Universidade de Brasília- UnB
Instituto de Ciências Humanas- IH
Departamento de Serviço Social- SER
Disciplina: Trabalho de Conclusão de Curso

Discente: Jéssica Sousa Santos

Orientadora: Marlene de Jesus Silva Santos

SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
Análise sobre as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade

Brasília, setembro de 2022

Jéssica Sousa Santos

SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
Análise sobre as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade

Monografia apresentada ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Marlene de Jesus Silva Santos

Brasília, setembro de 2022

Jéssica Sousa Santos

SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
Análise sobre as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marlene de Jesus Silva Santos
Universidade de Brasília (Orientadora)

Profa. Dra. Karen Santana de Almeida Vieira
Universidade de Brasília

Raiane da Silva Neri
Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - Varjão

Brasília, setembro de 2022

Dedico este trabalho aos meus avós maternos que embora tenham partido muito antes que o concluísse contribuíram imensamente para que chegasse até aqui.

AGRADECIMENTOS

A presente monografia é constituída em meio uma longa jornada a qual se firma por intermédio da ramificação de múltiplas vivências, experiências e pessoas. Diante disso, gostaria de agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que chegasse até aqui, todas as sementes que em mim foram plantadas para que aos poucos pudesse florir.

Agradeço especialmente:

Aos meus pais, Marco e Sueli, e aos meus irmãos, Alefy, Humberto e Ana Carolina. Vocês constituem a essência do meu ser. Deram-me forças para que fosse a primeira a chegar aqui.

Ao meu companheiro, João Lucas, por acreditar tanto em mim. Você me apresentou a leveza da vida e me impulsiona a querer sempre mais.

As amigas/os que conquistei durante a vida e que se fosse citar não caberiam nessas singelas linhas. Vocês transmitem energia, gentileza e felicidade. Nada teria graça sem vocês.

A professora Marlene de Jesus Silva Santos por me orientar nesse processo, compartilhando seus conhecimentos e traçando a luz que garantiu o direcionamento para a conclusão deste trabalho.

O grupo PET/SER - UnB por contribuir tanto para a minha formação pessoal e profissional. Sou extremamente grata por ter feito parte desse grupo que tanto me proporcionou.

A assistente social Raiane da Silva Neri, que me acolheu em meio às supervisões de campo no CRAS-Varjão. O mundo precisa de profissionais como você. Obrigada por todo carinho e direcionamento!

A UnB, a assistência estudantil e todos os discentes que contribuíram para o meu processo de formação e permanência na universidade.

E a mim, por não me permitir desistir. Nunca deixe de sonhar, garota!

"[...] A gente não quer só comida

A gente quer comida, diversão e arte

A gente não quer só comida

A gente quer saída para qualquer parte [...]"

Titãs

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a substituição do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), tendo como foco principal as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade em âmbito nacional. E para alcançar tal fim definiu-se três objetivos específicos, sendo eles a comparação dos decretos nacionais do PBF e do PAB, a análise dos dados referentes aos usuários dessas legislações e por último a delimitação das possíveis implicações nas famílias monoparentais femininas, levando em conta os aspectos de gênero e raça. Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizada uma pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica de forma sistemática, tendo em vista levantar os conhecimentos disponíveis sobre o tema e traçar as possíveis implicações. Os resultados obtidos apontam para a garantia do atendimento das famílias monoparentais, considerando que o PAB prevê a priorização do pagamento dos benefícios a mulheres, possuindo como foco o desenvolvimento de crianças e adolescentes. Além disso, observou-se uma maior restrição no acesso ao programa e o estabelecimento de múltiplos critérios e condições para que as famílias consigam permanecer no mesmo. Ademais, este trabalho pretende contribuir com o debate sobre os programas de transferência de renda e evidenciar de que forma as mulheres negras são atendidas por essas políticas.

Palavras-chave: Famílias monoparentais. Programa Bolsa Família. Programa Auxílio Brasil.

ABSTRACT

The present study has as its main goal to analyze the replacement of Programa Bolsa Família (PBF) by Programa Auxílio Brasil (PAB) on families headed by black women in a nationwide single parenthood situation. To achieve this purpose three specific goals were defined being the PBF and PAB national decrees comparisons, the data analyzes about these legislations users and lastly the demarcation of impacts on women single parenthood families, considering gender and race aspects. To develop this study were done a systematic documental, qualitative and bibliographic survey owing to evidence available knowledge about the theme and establish possible implications. The found results lead to a service guarantee for single parenthood families in view of PAB predicts the prioritization of benefits payment to women and focus in a large way in children and teenagers development. Furthermore, we noticed a greater restriction in the program access and the establishment of multiple criteria and conditions to families to stay linked in the program. Moreover, this study intends to contribute with income transfer programs' discussions and point to what way black women are attended by these policies.

Keywords: Single parenthood families. Programa Bolsa Família. Programa Auxilio Brasil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO

GRÁFICO 1 - População Pobre em 2021 segundo Linhas de Pobreza …… 38

QUADROS

QUADRO 1 - Comparação assistência social - PBF ……...…… 26
QUADRO 2 - Objetivos dos programas de transferência de renda: PBF e PAB …..….. 42
QUADRO 3 - Sobre o financiamento do PAB e PAB ……..…. 43
QUADRO 4 - Delimitação da renda *per capita* do PBF ao decorrer dos anos …… 44
QUADRO 5 - Renda *per capita*: PBF e PAB ……..…….. 45
QUADRO 6 - Tipos de benefícios em cada programa ….……...……...…... 45
QUADRO 7 - Modalidades de contas …….……...…....… 46
QUADRO 8 - Das condicionalidades …….....… 47
QUADRO 9 - Incentivos aos Esforços individuais e Emancipação produtiva ……....… 48
QUADRO 10 - Regras de emancipação ……..….. 49

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO 01 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL 15

1.1. Políticas de transferência de renda sob o governo do presidente FHC 16

1.2. Governo Lula e as políticas de transferência de renda 20

1.3. Relação entre política de transferência de renda e a assistência social 24

CAPÍTULO 02 - FAMÍLIAS CHEFIADAS POR MULHERES NEGRAS EM SITUAÇÃO DE MONOPARENTALIDADE E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA 28

2.1. Uma breve abordagem sobre a configuração da família 28

2.2. Monoparentalidade: conceito e principais aspectos 31

2.2.1. Famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade 33

2.3. Aspectos da pobreza 37

CAPÍTULO 03- IMPACTO DA SUBSTITUIÇÃO DO PBF PELO AUXÍLIO BRASIL NAS FAMÍLIAS MONOPARENTAIS FEMININAS 40

3.1. Análise comparativa e legislacional 42

3.2. Análise da substituição do PBF nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras 49

CONSIDERAÇÕES FINAIS 53

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICOS 56

INTRODUÇÃO

Os programas de transferências de renda possuem sua primeira configuração em meados dos anos 1990 buscando garantir uma renda mínima para todos os brasileiros, contudo, apenas em meio ao governo Fernando Henrique Cardoso, (FHC), são de fato implementados. Sendo desenvolvidos de forma fragmentada e pulverizada com objetivo de atenuar a pauperização da classe trabalhadora, sem que fosse estruturada de forma conjunta a política de assistência social como previsto pela Constituição Federal de 1988. Assim, muito embora a CF/88 preveja a assistência social enquanto uma política pública não contributiva destinada a todos que necessitarem, a mesma só é desenvolvida anos depois, em 2004, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Logo, no governo FHC foram realizadas atividades segmentadas que não visavam assistir a classe trabalhadora, mas sim garantir única e exclusivamente o repasse de financeiro como resposta às expressões da questão social.

Em 2004, no governo do Luiz Inácio Lula da Silva, tem-se a implementação do SUAS e da PNAS que organizam as bases fundamentais para a efetiva consolidação da assistência social em âmbito estatal. No mesmo período, instituí-se o Programa Bolsa Família (PBF) como resultado da junção dos programas de transferência de renda pré-existentes, o qual prevê o repasse financeiro às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza mediante o cumprimento de condicionalidades. E por meio do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), (MDS, 2009), a assistência social e os programas de transferência de renda começam a dialogar.

O PBF trazia algumas problemáticas como as contrapartidas que os usuários deveriam executar para permanecerem no programa. Assim, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2008), pontua que as condicionalidades propostas pelo PBF buscavam garantir a articulação com a política de geração de trabalho e renda, política de saúde e educação. Entretanto, ao serem exigidos de uma população reiteradamente marginalizada o desenvolvimento de uma série de medidas para que só então seja assegurado o real acesso a dado direito social pressupõe-se a negação deste, uma vez que o descumprimento de tais critérios acarretam na infração e posteriormente na punição das famílias.

Ainda assim, o PBF era uma das grandes ferramentas que assegurava às famílias em situação de vulnerabilidade[1] social o acesso básico a bens de consumo, a

[1] Entende-se que este conceito seja um tanto limitado para caracterizar a população em situação de pobreza, porém o mesmo tem sido utilizado neste trabalho como uma linguagem política já

renda, e até mesmo um forte mecanismo na promoção da autonomia familiar, mesmo que de forma limitada. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019). Ademais, o PBF em seus 18 anos de vigência, foi de grande importância para aqueles que se encaixavam em seus limitados critérios de concessão, possuindo grande abrangência nacional, ainda que seletivo e focalizado.

No âmago da crise sanitária ocasionada pela pandemia da COVID-19 se institui a Medida Provisória n°1.061, de 9 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021), a qual extingue de forma súbita o PBF e estabelece o Programa Auxilio Brasil (PAB) em seu lugar. Tal modificação acarretou na insegurança na população e dos profissionais que atuavam na ponta da política de assistência social. Concomitantemente, de julho de 2021 a maio de 2022, exerceu-se o estágio supervisionado e obrigatório I e II do curso de Serviço Social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) localizado no Varjão, cidade do Distrito Federal (DF).

O CRAS é uma unidade pública responsável pela promoção de serviços, benefícios e o atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social e risco, com vistas à proteção social básica nos territórios com maior vulnerabilidade. Logo, "dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social". (MDS/SNAS, p.09, 2009). Nessa instituição, é então desenvolvido inúmeras atribuições como a gestão e o fornecimento de dados territoriais da rede socioassistencial para o Órgão Gestor Municipal ou do DF, o atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade, a oferta de benefícios e serviços socioassistenciais da proteção social básica, como o PAIF, além da realização do Cadastro Único (CadÚnico), que possibilita mapear, conhecer e priorizar famílias que buscam acessar programas como os abordados neste trabalho. (SEDES, 2018).

No estágio supervisionado foi possível observar com mais afinco o desenrolar da substituição do PBF pelo PAB, que se deu sem um prévio debate com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com as instituições e profissionais que operacionalizam o Sistema Único de Assistência Social ou com a população no geral. O que atingiu nacionalmente o grupo de beneficiários PBF e aqueles que aguardavam na ampla fila de espera para nele serem incluídas, já que com a pandemia tem-se a instituição da Portaria MC n°682, de 6 de outubro de 2021, que suspende os procedimentos de gestão e operacionalização do PBF e do CadÚnico por 180 dias (BRASIL, 2021), ou seja, para o bem ou para o mal não eram incluídas ou excluídas

---

que o mesmo é abordado pela política de assistência social para caracterizar o público em situação de desigualdade social.

nenhuma família do programa.

Os profissionais que atendem no CRAS também foram impactados por essa conversão legislativa, uma vez que devido a intensificação na procura por atendimentos nos centros de referências as filas para alargaram-se. Esses imbróglios chamam a atenção enquanto membro de uma família que em determinado momento se encontrou na condição de beneficiária do PBF e posteriormente pode atuar do outro lado, junto aos profissionais da assistência social, permeando duas superfícies de grande sensibilidade.

Ademais, se tratando de um período pandêmico em que há uma crise sanitária, econômica, social e política a qual atinge todas as esferas da camada social, é importante se ter em mente que as questões sociais presentes em nossa sociedade se intensificam cada vez mais fazendo com que as camadas populacionais à margem da sociedade a vivenciem mais perversamente. Sendo as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade parte dessa superfície social marginalizada, tendo em vista que esse arranjo familiar é permeado por um conjunto de opressões que lhes colocam num patamar de baixo prestígio e grandes percalços no que diz respeito a garantia de direitos sociais. (BABIUK, 2015).

