mínimo de sobrevivência para as mulheres chefes de família em situação de pobreza e exposta a vulnerabilidades sociais, no entanto, não promovem a independência da mulher e tão pouco, enxerga significativas mudanças na realidade vivida por estas famílias.

É preciso pensar e repensar, na condição destas mulheres, nas dificuldades que lidam no cotidiano, para se pensar uma Política que emancipe e rompa com o ciclo da pobreza.

Pois, é diante do dilema em cumprir com as condicionalidades do programa é que a mulher chefe de família e gerenciadora dos recursos do programa Bolsa família tem que se equilibrar em uma corda bamba para não perder o benefício, e os profissionais que atuam nos equipamentos do CRAS, não podem ser apenas expectadores, do circo da vida, pois somos profissionais chamados para atuar nestas demandas que são postas em nosso cotidiano de trabalho.



## REFERÊNCIAS

BARRETO, Eleonora Ferreira Ribeiro. **Mulheres chefes de família:** um estudo das transformações de identidade e de estratégias de sobrevivência. Campos dos Goytacazes/RJ, 1999

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Presidência da República. Brasília. Casa Civil. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 13 de Out. de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1988.**In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL- 7º REGIÃO- Rio de Janeiro. Coletânea de leis e resoluções. 4 ed. Rio de Janeiro: Lidador, 1990.

BRASIL – **Lei 8.742/1993** - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL – **Lei 10.836/2004** - Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) **Benefícios Assistenciais/Benefícios Eventuais.** Brasília 2010. Disponível em [http://www.gov.br/assistenciasocial/beneficios assistenciais](http://www.gov.br/assistenciasocial/beneficios-assistenciais). Acesso em 09 de fev. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família,** volume I. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/MDS n. 3.789, de 17 de nov. de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial MS/MDS n. 2.509, de 18 de nov. de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica.** – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

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

\_\_\_\_\_. **Resolução 109,** de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

CARNEIRO, Marta Silva. **Concepções sobre a pobreza e alguns desafios para a intervenção social.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v.26, n.84. Cortez, 2005.

CARVALHO, L.M.S.S. **A mulher trabalhadora na dinâmica da manutenção e da chefia feminina.** In: Estudos feministas, UFRJ/IFCS, v. 6, n. 1, p. 7-33, 1998.

CUNHA, Tânia Rocha Andrade. **A mulher chefe de família eo fenômeno da violência.** In: Revista Politeia: Hist. e Soc., Vitória da Conquista, v.1, n.1, p. 269-286, 2001

DIEESE. **Aspectos conceituais de vulnerabilidade social.** São Paulo: 2007. Disponível em: [http://www3.mte.gov.br/observatorio/sumario\\_2009\\_TEXTOV1.pdf](http://www3.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf) . Acesso em 31 de Dez. de 2015.

IAMAMOTO, Marilda **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Fortaleza, CRESS-CE, **Debate**, nº 6-dez/97.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, CENSO, 2010.

MAGALHÃES R. et. al. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** Rev. Katál. Florianópolis, 10(1):86-94, 2007.

MIOTTO, R.C.T. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL. (org.). **Política Social e juventude: uma questão de direitos**. – 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PNAD 2009. **Primeiras análises: investigando a chefia feminina da família**. Brasília:IPEA, 2010.

SANTOS, Jonabio& SANTOS, Morgana. **Famíliamonoparental brasileira**. 2009. Disponível para visualização em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/Artigos/PDF/JonabioBarbosa\\_Rev92.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Artigos/PDF/JonabioBarbosa_Rev92.pdf). Acesso em: 24 de jan. de 2016.

SCARPELLINI, Marister. CARLOS, Viviane Yoshinaga. **Monaparentalidade feminina e vulnerabilidade social: a realidade de mulheres chefes de família no município de Apucarana**: In: Anais, II Simpósio Gênero e Políticas Públicas. UFL, Londrina. v. 1, n.2, p. 18-19, agosto 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di e. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda**- 4. ed. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2012

SPOSATI, A. (2004) **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 45, abril-2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta.** 3.ed.- São Paulo: Cortez Editora, 2008.

YAZBEK, M. C. (2004) **As ambiguidades da Assistência Social após dez anos de LOAS.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 12, abril-2004.

YAZBEK, M. C. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.