Nesse sentido, a presente monografia tem por objetivo analisar em âmbito nacional o impacto da substituição do PBF nas famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade. Para isso, foram delimitados alguns objetivos de cunho específicos, sendo eles: analisar de forma comparativa as legislações do PBF e do PAB; averiguar os dados de cada programa referente às beneficiárias em situação de monoparentalidade; e por último, inferir as possíveis implicações nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras.

Por tanto, se elaborou uma pesquisa de caráter documental e bibliográfico com vistas a levantar os conhecimentos disponíveis sobre o tema pesquisado e identificar, como posto por KÖCHE (2015, p.122) “as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação”. Dessa forma, foram utilizadas legislações bem como a Lei n° 10.836,/2004, Lei n° 14.2844/2021, Decreto nº 5.209/2004, Decreto nº 8.232/2021, Decreto nº 10.852/2021 e outros, que nos possibilitaram delimitar as possíveis implicações. Além da contribuição bibliográfica de autores como LEITE (2003), PEREIRA (1996), DRAIBE (2003), FREITAS (2007), COUTINHO (2013), BICHIR (2011), SARTI (2010), ENGELS (1987), TOLEDO (2022), CARVALHO (1998) entre outros pensadores que produziram trabalhos pertinentes ao tema.

Foram acessados dados disponíveis pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social (Senarc/MDS), Secretaria de

Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Getulio Vargas (FGV).

O trabalho possui caráter qualitativo, seguindo os termos de MINAYO (2009), trabalhando assim com o universo dos significados, razões, aspirações, crenças e dos valores, pois estes se encontram intrínsecos à realidade social. Além disso, os dados foram analisados à luz de suas conjunturas sociais e históricas, levando em conta as categorias de totalidade, contradição e mediação do método histórico dialético de Marx. (NETTO, 2011).

Este documento se divide em três capítulos, onde no primeiro é abordado o histórico das políticas de transferência de renda e sua relação com a política de assistência social, perpassando especificamente pelo governo FHC e Lula, uma vez que os programas de transferência de renda começam a se desenrolar neles. No segundo capítulo é apresentado a relação das famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade com a pobreza, traçando uma breve abordagem sobre a configuração das instituições familiares, delimitando o conceito de monoparentalidade e caracterizando as principais definições da pobreza. No último capítulo é delimitado uma análise a respeito da substituição do PBF nas famílias monoparentais femininas, analisando assim as legislações e inferindo os principais resultados.

Os resultados apontam que as famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras possuem uma maior tendência em serem atendidas pelo Auxilio Brasil se levado em conta a caracterização da monoparentalidade e a menor rentabilidade auferida pelas mulheres negras. Porém, foi evidenciado que o PAB não contribui para que essa população seja realmente reconhecida e assistida pelas políticas públicas e sociais, além de criar múltiplos mecanismos e condições que dificultam a permanência das mesmas no programa. Assim, o PAB desenvolve ferramentas que o tornam muito mais restritivo e excludente do que anteriormente era posto pelo PBF.

CAPÍTULO 01 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

As grandes transformações sociais e econômicas postas no Brasil em meados no século XX, advindas da reorganização do mercado de trabalho e grande concentração do capital financeiro, ocasionam o aumento da pauperização da classe trabalhadora e a exclusão de um conjunto populacional de forma exorbitante. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007). Diante deste cenário e das grandes mobilizações da classe trabalhadora, o Estado se vê pressionado a responder às demandas desse contingente populacional e criar mecanismos que garantam minimamente a superação das desigualdades sociais. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019).

A Constituição Federal de 1988, postula várias mudanças no que diz respeito à institucionalização das políticas sociais enquanto um direito, cabendo ao Estado a prestação, organização e financiamento dos mesmos. Assim, a Assistência Social ganha uma nova concepção social e passa a compor um sistema integrado de políticas, denominado de Seguridade Social, sendo determinada enquanto uma política não contributiva a qual deveria ser prestada "a quem dela necessitar". (BRASIL, art.203, 1988). Além disso, a CF/88 inovou ao delimitar

> Regras de organização institucional, em que a descentralização da execução das ações é afirmada com responsabilidade da esfera federal na coordenação e na definição de normas gerais, a participação privada na oferta de serviços e a participação social na formulação e no controle desta política. (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, p.185, 2009).

Anos depois, em 1993, a Assistência Social ganha densidade com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que delimita a operacionalização e a gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos, especificando assim os objetivos da assistência social, (COUTINHO, 2013), sendo eles

> I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos;
> II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
> III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (BRASIL, art.2, 1993).

A LOAS já previa naquele período a criação de um sistema nacional descentralizado, bem como desenvolvido na área da saúde, contudo, como veremos a seguir tal sistema só foi regulamentado anos mais tarde, em 2004.

No caso dos programas de transferência de renda, as primeiras discussões sobre estes

> Ocorrem em meados da década de 1970, por intermédio da publicação

> de um artigo de Antônio Maria Silveira. O mesmo destacava que era necessário a redistribuição de renda mínima para os brasileiros mais pobres, pois a economia do país não era suficiente para suprir as necessidades básicas da população. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, p.4, 2019).

Porém, somente 1988 com a CF/88 se tem a instituição do primeiro benefício não contributivo, o BPC, que previa repasse financeiro a pessoas com deficiência e idosos que não conseguiam prover sua subsistência. Este benefício só é de fato estruturado anos depois. Já em 1991 há a proposição da criação de ações estatais voltadas para o estabelecimento de programas pautados na distribuição de renda, por meio do projeto de Lei nº 80 desenvolvido pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP), denominado de Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019).

O PGRM, segundo RAMOS (p.8, 1994) "foi definido como um Imposto de Renda Negativo[2] que beneficiaria todas as pessoas residentes no país maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros da época". Além disso, no projeto proposto pelo senador o programa seria implantado de forma gradual, começando no ano de 1995, com as pessoas com idade superior a 60 anos, e finalizando no ano de 2002, com todas as pessoas maiores de 25 anos. Porém, ainda que aprovado em dezembro de 2001, o programa teve vida curta devido às dificuldades políticas e administrativas, além de o próprio autor modificar suas concepções sobre o assunto. (AMARAL, 2022).

Nesse sentido, é somente a partir de 1995, sob o mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que de fato os programas de transferência de renda ganham materialidade e mais adiante, em meio ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adquirem novos formatos. Por esses motivos, nos debruçamos a seguir sobre os programas de transferência de renda, suas particularidades, e alguns aspectos da política de assistência social em meio a esses governos.

1.1. Políticas de transferência de renda sob o governo do presidente FHC

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) perdurou por dois mandatos, indo de 1995 a 2002, e trouxe com ele algumas mudanças no que tange o desenvolvimento das políticas sociais e a implementação de reformas no sistema de proteção social brasileiro. (DRAIBE, 2003). As reformas governamentais propostas pelo governo FHC visavam em especial áreas como a educação, saúde, previdência social e a assistência social e o combate à pobreza, seguindo assim três eixos sendo eles: os

[2] O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre o patamar de renda estabelecido na época, no caso 45 mil cruzeiros, e a renda da pessoa. Já nos casos de rendimento nulo a porcentagem seria de 30%. (SUPLICY, 2002, p.123).

programas sociais públicos, programas básicos e o programa de enfrentamento à pobreza. (DRAIBE, 2003).

Nos debruçaremos em especial sob os programas de enfrentamento à pobreza, porém antes disso é importante frisarmos que,

> A política assistencial foi bastante alterada no ciclo democratizante de reformas. Impulsionada por conjuntos expressivos de atores, a nova política de assistência social foi definida na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis segundo suas necessidades. (DRAIBE, p.87, 2003).

Nesse contexto, cinco anos após a delimitação da Constituição Federal de 1988, período no qual o presidente FHC foi eleito, tinha-se a expectativa da então estruturação e implementação das políticas sociais, contudo, pouco se fez nesse sentido. A prioridade de FHC girava em torno da estabilidade macroeconômica visando uma nova política monetária e fiscal, a intensificação da abertura econômica e a estabilização dos preços. (SILVA, 2014).

Ao citar Tiezzi (2004), BICHIR (2011) discorre que no governo FHC

> A assistência não era uma área central de política social (Tiezzi, 2004) e tampouco os programas de transferência de renda tinham escopo e articulação, seja entre si, seja no interior da política de assistência. Só no governo Lula, com uma agenda de políticas sociais mais claramente voltada para o combate à pobreza e a desigualdade, os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade, sendo que a própria área da assistência social passa a ser de fato valorizada. (TIEZZI, 2004; *apud* BICHIR, 2011, p.71).

Sendo assim, a política de transferência de renda nesse governo se dá de forma fragmentada com o único e exclusivo objetivo de minimizar a pobreza, jogando para as instituições não governamentais a responsabilidade na prestação de demais serviços.

Em seu primeiro mandato, os programas de enfrentamento a pobreza foram concebidos enquanto estratégia de coordenação das ações federais em conjunto com os estados, municípios e a sociedade civil, contando com a descentralização da solidariedade, estabelecendo eixos prioritários e selecionando vinte programas a serem desenvolvidos tendo como foco “os segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar)”. (DRAIBE, p.74, 2003).

Em 1995 foi criado, no município de Campinas (SP), o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) que focava na garantia de renda às famílias de baixa renda com crianças menores de 14 anos e que se encontrassem em situação de risco. (CAMPINAS, 1995). Porém, como tal programa se tratava de um projeto de lei de cunho municipal não abarcava toda a sociedade brasileira, tendo como prerrogativa a condição de que as famílias, público alvo de tal programa, residam em Campinas há mais de 2

anos.

Já em 1996, o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com o intuito de combater o trabalho de crianças em carvoarias na região de Três Lagoas (MS). E ao longo dos anos o mesmo foi ampliado para abarcar as diversas situações de trabalho infantil em todo o país. (MDS, 2019). De acordo com LOP; PEIXE (2015), o programa

> Foi destinado para as crianças advindas das famílias pobres, de baixa renda que, muitas vezes, são vítimas da desigualdade social e da exclusão social, com renda per capta menor de um salário mínimo, com filhos na faixa etária entre 7 e 14 anos trabalhando em atividades dessa natureza (*apud* CASSOL; PORTO, 2007).

Para tal, era realizada a transferência monetária para a responsável familiar que se enquadre no PETI.

No mesmo ano da criação do PETI, em 1996, também houve o desenvolvimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em todo o território nacional, sendo este instituído pela Constituição Federal de 1988 como uma proteção social não contributiva. (LOP; PEIXE, 2015). Se tratando de um programa de transferência de renda, o BPC era destinado às pessoas idosas e portadoras de deficiência em situação de pobreza, chegando a cobrir, no ano 2002, cerca de 1,5 milhões de pessoas. (DRAIBE, p.87, 2003).

No segundo mandato de FHC, foi instituído o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por meio da Lei Complementar nº111 de 2001, o qual estabelece que

> Art. 1º O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para vigorar até o ano de 2010, tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. (LC 111, art. 1º, 2001).

Assim, tal fundo tinha por objetivo garantir os recursos a serem utilizados em ações voltadas à habitação, saúde, nutrição, programas de transferência de renda e demais programas,se regulamentando apenas em 2006, sob o governo Lula.

Ainda em 2001, a partir da lei nº 10.219, (BRASIL, 2001), foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola” que buscava garantir por meio de incentivos financeiros a permanência escolar de crianças entre seis e quinze anos que pertenciam a famílias de baixa renda. O programa Bolsa Escola também foi incorporado pelo Projeto Alvorada, que previa a redução das desigualdades regionais nas regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a elevação da qualidade de vida das populações mais carentes do país, selecionando assim quinze programas nas áreas de educação, saúde e geração de renda. (BRASIL, s.d.).

Devido a alta fragmentação dos múltiplos programas criados pelo governo FHC, foi estabelecido a Rede de Proteção Social que se responsabilizava por delimitar a junção de um conjunto de programas de transferência de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade social, com foco no combate a extrema pobreza e a redistribuição de renda. (SILVA, 2014). Foram acoplados a essa Rede os programas de transferência de renda já existentes, como o Bolsa Escola, de 1998, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de 1995, e criado outros, como o Bolsa Alimentação, Agente Jovem e Auxilio Gás, mesclando assim diversas aréas como a saúde, educação, previdencia e assistência social. (DRAIBE, 2003).

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, denominado de Bolsa- Alimentação, era destinado "à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação de renda familiar para a melhoria da alimentação". (BRASIL, art.º, 2001). E o Auxílio Gás foi criado para subsidiar

> As famílias com renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo que fossem beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação e/ou fossem integrantes do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, p.05, 2019).

Sendo o Cadastro Único instituído por meio do decreto nº 3.877, como um mecanismo utilizado para a identificação dos beneficiários dos programas de transferência de renda e da assistência social, para a unificação de benefícios e o gerenciamento dos órgãos governamentais, (BRASIL, 2001), contudo, sua implementação não foi totalmente atingida até o final do mandato do governo FHC.

Tendo em vista o exposto, embora seja atribuído na Constituição Federal de 1988 o *status* de direito social à assistência social e, em 1993, tenha-se regulamentado a Lei Orgânica da Assistência Social, foi somente a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que se estrutura uma mudança efetiva nessa área. Além disso, é notório que os programas de transferência de renda, no governo FHC, foram executados inicialmente em âmbito local de forma focalizada e pontual e posteriormente difundidos por todo o país. Ademais, embora tenha-se tentado realizar a junção de tais programas, por meio da Rede de Proteção Social, a alta fragmentação em múltiplos Ministérios e o paralelismo de tais legislações muito se fez presente. E como levantado por BRASIL (p.10, 2003), essa pulverização "impossibilita a coordenação assim como dificulta a fiscalização e a avaliação das ações."

1.2. Governo Lula e as políticas de transferência de renda

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi do ano de 2003 a 2012,

concluindo assim dois mandatos. No início de seu primeiro mandato, o então presidente deu continuidade à política econômica e aos programas criados pelo seu antecessor, FHC, aprovando reformas, como a da Previdência e a Tributária, e delimitando uma política de combate à pobreza com foco nos programas de transferência de renda. (FREITAS, 2007). Dessa forma,

> No primeiro ano do governo Lula foram implementadas ações no intuito de evitar o caos econômico, conhecer a máquina governamental, avançar o máximo possível na agenda de reformas e, sobretudo, manter o índice de aprovação popular num patamar alto. (FREITAS, p.66, 2007).

Portanto, se teve como foco inicial a estruturação e execução do seu projeto econômico de mercado interno, além do investimento em infraestrutura e capacidades tecnológicas.

O então presidente conseguiu articular o crescimento econômico, o controle da inflação e estabilidade econômica, com o desenvolvimento de políticas públicas e redistribuição de renda. (ORTIZ; CAMARGO, 2016). No que tange a assistência social, percebe-se que mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a LOAS, em 1993, havia uma certa dificuldade em regulamentá-la, sendo consolidado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) somente em 2004 e implementado a PNAS no mesmo ano. Estes estruturam a assistência social e delimitam as bases conceituais e organizativas de efetivação da política enquanto um sistema integrado de direitos.

Segundo BICHIR, o governo Lula desenvolveu

> Mecanismos de indução de comportamentos municipais, de modo a fazer avançar sua agenda de maior integração dos programas de transferência de renda com a área da assistência social. Esses mecanismos foram cristalizados tanto em normas específicas para o cadastramento de potenciais beneficiários quanto em normas para repasse de recursos [...]. (BICHIR, p.47, 2011).

Assim, buscou-se a expansão da assistência social e a articulação entre as políticas sociais e econômicas, onde o PBF foi estruturado de forma paralela à efetiva consolidação da assistência social, configurando novos arranjos para os programas de transferência de renda anteriormente delimitados.

Nesse sentido, ainda no primeiro mandato do governo Lula foi desenvolvido o Estudo nº273 que versa sobre os programas sociais de transferência de renda existentes em todo país, objetivando a unificação dos mesmos e levantando uma série de problemáticas decorrentes da fragmentação e pulverização desses programas, como por exemplo

> A falta de um cadastro único com qualidade, sem irregularidades, usos políticos indevidos na seleção de nomes, que possa garantir a eficácia da unificação dos programas; a pulverização dos diversos programas em várias instâncias da estrutura de poder no âmbito do Executivo (Ministérios da Educação, Saúde, Assistência Social, por exemplo); além da criação de mais uma estrutura na Administração Pública.

(BRASIL, p.09, 2003).

Partindo disso, elaborou-se a unificação do programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão alimentação e Auxílio Gás, visando não somente a criação de um cartão único para recebimento dos benefícios, mas também a concentração de todas as ações em um só ministério e articulação dos programas federais, estaduais e municipais de forma integrativa. (BRASIL, 2003). Essa unificação resultou no Programa Bolsa Família (PBF), o qual foi regulamentado pela Medida Provisória nº 132/2003 que estabelece como prioridade o combate à fome e à pobreza e posteriormente converteu-se na Lei nº 10.836/2004. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019).

O PBF, (BRASIL, 2004), dispunha sobre os benefícios de transferência de renda com condicionalidades destinadas às famílias que se encontrassem nas situações de pobreza e extrema pobreza, possuindo uma gestão descentralizada entre a União, estados, municípios e Distrito Federal. E para cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no qual é responsável por

> I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;
> II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados;
> III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;
> IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e
> V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (BRASIL, 2004).

Dentro do MDS, o PBF era gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que estabelecia os critérios para o recebimento do benefício e os valores dos mesmos. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, (SAGI) realizava as avaliações sobre o impacto do programa e a Caixa Econômica Federal operacionalizava e pagava os benefícios. Logo, é possível perceber que o MDS coordenava tanto o PBF como também a PNAS e o SUAS a partir da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). (COUTINHO,2013).

O PBF, (CAMPELLO, 2013), objetivava contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras em situação de miséria, buscando combater a fome e proporcionar a segurança alimentar e nutricional, auxiliando na interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para isso, percebeu-se a necessidade de consolidar efetivamente o Cadastro Único[3] para Programas Sociais como base de

[3] O Cadastro Único no governo FHC "já havia sido construído como um instrumento para formalizar o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas de combate à pobreza" (FREITAS, p.71, 2007), porém, mesmo após sua criação ainda apresentava inúmeras

dados e de gestão. Sendo o CadÚnico, (WWP, p.02, [2011]) "uma ferramenta para o mapeamento da pobreza e para a identificação e seleção de beneficiários" dos programas assistenciais e de transferência de renda, ou seja, é um dos mecanismos nos quais garantem e estabelecem a melhor focalização do programa, garantindo a seleção das famílias mais vulneráveis em situação de pobreza e extrema pobreza.

Segundo o MDS

> O Programa Bolsa Família é apontado como carro-chefe das políticas sociais e tem também papel unificador de outras políticas. Articula-se com o direito à alimentação por meio da garantia de uma renda mínima; articula-se com saúde e educação por meio da cobrança de condicionalidades; articula-se com políticas de geração de trabalho e renda porque, no pacto de adesão firmado com os municípios, determina a adoção de ações complementares nesse sentido. (MDS, p.15, 2008).

Logo, para assegurar às famílias o acesso à alimentação adequada, a educação e a saúde, exigia-se dos beneficiários o cumprimento de uma série de condicionalidades relacionadas à elaboração de exames pré-natal, o acompanhamento nutricional e de.saúde e à frequência escolar, (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019).

Possuindo um caráter transversal com interação intersetorial o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde foram designados como responsáveis por realizar o acompanhamento e fiscalização das condicionalidades pertinentes a eles, uma vez que segundo ORTIZ e CAMARGO (p.07, 2016), "as condicionalidades do Programa Bolsa Família proporcionaram às famílias o acesso a serviços básicos de educação, saúde e assistência social [...].

Na cartilha sobre o Programa Bolsa Família é postulado que

> O descumprimento das condicionalidades não acarreta desligamento imediato do programa. Seus efeitos são gradativos, que vão desde a advertência ao cancelamento. Primeiro, a família é notificada. Persistindo o problema, o benefício é bloqueado e, só depois, suspenso. Somente em casos de reiterados descumprimentos, a família pode ter o benefício cancelado. Antes, contudo, o poder público, por meio da Assistência Social, deverá identificar os motivos do descumprimento e oferecer apoio e
> acompanhamento à família, de modo a solucionar os problemas que causaram esta situação (BRASIL, 2015, p.11).

Entretanto, ao se definir uma série de condicionalidades a serem cumpridas para que se tenha acesso a determinado direito essencial a garantia mínima de condições a sobrevivência, podemos pressupor que há a negação ao direito uma vez que o descumprimento de tais medidas acarretam na infração e, posteriormente, na punição de tais beneficiários. Assim, o não cumprimento das condicionalidades postas poderiam

---

irregularidades em sua consolidação. Dessa forma, o Decreto nº 3.877/2001 foi substituído, em 2007, pelo Decreto nº 6.135, no qual apresentava definições mais precisas para o CadÚnico, consolidando assim as ações que estavam sendo praticadas. (FARIAS, 2019).

ocasionar não só no desligamento das famílias que anteriormente já se encontravam em uma situação de vulnerabilidade social agravada, mas como também na culpabilização das mesmas. (SILVA; SILVA, 2016).

Ainda em 2004, foi instituída a Renda Básica de Cidadania, sendo essa impulsionada por Suplicy, no qual considera como direito de "todos brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica", (BRASIL, 2004), o recebimento de um benefício monetário de forma anual. Além disso, é previsto nessa lei que

> § 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias. (BRASIL, 2004).

Porém, a mesma não tem sido elaborada de fato.

Em 2006, foi regulamentado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza por meio do Decreto nº5.997 que dispõe sobre o percentual máximo do fundo destinado às despesas administrativas voltadas à habitação, saúde, nutrição e aos programas de transferência de renda, destinando assim 7% do total das dotações orçamentárias, (BRASIL, 2006), que objetivavam o acesso a níveis dignos de subsistência a todos os brasileiros. Ademais, o valor do fundo era responsável por 70% do financiamento do PBF.

Tendo em vista o exposto, as políticas de transferência de renda, em especial o PBF, foram uma das grandes ferramentas para assegurar às famílias em situação de vulnerabilidade social grave, o acesso básico a bens de consumo, a renda e até mesmo um forte mecanismo na promoção da autonomia familiar, ainda que de forma limitada. (SOUZA; FREIRE; ALCHORNE, 2019). Além disso, segundo Segal et al. (2008), o Bolsa Família auxiliou na minimização da insegurança alimentar grave, entendendo-se aqui que esta possui múltiplas expressões e está instaurada em meio a complexidade da realidade social, não podendo assim ser superada dentro de um sistema que gera exclusões. Contudo,

> Mesmo sendo um programa importante, posto que modifica as condições de vida de parcela significativa do povo, não está considerando sequer o parâmetro salário mínimo. Como é sabido, o salário mínimo constitui um piso salarial legal, e qualquer remuneração laboral abaixo dele é considerada imoral pela sociedade. (FREITAS, p.71, 2007).

Ou seja, apesar de ter se mostrado extremamente importante para a população que o acessava, o PBF não demonstrava suprir com as necessidades básicas das famílias em situação de vulnerabilidade social já que estas ainda assim recorriam a política de assistência buscando nesta um alento.

1.3. Relação entre política de transferência de renda e a assistência social

Ao nos debruçarmos sobre a historicidade dos programas de transferência de renda percebemos que tais programas foram elaborados enquanto mecanismos para atenuar as situações de pauperização vivenciada pela classe trabalhadora, selecionando dentro da população pobre e extremamente pobre aqueles que se encontram em maior grau de vulnerabilidade. Além disso, os usuários não só precisavam comprovar sua situação, mas se submeterem a inúmeras condicionalidades como critérios para permanência no programa, não bastando assim simplesmente se enquadrarem enquanto público alvo do programa. Dessa forma, o presente tópico pretende analisar brevemente a relação da transferência de renda com a política de assistência social.

Compondo um sistema integrado de políticas, denominado de Seguridade Social, a assistência social é apontada constitucionalmente como um direito assegurado pelo Estado, devendo ser prestado "independentemente de contribuição à seguridade social". (BRASIL, art.203, 1988). A assistência enquanto política pública começa a ser desenvolvida a partir da LOAS, em 1993, já que que está "disciplinou a operação e a gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos e especificou os objetivos da assistência social", (COUTINHO, p.11, 2013).

A LOAS estabelece uma organização para a política assistencial, onde pressupõe-se a

> I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
> II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
> III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, artº5, 1993).

Ademais, a assistência social passa a se estruturar por meio de dois tipos de proteção social; a proteção social básica, responsável por prevenir as situações de vulnerabilidade e risco social visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a proteção social especial, voltada para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários nas situações de violações de direitos e rompimento de vínculos. Para isso, é prevista a criação do Sistema Único de Assistência Social, que é desenvolvido cerca de 11 anos mais tarde, em 2004, com o governo Lula.

A gestão do SUAS conta com as instâncias de pactuação, sendo elas a Comissão Intergestores Tripartite (CIT)[4] e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs),

[4] A CIT, segundo BICHIR (p.21, 2011), "é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, sendo formada pelas três instâncias do SUAS: a

além disso, suas ações buscaram implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ainda em 2004. (COUTINHO, 2013). De acordo com o MDS/SNAS a estruturação da PNAS é um momento histórico se levado em conta

> Todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil. (MDS/SNAS, p.11-12, 2005).

Logo, tal política é fundamental para que a assistência social saia do campo da benemerência e ocupe definitivamente o patamar do direito.

No caso das políticas de transferência de renda, estas surgem, como observado nos tópicos anteriores, de forma fragmentada e pulverizada em diversos ministérios, possuindo várias finalidades e tendo em comum a delimitação da população de baixa renda como público alvo. Ou seja, os vários programas de transferência de renda elaborados pelo governo FHC estavam associados à assistência social, porém eram ligados a diferentes ministérios como o Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), o Bolsa Alimentação, ao Ministério da Saúde (MS), e o PETI, ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), (DRAIBE, 2003). Além do mais, esses programas são desenvolvidos pelo Estado sem que houvesse um real arranjo da assistência social, já que em meio ao governo FHC não foram desenvolvidos os mecanismos estruturadores da mesma.

Já no governo Lula tínhamos o PBF enquanto um dos maiores programas de transferência que apesar de obter um arcabouço institucional próprio se ramificava ao campo da assistência social. Nesse sentido, o quadro a seguir delimita de forma comparativa a organização do PBF e da assistência social:

QUADRO 1 - Comparação assistência social - PBF

União, representada pelo MDS; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).”

	Assistência social	PBF
Previsão constitucional	Artigos 203 e 204 da CF	Não tem
Principais normas infraconstitucionais	Loas (Lei nº 8.742/1993) e Norma Operacional Básica (NOB-Suas)	Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004
Sistema nacional a que pertence	Suas	Suas
Ministério responsável	MDS (SNAS)	MDS (SENARC)
Objetivos	Proteção social e substituição de renda	Transferência de renda e redução da transmissão intergeracional da pobreza e complementação de renda
Contrapartidas	Não tem	Condicionalidades na saúde e educação
Prestação	Serviços e benefícios	Benefícios
Universalização/focalização	Universalização	Focalização
Relação com outras áreas (e.g. saúde e educação)	Separação	Transversalidade
Instituições participativas	Conselhos de assistência social e Conferências de assistência social	Instâncias de controle social (municipais)
Mecanismos de pactuação intraburocrática	CIB e CIT	CIB e CIT
Contexto de estruturação	Histórico de mobilização social (*bottom-up*)	Origem tecnocrática e via pactuação (*top-down*)

Fonte: COUTINHO (p.18, 2003).

Assim, podemos perceber que a assistência social é desenvolvida enquanto uma política social de caráter universal que tem como base a prestação de serviços e benefícios que visem a proteção social, além de contar com um histórico de mobilização social que garante seu amparo pela CF/88. Já o PBF era concebido como uma política de transferência de renda focalizada que visava a prestação unicamente de benefícios que contribuiam para a redução das situações de pobreza e extrema pobreza, ademais sua origem se deu inicialmente por meio de pactuações intra-burocráticas gozando de uma transversalidade que perpassava as áreas da saúde e educação.

Apesar de suas configurações, o PBF utilizava-se em alguma medida das estruturas da assistência social para melhor se formatar. Sendo, a partir do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, (MDS, 2009), que a assistência e a transferência de renda passam institucionalmente a conversar. Esse protocolo foi elaborado, discutido e pactuado por meio de uma Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em 2009, sem que houvesse diálogo com a sociedade civil e com os profissionais que se encontram na porta de entrada da assistência social.

Prevendo a oferta de serviços socioassistenciais de forma prioritária às famílias beneficiárias do PBF, PETI e do BPC, além de nortear "o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da Vigilância Social". (MDS, p.04, 2009), o protocolo estabelece também os procedimentos referentes ao atendimento das famílias beneficiárias do PBF, PETI e BPC, discorrendo assim que

> Art. 15. O atendimento das famílias será realizado por meio dos serviços ofertados pelo CRAS e pelo CREAS (local ou regional), nos territórios que possuem estas unidades.
> § 1º O atendimento das famílias residentes em territórios sem cobertura de CRAS e CREAS, até sua implementação, será realizado por meio do

> estabelecimento de equipes técnicas da PSB e da PSE, respectivamente, que elaborarão estratégias condizentes com as previstas nesta Resolução para a implementação da Gestão Integrada, sob a coordenação do órgão gestor da política de assistência social.
> § 2º O atendimento das famílias com beneficiários que estão em serviços de acolhimento da rede socioassistencial terá como foco a reconstrução e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a reintegração familiar e a garantia dos direitos socioassistenciais. (MDS, p.19, 2009).

É definido assim que caberia aos CRAS[5] e CREAS[6], instituições da assistência social, o atendimento e o acompanhamento das famílias que por algum motivo não conseguissem cumprir as condicionalidades do PBF dando prioridade a estas em detrimento das demais que também viessem requisitar a rede de proteção socioassistencial. É também atribuído aos Municípios e ao Distrito Federal, a identificação e a inserção das crianças e adolescentes cujas famílias tenham atendido aos critérios de elegibilidade do PBF, no CadÚnico. (MDS, 2009). Assim, BICHIR (p.162, 2011), pontua como um desafio "garantir que os serviços da assistência não sejam exclusivos dos beneficiários do PBF", uma vez que ainda que faça

> Parte e da lógica do "universalizar focalizando" priorizar os beneficiários de programas de transferência de renda, fazendo com que estes sejam alcançados por toda a rede de proteção social, há outros grupos populacionais vulneráveis, não elegíveis para o programa de transferência – ou não alcançados por estes – que não devem ficar de fora da assistência social. (BICHIR, p.162/163, 2011).

Segundo COUTINHO, (p.17, 2003), "o PBF teria sido construído, assim, à margem da estrutura preexistente da assistência social, a partir da suposição de que ela ainda carregaria consigo elementos arraigados de assistencialismo e clientelismo". Porém, mesmo com tamanha dicotomia, cabe à assistência social, entre outras funções, o atendimento das famílias beneficiárias desse programa e o acompanhamento das condicionalidades postas pelo PBF. Assim, muito embora a assistência social e o PBF tenham um arranjo jurídico e institucional diferente, estas mesclam-se principalmente em âmbito municipal.

---

[5] Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), "é responsável pela organização e oferta de serviços na proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade social e risco nos municípios e DF." (MDS, p.09, 2009).

[6] Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), é responsável pela oferta de serviços na proteção social especial, tendo em vista o atendimento às situações de risco pessoal e social. (MDS, 2011).

CAPÍTULO 02 - FAMÍLIAS CHEFIADAS POR MULHERES NEGRAS EM SITUAÇÃO DE MONOPARENTALIDADE E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA

Neste capítulo é abordado como se configuram as famílias monoparentais, em especial aquelas chefiadas por mulheres negras e sua relação com a pobreza. Deste modo, percebeu-se a necessidade de se elaborar uma breve contextualização referente ao estabelecimento das famílias enquanto instituições sociais e o papel da figura feminina dentro das mesmas, para que logo após, seja levantado o conceito de monoparentalidade e seus principais aspectos; as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade; e os fundamentos básicos referentes às configurações e entendimento da pobreza.

2.1. Uma breve abordagem sobre a configuração da família

Para discorrer sobre as famílias monoparentais femininas é necessário primeiro compreender as configurações institucionais das famílias e o papel das mulheres dentro destas, levando em conta seus aspectos e contradições uma vez que

> A família é a instituição basilar da sociedade sendo, desde os tempos antigos, considerada um elemento de grande importância na estrutura social. Dentre os organismos sociais e jurídicos, foi a família que sofreu mais alterações, tanto na sua compreensão, quanto na extensão. (SANTOS; SANTOS, p.03, 2009).

Assim, a família é desenvolvida enquanto uma instituição complexa produzida dentro da multiplicidade de contextos regionais, sociopolíticos e ético-culturais, imbuída pela força moralizadora de cada época e hierarquizada tendo como base as dimensões de poder e dominação que confluem com os aspectos geracionais e de gênero reafirmando o *status* quo de dada época. (BRUSCHINI, 1989).

Nas civilizações primitivas os agrupamentos familiares ocorriam entre os integrantes de uma mesma tribo dificultando o sentimento de parentesco já que as relações não se caracterizavam de forma individual. Porém, no momento em que os homens passam a se relacionarem com mulheres de outras tribos começa-se a estabelecer relações individuais e monogâmicas que instituem o sentimento de exclusividade. (SANTOS; SANTOS, 2009). Dessa forma,

> A monogamia nasceu da concentração de grandes riquezas nas mesmas mãos - as de um homem - e do desejo de transmitir essas riquezas, por herança, aos filhos deste homem, excluídos os filhos de qualquer outro. Para isso era necessária a monogamia da mulher, mas não a do homem. (ENGELS, p.22, 1987).

Na mesma direção, em meio a sociedade romana a família se baseava no poder paternal, onde os vínculos intrafamiliares se estruturavam tendo como base a religião doméstica e o culto pelos antepassados, sendo a figura paterna o membro de maior

importância já que

> Ele administrava todo o patrimônio familiar, além disto era o responsável pela preservação e direção do culto às divindades de seus antepassados. Além destas atribuições, o pater ainda distribuía a justiça, fazendo parte do senado romano por um longo período. Ele era o único membro sui júris da família, ou seja, sujeito de seu próprio direito, e exercia seu poder absoluto sobre a mulher, os filhos e os escravos, todos alieni júris, isto é, aquele que não goza de direito próprio e está sujeito à autoridade de alguém. (SANTOS; SANTOS, p.04 , 2009)

Logo, era estabelecida uma relação hierarquizada onde à mulher era determinado um lugar subalternizado do não direito. Sendo esta sujeita apenas a vida privada, não podendo repassar culturalmente os ensinamentos de seus antepassados para os descendentes, além de a ideia de parentesco ser ligada muito mais a uma questão organizacional da sociedade do que de fato a existência de traços consanguíneos.

À mulher é então atribuída a condição igual ou muito parecida à da propriedade privada, ou seja, esta é encarada enquanto um bem pertencente a determinado homem ou família, devendo se ater aos papéis sociais que são muito bem estruturados e designados a ela dentro dessa instituição, como a procriação de inúmeros filhos que garantam a perpetuação da mão de obra; e a elaboração do papel de cuidado, perpetuando a reprodução social da classe trabalhadora. (ENGELS, 1987).

Nessa estrutura, a concepção dos filhos deveria advir do casamento religioso, que durante longos anos foi o único a ser reconhecido, almejado e legitimado socialmente, condenando as mulheres que tivessem qualquer tipo de relação sexual que não procedesse do mesmo, uma vez que se pregava a castidade e a fidelidade feminina. Dessa forma,

> A supremacia masculina, ditada pelos valores instituídos pelo patriarcado, atribuiu maior importância às atividades masculinas em detrimento às atividades femininas onde, a partir dessa supremacia, foi legitimado o controle do corpo, da sexualidade e da autonomia feminina, estabelecendo papéis sociais e sexuais em que o gênero masculino possui mais vantagens e prerrogativas. (MARIANO, p.431, 2016).

Além disso, o filho em especial o primogênito era incumbido de manter unido o patrimônio do pai em prol da unidade religiosa e familiar, herdando consequentemente o poder patriarcal, (VENOSA, 2002).

Com a revolução industrial não só a questão política e econômica se alteram, mas também a estruturação da família e suas relações intrafamiliares. Logo,

> Enquanto a família foi uma unidade produtiva baseada na propriedade privada, os seus membros consideravam que a sua vida doméstica e as suas relações pessoais estavam enraizadas no trabalho mútuo. A proletarização separou a maior parte das pessoas ou famílias da posse da propriedade produtiva, fazendo prevalecer a ideia de família como domínio separado. (ZARETSKY, 1976; apud CARLOTO, 2006 p.04).

Desse modo, as relações dentro das famílias adquirem novas configurações, embora os aspectos estruturais que permeiam a mesma nunca tenham de fato se modificado. Assim, não só o homem passa a ser responsável pela manutenção financeira do lar, mas também à mulher que adentra ao mercado de trabalho, muitas vezes levada pelo desemprego do marido, tornando-se a mantenedora financeira do lar. (SANTANA, 2014).

A maternagem que sempre foi compreendida como função exclusiva das mulheres, derivada das relações desiguais estabelecidas entre os gêneros é posta de forma central na organização familiar, sendo as relações de cuidado introjetadas enquanto parte da identidade feminina (SCAVONE; SILVA, 2001). Ao ingressarem no mercado de trabalho as mulheres permanecem responsáveis pela tutela do lar, da família e das demais atribuições a elas associadas, passando assim a realizarem múltiplas funções. Ainda, a mão de obra remunerada é somente aquela desenvolvida em âmbito público, nas fábricas, já a desempenhada na esfera privada, relacionadas ao cuidado, quando possuem remuneração são muito inferiores, uma vez considerada sem prestígio.

Outras mudanças postas após a revolução industrial estão relacionadas ao fato de, (SANTOS; SANTOS, 2009), ser aberto espaço para outras religiões, uma vez que o catolicismo antes se fazia preponderante; o estabelecimento do casamento tendo como foco a união afetiva livre; o enfraquecimento em vários âmbitos da influência religiosa, embora essa permaneça presente até a atualidade; a existência de outros modelos de família para além do modelo nuclear burguês.

O estabelecimento do controle de natalidade e a expansão do feminismo também acarretam em uma discussão sobre a maior independência das mulheres, sua inserção nos meios públicos e a criação dos métodos contraceptivos, começando “a se introduzir no universo naturalizado da família a dimensão da escolha”. (SARTI, p.22, 2010). Além disso, muitas legislações passam a transcrever direitos iguais para mulheres e homens, fazendo com que legislativamente esses ocupem o mesmo patamar, exemplo disso é a Constituição Brasileira de 1988, na qual pontua no artº 5 que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” e mais adiante assegura que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, as mulheres passam a se tornarem chefes de família em lares que tenham, ou não, a presença masculina; os casais passam a aderirem uniões estáveis ao invés de realizarem o casamento civil ou religioso; as famílias monoparentais começam a serem reconhecidas socialmente e legislativamente, além de aumentarem de forma abrupta por diversos fatores. (SANTANA, 2014). Todavia, percebe-se que muito embora a composição familiar se modifique e uma diversidade de arranjo seja reconhecida, os

papéis de cuidado e as atribuições hierarquizadas continuam mantidos e retroalimentados pelo modelo hegemônico patriarcal, sendo as relações familiares permeadas por aspectos complexos e contraditórios que se alteram a partir de determinado momento histórico.

Nesse sentido, essa instituição tão vivenciada por nós é imbuída de paradigmas que nos passam despercebidos em meio a cotidianidade, ganhando luz a partir de diversos campos do conhecimento justamente por interligarem em seu âmago as relações sociais, culturais, econômicas e políticas, já que assim como o Estado e a propriedade privada tal instituição ganha centralidade na sociedade capitalista.

2.2. Monoparentalidade: conceito e principais aspectos

As famílias monoparentais, (OLIVEIRA; CARVALHO, 2018), começam a ter visibilidade e maior destaque em meio ao debate teórico a partir de 1960, sendo influenciadas pela organização social, levando em conta as configurações econômicas e religiosas de cada período histórico. Faz-se importante destacar que esse período é marcado também pela difusão da pílula anticoncepcional que contribui para a separação do entendimento da sexualidade com a reprodução, criando assim

> As condições materiais para que a mulher deixasse de ter sua vida e sua sexualidade atadas à maternidade como um "destino", recriou o mundo subjetivo feminino e, aliado à expansão do feminismo, ampliou as possibilidades de atuação da mulher no mundo social. (SARTI, p.31, 2010).

A criação dos métodos contraceptivos influíram diretamente nas modificações das relações sociais, no mercado de trabalho e nas estruturas familiares até então conhecidas, além de coincidirem no mesmo período com a legalização das rupturas conjugais que apesar de sempre terem existido eram anteriormente condenáveis perante, contribuindo assim para a expansão das famílias monoparentais durante os anos, em especial das famílias monoparentais femininas. No caso do Brasil especificamente os divórcios foram instituídos por meio da Emenda Constitucional nº9, de 28 de junho de 1969, posteriormente transformada em Lei nº6.515, de 26 de dezembro de 1977, trazendo em seu texto que

> Art 2º - A Sociedade Conjugal termina:
> I - pela morte de um dos cônjuges;
> II - pela nulidade ou anulação do casamento;
> III - pela separação judicial;
> IV - pelo divórcio. (BRASIL, 1977).

Segundo SANTOS; SANTOS (2018), o primeiro país a discorrer sobre as famílias monoparentais foi a Inglaterra, ainda na década de 1960, abordando-as em seus levantamentos estatísticos como "one-parent families" ou "lone-parent families", logo

mais, em 1981, na FRANÇA,

> A monoparentalidade foi empregada em um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos (INSEE), com o fim de distinguir as uniões constituídas por um casal, das famílias constituídas por um progenitor solteiro, separado, divorciado ou viúvo e sua prole. (SANTOS; SANTOS, p.06, 2008).

Além disso, em meados dos anos 70, ainda na França, Nadine Lefaucheur usou a expressão "famílias monoparentais" para definir as unidades domésticas onde as pessoas vivem sem seus cônjuges e com um ou vários filhos menores de 25 anos na condição de solteiros. (LEFAUCHEUR, 1997; apud VITALE, 2002 p.49).

Ainda que tenham surgido conceitualmente e ganhado maior evidência em 1970, as famílias monoparentais não se configuraram como um fenômeno novo, pois elas sempre existiram se configurando principalmente pela viuvez de um dos companheiros do matrimônio, porém com as intensas modificações sociais elas são percebidas mais intensamente. (LEITE, 2003). Nesse sentido, em 1990, (CARVALLIERI, 1990), a monoparentalidade passa a ser discutida de forma mais aprofundada, sendo só então definida enquanto um modelo familiar, onde um adulto é responsável por uma ou mais crianças, e não mais como uma unidade doméstica de forma isolada, já LEITE (p.22, 2003) discorre que “uma família é monoparental quando a pessoa considerada (homem ou mulher) encontra-se sem cônjuge, ou companheiro, e vive com uma ou várias crianças”, dando centralidade aos sujeitos responsáveis pelo grupo familiar.

Se tratando do Brasil, temos a promulgação da Constituição Federal de 1988 que traz mudanças significativas em vários âmbitos e engloba pela primeira vez as famílias monoparentais em seu texto, concebendo que a entidade familiar é entendida também como a “comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes", (BRASIL, art.226, §4º, 1988). Ademais, as famílias monoparentais são também reconhecidas pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente e versa que “entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”. (BRASIL, art.25, 1990). Tais definições se fazem importantes não só porque reconhecem a existência da monoparentalidade, mas também por garantirem a essas famílias a devida proteção do Estado, ainda que sua estruturação e delimitação não seja de fato esboçada nessas legislações.

As famílias monoparentais são assim reconhecidas tanto pelas legislações brasileiras como pela sociedade em geral. Logo, para que seja melhor delimitada Santos e Santos (2009), descrevem como principais características desses arranjos familiares; a presença de um só genitor que fica incubido de arcar com toda a responsabilidade social, econômica, afetiva e financeira; a constituição da prole de forma solo; e a delimitação da situação que originou tal modelo familiar, podendo ser por uma decisão

voluntária ou involuntária do genitor. Assim,

> As crianças, deste modelo familiar, têm de crescer e conviver com situações e problemas diferentes advindos da monoparentalidade, sendo o primeiro deles, a ausência de um dos pais no convívio cotidiano. (SANTOS; SANTOS, p.09, 2009).

Além do exposto,

> Muitos determinantes para a constituição da monoparentalidade não são exclusivos do mundo moderno, como por exemplo, a morte de um dos cônjuges e o abandono do lar por parte de um deles, fenômenos que sempre existiram, independente da época e da dinâmica social vigente. (OLIVEIRA; CARVALHO, p.341, 2018).

Dessa forma, é possível observar que na antiguidade a monoparentalidade decorria muito mais de fenômenos involuntários, como a viuvez, e atualmente é determinada por aspectos mais voluntária devido a diversos fatores como os divórcios, a união livre[7], adoção unilateral, a instituição das mães solteiras, entre outros.

Embora a maioria dos autores já mencionados bem como CARVALLIERI (1990), SANTOS e SANTOS (2009), LEITE (2003), entre outros, citem a necessidade de se ter uma ou várias crianças menores de idade em meio a composição familiar para que seja caracterizada a monoparentalidade, compreende-se que não é a condição da menoridade dos descendentes que a define, pois como bem discorre FUJITA (2006), apud DIAS (p.198, 2009), “a maioridade dos descendentes não descaracteriza a monoparentalidade como família – é um fato social”.

2.2.1. Famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade

Como pontuado nos subtópicos anteriores, a partir das mudanças ocasionadas após a revolução industrial e a expansão dos movimentos feministas a discussão sobre os direitos femininos e seu papel social vão se ampliando, fazendo com que as mulheres ganhem maior autonomia, se ingressando no mercado de trabalho e desfrutando de direitos iguais aos dos homens, ao menos legislativamente. Tal processo acarreta na alteração da configuração da família tradicional dando lugar ao reconhecimento de outras estruturas familiares, bem como as famílias extensas, adotivas temporárias, reconstitutivas, monoparentais, entre outras que se encontram dentro da diversidade e multiplicidade de arranjos. (SANTANA, 2014). Logo, com a inserção das mulheres no mercado de trabalho muitas acabam por se tornarem chefes de família em lares que tenham, ou não, a presença masculina, ou seja, essas se tornam as principais

[7] A união livre, (SANTOS; SANTOS, 2009), garante uma vida sexual ativa e a individualidade dos parceiros, sem exigir compromissos, responsabilidade, durabilidade ou fidelidade na relação. Sendo definida pela Constituição Federal como “a constituída pela união estável entre o homem e a mulher devendo a lei facilitar sua conversão em casamento”. (BRASIL, art.226, § 3º, 1988).

responsáveis pelo sustento econômico da família, mas não só dele. Segundo BARROSO e BRUSCHINI(1981),

> No Brasil é a partir dos anos 70 que as mulheres chefes de família passam a ter visibilidade e conquistam um lugar entre as pesquisas sociológicas; além disso, é só no Censo Demográfico de 1980 que a categoria chefe passou a designar a pessoa (homem ou mulher) responsável pelo domicílio ou pela família (BARROSO; BRUSCHINI, 1981, p. 40).

As chefes de famílias podem estar inseridas em diversas composições familiares contando com a renda de outros componentes da família ou do cônjuge, porém possuem um ponto em comum em relação às mulheres em situação monoparental, uma vez que nas duas situações as mulheres se encontraram como principais provedoras do lar.

Indicadores compilados pelo IPEA em Retrato das desigualdades de gênero e raça apontam que no ano de 1995 o número de mulheres responsáveis por chefiar seus lares, no Brasil, eram 9.555.110, sendo que destas 22% se autodeclararam brancas e 24,2%, negras[8]. Já no ano de 2015 o número de lares chefiados por mulheres sobe para 28.614.895, onde a porcentagem de mulheres brancas era de 39,7% e a de mulheres autodeclaradas negras de 41,1%. Logo, é possível perceber que em um intervalo de 20 anos[9] o número de mulheres responsáveis por subsidiar o sustento de seus lares possui um salto de 19 milhões, além disso, o percentual de mulheres negras nessa condição aumentam progressivamente ao decorrer dos anos, 30,7% em 2005, 32% em 2006, 33,4% em 2007, 35,2% em 2008, enquanto o de mulheres brancas pouco se alteram, apresentando para os mesmos anos 30,4%, 30,6, 32,3%, 34,5%. (IPEA/DISOC, 2015).

As mulheres passam então a acumular sozinhas múltiplas funções desempenhando o papel de provedora e, em alguns casos, de responsável exclusiva do universo da reprodução social, crescendo assim principalmente entre as famílias mais pobres já que esse fenômeno se relaciona fundamentalmente a menor capacidade de ganho das mulheres, provocada por diversos fatores como por exemplo o fato de

> A média de horas trabalhadas das mulheres ser inferior a dos homens, dada a necessidade de dupla jornada, além de estarem concentradas nos setores de atividade com salários mais baixos, como saúde e educação. Ressalta-se, ainda, que sua concentração e participação em setores específicos é fruto de um forte viés de gênero nas carreiras universitárias. As mulheres, embora mais escolarizadas, frequentam cursos menos valorizados no mercado de trabalho. (LIMA; RIOS; FRANÇA, p.54, 2013).

Assim, embora as mulheres passem a realizarem atividades em meio a esfera pública,

---

[8] Sendo a população negra configurada a partir da junção de pessoas autodeclaradas pretas e pardas.

[9] Porém, é importante salientar que nos anos de 2000 e 2010 o Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) não foi realizado.

ganhando certa autonomia econômica e social, a essas são relegadas as posições sociais hierarquicamente inferiores e de menor prestígio econômico, além de realizarem duplas jornadas.

Somamos a esses fatores os aspectos raciais notamos um quadro de desigualdades muito mais aprofundado, já que a forma como o racismo, patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios se estruturam em nossa sociedade criam hierarquicamente sistemas de operações os quais estabelecem as posições sociais a partir da condição de gênero, raça, etnia, classe social e outras. (CRENSHAW, 2002). Assim,

> As mulheres negras arcam com todo o peso da discriminação de cor e de gênero, e ainda mais um pouco, sofrendo a discriminação setorial-regional-ocupacional que os homens da mesma cor e a discriminação salarial das brancas do mesmo gênero (SOARES, 2000, p. 51).

A junção de aspectos raciais e de gênero, bem como a determinação setorial e regional, estabelecem as desvantagens sociais que influem nas disparidades de rendimentos e na forma como esse grupo populacional se inserirá no mercado de trabalho. Se encontrando assim, na maioria das vezes, alocadas em ocupações informais que possuem uma maior flexibilidade em relação a horários permitindo combinar o trabalho remunerado com o doméstico, emocional, educacional dos filhos, principalmente quando essas mulheres se encontram em situação de monoparentalidade. Além disso, como aponta SILVA (p.110, 2013), “para as mulheres negras das classes mais pobres, a participação no mundo do trabalho é, em geral, precoce, precarizada e as inscreve, de partida, em patamares desvantajosos”.

Dados disponibilizados pelo IPEA, (IPEA/DISOC, 2015), revelam que o percentual de arranjos familiares onde as mulheres se encontram sozinhas com filhos é muito superior aos homens, assim em 2015 o número de mulheres em situação monoparental era de 16,3% enquanto os homens na mesma condição apresentam 3,7%. Ademais, os dados também demonstram que dentre as figuras femininas responsáveis sozinhas pelos seus domicílios 58,8% são negras em contraposição a 42,1% autodeclaradas brancas, deste modo é exposto que não só o número de arranjos familiares chefiados por mulheres vem crescendo de forma expressiva ao longo dos anos, mas também aqueles chefiados por negras e em situação de monoparentalidade, sendo essa camada social a que se encontra em maior situação de vulnerabilidade social e econômica.

Os lares chefiados por mulheres negras possuem o menor rendimento mensal *per capita* se comparado aos demais lares chefiados por homens ou mulheres brancas, sendo que o domicílio chefiado por um homem branco, no Brasil, aufere em média

R$1.416,3, já no casos de mulheres brancas temos R$1.389,5, homemens negros R$782,0 e as mulheres negras R$742,6. (IPEA/DISOC, 2015).

As famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade estão assim propensas em maior grau as situações de vulnerabilidades por diversos fatores, como por exemplo terem de arcar com as funções domésticas sozinhas, estarem inseridas em postos de trabalhos mais precarizados e com menor remuneração, fazendo com que tenham que realizar múltiplas jornadas de trabalho, além da ausência ou dificuldade de mobilidade social, o difícil acesso ao mercado trabalho, entre outros. (CARVALHO, 1998). Essa vulnerabilidade está muito associada aos paradigmas e pressupostos estipulados por uma sociedade que se estrutura hierarquicamente utilizando-se do racismo, sexismo, patriarcalismo e outras estruturas de exclusão social que atribui a riqueza e o poder ao homem branco, marginalizando as famílias em situação pauperizada e culpabilizando as mulheres responsáveis pela mesma.

Nesse sentido, as mulheres responsáveis por chefiar arranjos familiares monoparentais são constantemente culpabilizadas pelas possíveis fragilidades sociais e econômicas as quais estão postas. Logo,

> [...] é comum julgá-la como negligente quando não consegue responder pelas necessidades e cuidados dos filhos, e há um estabelecimento estreito de uma relação entre famílias chefiadas por mulheres e "desajustes" dos filhos. É exatamente nessas circunstâncias que o apelo à expressão "família desestruturada" é errônea, pois encerra uma ideia conservadora e discriminatória (TOLEDO, 2011, p.7. grifos do autor).

Criminalizando e penalizando assim as famílias que por diversos motivos não conseguem romper com os ciclos intergeracionais de pobreza.

De acordo com Saraiva

> as famílias negras encontram-se em condição de apartheid social: com dificuldade de acesso ou mesmo não acesso a direitos como moradia, emprego, saúde, escolarização etc. Ou seja, sem apoio estatal para assegurar a convivência familiar e comunitária das crianças, conforme preconiza o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária de 2009. (SARAIVA, p.85, 2020).

Posto que esses fatores advém do período de colonização do Brasil, onde a população negra foi escravizada, subalternizada e desumanizada, se enquadrando como aquela detentora do não direito, qualquer relação familiar construída a partir da organização desses povos é encarada pejorativamente como desestruturada ou fora do padrão.

Assim, as mulheres negras em situação de vulnerabilidade são as mais atingidas pela desigualdade cultural instaurada pelo modelo econômico vigente, sendo reiteradamente oprimidas, exploradas e discriminadas pela condição de gênero, raça e classe social "vivendo no limite da sobrevivência com relação às suas necessidades básicas, inclusive de alimentação". (CISNE, p.85, 2012). Ademais, é importante pontuar

que

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Não sendo somente das famílias, principalmente das mulheres em situação de monoparentalidade, a responsabilidade de arcar com todo o ônus da maternidade, tornando-se fundamental que o Estado assuma sua responsabilidade enquanto instituição garantidora de direitos e desenvolva políticas públicas que não só abarque os segmentos mais pauperizados da população, mas que também leve em conta suas características individuais.

2.3. Aspectos da pobreza

A pobreza é um fenômeno que possui múltiplos aspectos sendo extremamente complexo conceituá-la, podendo ser compreendida somente a partir do contexto econômico ou de outros fatores sociais que a permeiam. Por essa razão, é abordado neste tópico duas das formas pelas quais a pobreza é estabelecida, sendo elas a pobreza absoluta e a relativa, buscando compreender sob qual aspecto os programas de transferência de renda com foco no combate a pobreza vem se delimitando.

A pobreza absoluta é observada

> Quando são fixados padrões para o nível "mínimo" ou "suficiente" de necessidade - também conhecido como a linha ou limite da pobreza - e se computa a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. (ROMÃO, p.360, 1982).

Esse padrão mínimo está associado a diferentes aspectos, como o acesso a moradia, vestuário e alimentação, que normalmente são avaliados e calculados segundo o montante necessário para custeá-los. Por esse motivo, para que se estabeleça os limites da pobreza,

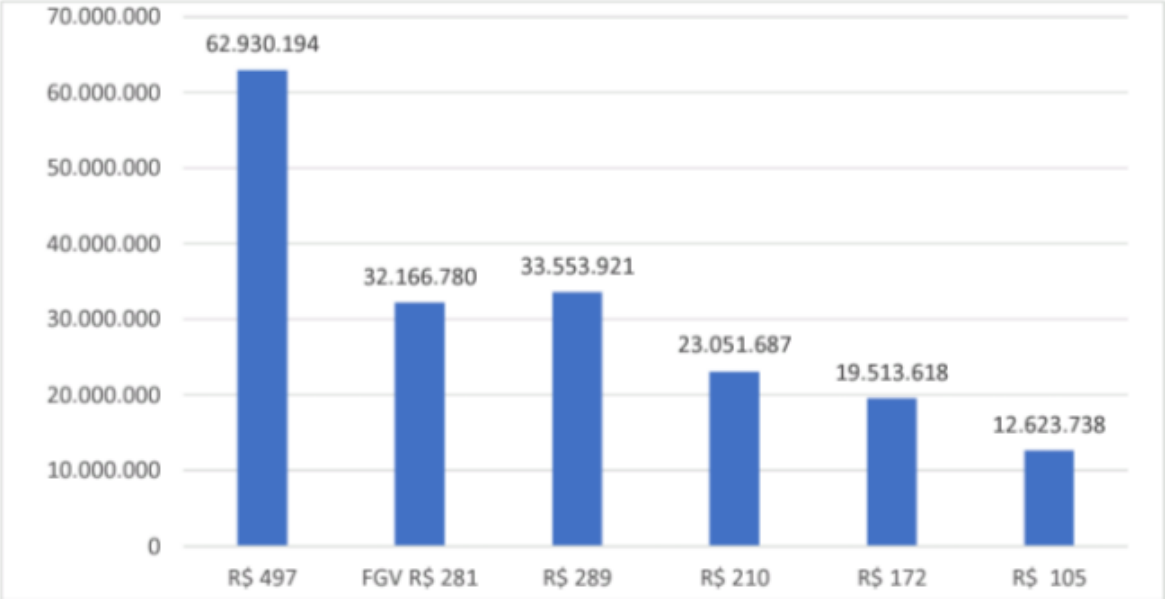
> Utilizam-se diferentes enfoques, quer sejam o biológico, o das necessidades básicas ou o dos salários mínimos. O enfoque biológico define a linha de pobreza a partir dos requisitos nutricionais mínimos da dieta alimentar, definindo o valor aproximado para a renda a ser gasta para o atendimento desses requisitos. Por básicas entendem-se necessidades como alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais: água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas. Já o enfoque dos salários mínimos lida com a ideia de que exista um salário mínimo oficial que deve ser uma boa aproximação do montante em dinheiro necessário para o nível de vida mínimo. (CRESPO; GUROVITZ, p.04, 2002).

Assim, a pobreza é definida a partir de padrões valorativos calculados e pré estabelecidos com vista a evidenciar o número de pessoas que se encontram abaixo do

valor mínimo necessário para garantir a sua subsistência. Sendo assim, são definidos métodos e parâmetros para classificar a população pobre, como por exemplo a linha da pobreza na qual determina que aqueles que se encontrarem na parte inferior desta são pauperizados e aqueles que de alguma forma consigam se posicionar na parte superior são tidos como os não pobres. Além, da adoção da renda familiar *per capita*[10] como metodologia adotada para calcular as rendas domiciliares a partir das composições familiares.

No entanto, a conceituação absoluta torna-se um tanto incompleta já que não leva em conta demais fatores e características que permeiam a pobreza enquanto um fenômeno multideterminado, sendo estabelecido patamares únicos para definir a pobreza em várias países e regiões sem levar em conta as particularidades de cada localidade e grupos populacionais. Dessa forma, para determinar o contingente de brasileiros em situação de pobreza NERI (2022), utiliza-se de diferentes linhas nacionais e internacionais como demonstrado no quadro a seguir:

GRÁFICO 1: População Pobre em 2021 segundo Linhas de Pobreza



Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNADC

Desse modo, o número de pessoas, em 2021, com renda familiar *per capita* de até R$497,00 para a linha de U$5,50/dia, ajustado para o poder de compra, é de 62,9 milhões; para U$3,20/dia (R$289,00) é de 33,5 milhões; e para U$1,90/dia (R$172,00) é de 15,5. No caso da FGV Social, os dados relacionados a linha fixada de até R$281,00 demonstram que 32,1 milhões de pessoas são atingidas pela pobreza, já para a

[10] Sendo que esta se dá a partir da soma da renda mensal auferida por todos os membros da família dividida pelo o total de membros.

elegibilidade do Auxílio Brasil são tidos 23 milhões para a população pobre, de até R$210,00 *per capita*, e 12,6 milhões para a população extremamente pobre, com renda de até R$105,00. Faz-se necessário salientar que as linhas de pobreza e extrema pobreza estimadas pelo Auxilio Brasil são as mais baixas entre as utilizadas nacionalmente e internacionalmente, além disso, como percebido, para as várias linhas de pobreza usadas o "contingente de pobres brasileiros em 2021 é o maior da série histórica iniciada em 2012". (NERI, p.05, 2022).

A partir do exposto, observa-se que analisar a pobreza somente a partir de uma faixa de renda previamente estipulada, bem como tem sido feito pelos programas de transferência de renda, não levando em conta demais fatores sociais que também são relevantes como condições de doenças temporárias, acesso a alimentação, gastos com aluguel, questões de raça, gênero, entre outras, se configura insuficiente e simplista, não abarcando as questões imbricadas mediante a sociedade brasileira. Ademais, se a população atingisse o patamar estabelecido pela linha de pobreza, esse fenômeno deixaria de existir?

O enfoque da pobreza relativa é compreendida a partir dos aspectos relacionados à carência de recursos ou oportunidades, ou seja, (ROMÃO, p.358, 1982), "a pobreza é interpretada em relação ao padrão de vida vigente na sociedade" e são considerados pobres aqueles que possuem uma posição econômica e social inferiores às pessoas melhores posicionadas na sociedade capitalista. Assim, tal conceituação é utilizada "para descrever situações em que os indivíduos têm menos de algum atributo desejado, seja renda, condições favoráveis de emprego ou poder, do que outros" (WEDDERBURN, p.4, 1974). Então, ao comparar dados países, regiões e cidades podemos perceber que o valor preestabelecido como suficiente para abarcar as necessidades básicas de uma população é insuficiente para outra, tendo em vista a carência de recursos e oportunidades que resultam das particularidades, regionalidades, do custo de vida, desemprego etc.

A pobreza assim, não estaria associada exatamente a rentabilidade da população, compreendendo que as privações sociais perpassam diversas esferas da vida e determinam a posição social nos mais diversos campos, já que, embora a questão econômica seja uma das facetas da pobreza é importante se ter em mente que essa é um fenômeno social multidimensional, não estando atrelada somente a bens materiais mas a um conjunto de determinantes. Portanto, os programas que possuem o intuito de combater a pobreza levando em conta somente os aspectos de renda, apenas amenizam muito superficialmente as questões sociais que estão atreladas a uma estrutura mais profunda e complexa. Logo, é preciso levar em conta não somente os dados quantitativos, mas as especificidades de cada família.

CAPÍTULO 03 - IMPACTO DA SUBSTITUIÇÃO DO PBF PELO AUXÍLIO BRASIL NAS FAMÍLIAS MONOPARENTAIS FEMININAS

No período de julho de 2021 a maio de 2022, foi realizado o estágio supervisionado e obrigatório I e II em Serviço Social, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) localizado no Varjão/DF. Tal exercício acadêmico se desenvolveu em meio a um período pandêmico de COVID-19 instaurado pela rápida disseminação do vírus SARS-CoV-2, o qual ocasionou, do período de fevereiro de 2020 a setembro de 2022, cerca de 684 milhões de óbitos em todo o Brasil. (DATASUS; SVS, 2022). É importante frisar que a COVID-19 chega ao Brasil em um período de crise econômica, política e social, onde se tem a adoção da Emenda Constitucional nº 95 que impõe um teto de gastos ao orçamento público por 20 anos, além de a população se encontrava em uma "situação de extrema vulnerabilidade, com altas taxas de desemprego e cortes profundos nas políticas sociais". (WERNECK; CARVALHO, p.03, 2020).

Em meio a pandemia, todas as mazelas já existentes e reproduzidas pela sociedade capitalista se alastraram e intensificam-se, principalmente quando se tem uma má gestão na condução de medidas que atenuem a propagação do vírus, como feito pelo Brasil. Como pontua WERNECK e CARVALHO (2020)

> No Brasil o panorama é incerto e as estimativas válidas e confiáveis do número de casos e óbitos por COVID-19 esbarram na ausência de dados confiáveis, seja dos casos ou da implantação efetiva das medidas de supressão, frente às recomendações contraditórias das autoridades em cada nível de governo. (WERNECK; CARVALHO, p.03, 2020).

Foram adotadas medidas sanitárias de distanciamento social, às vezes mais ou menos abrangentes já que cada estado poderia escolher como conduzir sua região. Tais medidas tinham por objetivo a diminuição do número de contaminados e o controle da proliferação do vírus, logo as escolas, os postos de trabalhos e tudo aquilo que não era considerado atividade essencial foram fechados, fazendo com que milhares de mulheres perdessem seus empregos se separando com o ônus das despesas econômicas, do cuidado com o lar, com as questões alimentares, educacionais e emocionais de seus filhos sem uma rede de apoio comunitária e estatal.

Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PESSAN, p.73, 2022), em meio a pandemia "14 milhões de novos brasileiros passaram a conviver com a situação de fome, uma vez que tínhamos 19,1 milhões ao final de 2020 e, ao final de 2021 e início de 2022, esse número subiu para 33,1 milhões". Além disso, a maioria das pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar são pretas e se encontram em lares chefiados por mulheres.

(Rede PENSSAN, 2022). Assim, aqueles que anteriormente já se encontravam em situação de vulnerabilidade social agora lidam com o agravamento desta e os demais grupos populacionais, que não as detentoras dos meios de produção, passam a vivenciar um patamar social e econômico bem inferior ao encarado anteriormente.

Por esses fatores, a procura por atendimentos socioassistenciais foram intensificados resultando no alargando das filas invisíveis dos CRAS, posto que a portaria n°100 de 14 de julho de 2020, estipulava como uma das medidas de prevenção contra o vírus da COVID-19 o agendamento prévio, de forma online, dos atendimentos realizados nos postos de assistência social, buscando com isso a não aglomeração. Porém, as exorbitantes filas apenas se transferiram para um sistema eletrônico que, por um lado, permitiu contabilizar e identificar quem eram os usuários da assistência social e, por outro, transmitia a sensação de lentidão para a população que aguarda por incontáveis dias sem saber quando seriam atendidas.

Em meio ao estágio foi possível observar que a maioria das famílias que conseguiam chegar até o atendimento no CRAS se encontravam em situação de desemprego, de insegurança alimentar grave ou moderada e aguardavam durante alguns meses pelo atendimento socioassistencial para solicitação de benefícios assistenciais ou para a atualização do cadastro único para acesso aos programas de transferência de renda. Porém, com a publicação da Portaria MC n° 682, de 6 de outubro de 2021, foram suspensos os procedimentos de gestão e operacionalização do PBF e do CadÚnico por 180 dias. Dessa forma, os cadastros foram atualizados mas não implicava na exclusão ou inclusão de novas famílias no programa de transferência de renda, além do mais, as averiguações cadastrais também foram temporariamente suspensas, assim as famílias que correspondiam à condição de beneficiárias não ficaram totalmente sem renda.

Diante do alto índice de desemprego, do aumento de forma abrupta da insegurança alimentar, da ampliação do desmonte das políticas públicas, da elevação do número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e do superlotamento das filas no CRAS, que o Programa Auxilio Brasil (PAB) é estabelecido, por meio da Medida Provisória n°1.061, de 9 de agosto de 2021, extinguindo assim o então PBF.

A MP posteriormente convertida em Lei, n° 14.284/2021, traçou mudanças quanto aos benefícios e critérios de elegibilidade para o programa; a delimitação do financiamento; a utilização de incentivos individuais; entre outras. Essas mudanças geraram um enorme impacto em âmbito nacional, tanto para as famílias anteriormente beneficiárias do PBF quanto para as profissionais que atendem nos CRAS, já que ao mesmo tempo em que se tem a substituição da legislação há o retorno da inclusão e exclusão de famílias nos programas de transferência de renda e a adesão da

averiguação cadastral, o que influi diretamente na renda dos usuários e na sobrecarga dos profissionais da assistência social.

No item a seguir será realizado uma análise comparativa entre as legislações do PBF e do PAB abordando as principais mudanças nos decretos nacionais para que sejam atribuídos os principais implicações especificamente para as famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade.

3.1. Análise comparativa e legislacional

O Programa Auxilio Brasil, bem como se apresentava o PBF, é um programa de transferência de renda condicionada, que prevê o repasse financeiro às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza de todo o Brasil, sendo pago preferencialmente as mulheres. Por tanto, para terem acesso a tal programa as famílias em situação de vulnerabilidade social devem inicialmente estar inscritas no CadÚnico e manterem sua atualização pela periodicidade de dois anos, além de se enquadrarem nos critérios de renda e composição familiar destrinchados logo a baixo.

Segundo a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, o Auxilio Brasil é instituído com o intuito de executar a integração e articulação de políticas, programas e ações voltadas ao fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a transferência direta e indireta de renda, o desenvolvimento da primeira infância, o incentivo aos esforços individuais e a inclusão produtiva rural e urbana, com foco na emancipação cidadã. Assim, podemos pressupor de modo inicial que o PAB possui um teor um tanto diferente do que era postulado pelo PBF, uma vez que ao observamos comparativamente os objetivos desses programas temos a seguinte estrutura:

QUADRO 2 - Objetivos dos programas de transferência de renda: PBF e PAB.

OBJETIVOS	
PBF	**PAB**
I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.	I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais.
II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.	II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias.
III - estimular a emancipação sustentada das famílias .	III - promover o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro.
IV - combater a pobreza.	IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância.
V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.	V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches.

	VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência.
	VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Fonte: Decreto nº 5.209/2004 e Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria.

Em linhas gerais o PAB ainda que permaneça com a delimitação de público alvo utilizada pelo PBF, se debruça mais especificamente as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que possuam crianças e adolescentes em sua composição familiar, já que o Auxilio Brasil tem por objetivo promover o desenvolvimento e o estímulo científico e tecnológico das crianças e adolescentes, além de ampliar o atendimento em creches.

O PAB busca também incentivar a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio de três meios, sendo eles: a inserção dos adolescentes, jovens e adultos no mercado de trabalho; a junção das políticas socioassistenciais com o fomento da inclusão produtiva; e incentivo ao empreendedorismo e ao microcrédito. Todavia, o estabelecimento puro e simplesmente de microcréditos com vistas a incentivar o empreendedorismo para uma população que se encontra desprotegida, sem que se desenvolva outras políticas públicas de forma conjunta, apenas alimenta o endividamento desse público, transfere aos indivíduos a responsabilidade por sua condição pauperizada e não leva em conta os aspectos multidimensionais da pobreza que não relacionam-se somente a questão financeira. Ademais,

> O possível ganho monetário adicional, graças ao microcrédito, não está garantido a longo prazo, pois parte considerável dos tomadores constitui-se de trabalhadores informais, em condições de trabalho amiúde precárias, sobretudo quanto aos direitos trabalhistas. Inseridos como “empreendedores” na dinâmica competitiva do mercado, estarão sempre à mercê de eventuais desequilíbrios e crises. (COLODETI; LEITE, p.07, 2011).

No que se refere ao financiamento dos programas, temos a seguinte alteração:

QUADRO 3 - Sobre o financiamento do PBF e PAB.

FINANCIAMENTO	
PBF	**PAB**
Definido a partir de dotações orçamentárias alocadas dos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único, além de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União.	Indicado de acordo com múltiplas fontes de financiamento como: parcerias com o setor privado, entes federais, outros poderes públicos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e outras instituições nacionais e internacionais.

Fonte: Lei nº10.836/2004 e Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria.

Assim, como demonstrado no quadro acima, o PAB determina múltiplas fontes de

financiamento que acabam por fragilizar os programas de transferência de renda, ausentando o Estado do ônus em arcar com a prestação de políticas sociais públicas que visem a proteção da sociedade. Como discorre SALVADOR (2012),

> O orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político. No orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário. Não se trata de uma escolha somente econômica, mas principalmente resultado de opções políticas, refletindo a correlação de forças sociais presente na sociedade. (SALVADOR, p.15, 2012.).

O financiamento tributário acaba muitas vezes por privilegiar a acumulação capitalista, recaindo aos grupos populacionais menos aquinhoados o encargo do orçamento público, e concomitantemente é repassado ao terceiro setor o dever de arcar com as políticas públicas e sociais.

O PBF ao ser instituído, em 2004, definia em meio ao Decreto nº 5.209/2004 que as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza eram compreendidas inicialmente por aquelas que possuíssem uma renda *per capita* de até R$100,00 e R$50,00, porém, tal delimitação foi se alterando ao longo dos anos por meio de múltiplos decretos nacionais, como demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 4 - Delimitação da renda *per capita* do PBF ao decorrer dos anos.

Ano	Renda *per capita* para pobreza	Renda *per capita* para extrema pobreza
2004: Decreto nº 5.209	R$100,00	R$50,00
2006: Decreto nº 5.749	R$120,00	R$60,00
2009: Decreto nº 6.824	R$137,00	R$69,00
2014: Decreto nº 8.232	R$154,00	R$77,00
2016: Decreto nº 8.794	R$170,00	R$85,00
2018: Decreto nº 9.396	R$178,00	R$89,00
2021: Decreto nº 10.851	R$200,00	R$100,00

Fonte: elaboração própria

A partir dessas alterações o recorte de renda para acesso aos benefícios do PBF atingiram novos patamares resultando em uma certa ampliação do programa já que um público maior de famílias, aquelas que anteriormente não se encaixavam em seu limitado recorte *per capita*, poderiam ser contempladas.

No mesmo sentido, o PAB se ancora no mecanismo da *per capita* como um dos meios para selecionar e delimitar o seu recorte de renda para as linhas de pobreza e extrema pobreza. Assim, ao ser implementado este programa traz a seguinte estruturação:

QUADRO 5 - Renda *per capita*: PBF e PAB

RENDA *PER CAPITA*	
PBF	**PAB**
Situação de extrema pobreza: Igual ou inferior a R$100,00	Situação de extrema pobreza: Igual ou inferior a R$105,00
Situação pobreza: de R$100,01 a R$200,00	Situação pobreza: de R$105,01 a R$210,00

Fonte: Decreto nº8.232/2021 e Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria

Ou seja, olhando somente por esse aspecto o Auxílio Brasil não se distingue do que já havia sido implementado anteriormente pelo PBF. Deste modo as famílias extremamente pobres são aquelas que possuem uma renda *per capita* de até R$105,00 e as pobres as que auferem entre R$105,01 a R$210,00, ampliando a faixa de renda para apenas R$5,00, no caso da extrema pobreza, e R$10,00, para pobreza.

Quanto aos benefícios, o PBF separava-os em dois grupos: o benefício básico e os benefícios variáveis. O primeiro era destinado a todas as unidades familiares que se encontrassem em situação de extrema pobreza, sendo estipulado um valor base para essas famílias. Já os benefícios variáveis são divididos em três grupos que possuíam como ponto em comum o fato de variarem de acordo com a composição familiar de cada família. Assim, o primeiro benefício variável era destinado “às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos” (BRASIL, art.19, 2004); o segundo vinculado aos lares que tivessem adolescentes de 16 e 17 anos matriculados em instituições educacionais; e por último tínhamos um benefício de caráter extraordinário voltado ao público remanescente “dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família" (BRASIL, art.19, 2004). Além disso, tais benefícios foram modificando seus valores com o passar dos anos até que alcançaram o patamar financeiro demonstrado baixo:

QUADRO 6 - Tipos de benefícios em cada programa

BENEFÍCIOS	
PBF	**PAB**
Básico de superação da extrema pobreza: R$100,00 por família	**Primeira Infância:** R$130,00 por criança de até 3 anos até 5 benefícios
Variável: R$49,00 por beneficiário até o limite de R$245,00 por família	**Composição familiar (BCF):** R$65,00 pagos por integrante até 5 benefícios por família

Variável vinculado ao adolescente de até 17 anos: R$57,00 por beneficiário até o limite de R$114,00 por família	**Superação da extrema pobreza (BSP):** Valor mínimo de R$25,00 por pessoa. calculado por integrante e pode variar.
Variável de caráter extraordinário: calculado caso a caso	**Compensatório de transição:** calculado caso a caso

Fonte: Decreto nº8.232/2021 e Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria

O PAB por sua vez prevê quatro tipos de auxílios os quais são basilares para o programa, onde o primeiro é designado as famílias que possuam crianças de 0 a 3 anos incompletos; o segundo é destinado às composições familiares que tenham gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos; o terceiro é atribuído a superação da extrema pobreza para os grupo que mesmo somados os benefícios referentes à primeira infância e o BCF ainda contém com a renda *per capita* igual ou inferior a R$105,00; e em último caso se destina o benefício compensatório de transição as famílias que anteriormente recebiam o PBF e sofreram redução no valor total do benefício.

Os benefícios dispostos pelo PAB, assim como eram no PBF, podem ser pagos de forma cumulativa às famílias. Todavia, são estimadas, em meio ao Decreto nº10.852/2021, algumas circunstâncias e limites para concessão dos recursos financeiros previstos acima. Exemplo disso é o fato de as famílias só receberem o BCF destinado aos integrantes com idade entre 18 e 21 anos se estes tiverem concluído a educação básica ou nela estarem matriculados, além disso, aos núcleos familiares que possuem nutrizes serão concedidos o BCF apenas nos casos em que a criança ainda não tenha completado sete meses, uma vez que só serão concedidos seis parcelas desse benefício.

Os auxílios financeiros do PAB “poderão ser complementados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, (BRASIL, art.23, 2021), ou seja, embora haja uma delimitação dos benefícios e seus valores, há também a possibilidade de se incluir uma complementação de renda na qual eleva os recursos monetários recebidos pelos usuários sem que se altere a quantia estipulada para cada um deles. Tal questão implica na variabilidade do montante a ser pago às famílias, fazendo com que estas tenham dificuldade em contar com uma estabilidade financeira.

No que se refere às modalidades de contas para pagamento e recebimento dos benefícios, temos a seguinte contraposição:

QUADRO 7 - Modalidades de contas

MODALIDADES DE CONTAS	
PBF	**PAB**
—---	Conta do tipo poupança social digital

Contas de depósito à vista	Contas de depósito à vista
Contas contábeis	Contas contábeis
Outras espécies de contas que venham a ser criadas	Outras espécies de contas que venham a ser criadas

Fonte: Lei nº10.836/2004 e Decreto nº10.852/2021 - Elaboração própria.

Assim, o Auxílio Brasil prevê uma nova modalidade de conta: a poupança social digital, sendo aberta automaticamente em nome do responsável familiar. Contudo, é relevante ponderar que o acesso a internet e os canais digitais, no Brasil, são extremamente desiguais, fazendo com que grande parte da população em situação de pobreza não possua instrumentos tecnológicos ou tenha dificuldade de manuseá-los, podendo assim se transformar em mais um percalço para o acesso ao direito.

Com relação às condicionalidades o Auxilio Brasil não difere muito do que era implementado pelo PBF, como observado adiante:

QUADRO 8 - Das condicionalidades

CONDICIONALIDADES	
PBF	**PAB**
Acompanhamento de saúde.	—-
Acompanhamento nutricional.	Acompanhamento do estado nutricional e o cumprimento do calendário nacional de vacinação das crianças até os 7 anos de idade.
Exame pré natal.	Exame pré natal.
Frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.	Frequência escolar mínima de até 70% para os beneficiários com idade de 4 a 5 anos; De 75% para os beneficiários com idade entre 6 a 16 anos e 18 a 21 anos incompletos que não tiverem concluído a educação básica.

Fonte: Lei nº 10.836/2004 e Lei nº 14.284/2021. - Elaboração própria.

Nesse sentido, como também era disposto pelo PBF, o atual programa de transferência de renda possui um caráter transversal às políticas de educação e saúde, sendo atribuído ao Ministério da Saúde e Ministério da Educação o acompanhamento das condicionalidades que lhe diz respeito e a disponibilização de informações referentes aos motivos de descumprimento das condicionalidades.

O descumprimento das condicionalidades possuem efeitos gradativos, onde em primeiro lugar é gerado uma advertência ao usuário; no segundo momento de registro do descumprimento há o bloqueio por um mês; no terceiro registro ou após novas ocorrências o benefício é suspenso por dois meses; e por último há o cancelamento do benefício. Porém não serão aplicados tais efeitos quando forem registrados nos

sistemas de saúde e educação quatro situações:

> I - em caso de força maior ou caso fortuito;
> II - quando não houver oferta do serviço;
> III - por questões de saúde, étnicas ou culturais; ou
> IV - por outros motivos sociais reconhecidos pelos Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde. (BRASIL, Art.44, §1º, 2021).

O Auxilio Brasil também apresenta alguns benefícios e regras que não eram desenvolvidos anteriormente pelo PBF. Sendo estipulado em sua legislação outros cinco benefícios que são caracterizados como incentivos financeiros ao esforço individual e a emancipação produtiva.

QUADRO 9 - Incentivos aos Esforços individuais e Emancipação produtiva

INCENTIVOS AOS ESFORÇOS INDIVIDUAIS E EMANCIPAÇÃO PRODUTIVA
PAB
Auxílio Criança Cidadã - Com vistas a garantir o acesso da criança em tempo integral ou parcial, a creches que oferecem educação infantil.
Auxílio Esporte Escolar - Para estudantes, entre 12 e 17 anos incompletos, que se destacam em competições dos jogos escolares brasileiros.
Auxílio Inclusão Produtiva Rural - Para incentivo à produção, à doação e ao consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares.
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana - poupança formada a partir de depósito periódico em nome de cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente: I - obtenção de vínculo em emprego formal; ou II - desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico.
Bolsa de Iniciação Científica Júnior - Para os estudantes que se destacam em competições acadêmicas e científicas, de abrangência nacional, vinculadas a temas da educação básica.

Fonte: Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria.

O Auxílio Criança Cidadã foi pensado com vistas a garantir o acesso das crianças provenientes de famílias beneficiárias pelo PAB a creches, para isso foi estipulado que o valor desse auxílio seria pago diretamente as instituições educacionais conveniadas e o limite máximo de crianças por família a serem matriculadas eram de até três. Ademais, as famílias monoparentais tinham prioridade neste auxílio e os pais ou responsáveis deveriam registrar no CadÚnico o exercício de trabalhos remunerados e participarem de atividades de orientação sobre a paternidade e cuidado com a primeira infância. Entretanto, tal auxílio foi revogado junto com o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana por meio do Decreto nº11.013, de 29 de março de 2022.

Já o Auxílio Esporte Escolar e Bolsa Iniciação Científica Júnior seguem mais ou menos o mesmo formato, sendo destinado doze parcelas no valor de R$100,00 ao estudante, condicionado a permanência deste no CadÚnico, e uma única parcela no

valor de R$1.000,00 a família. Por último, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural destina o valor mensal de R$200,00 pagos em até um ano e seis meses para as famílias que se encontram em zona rural e não apresentam condições de realizarem pequenas produções.

Entretanto, é importante pontuar que ao se definir incentivos financeiros para os esforços individuais, reforçamos a narrativa de que todos dentro de dado grupo populacional possuem as mesmas condições e oportunidades, dependendo única e exclusivamente do indivíduo sua ascensão. Além disso, retira-se do Estado a responsabilidade pela prestação de políticas públicas e sociais que garantam o desenvolvimento pleno da população e a igualdade de oportunidades.

Outra inovação criado pelo PAB são as chamadas regras de emancipação, destinadas às:

QUADRO 10 - Regras de emancipação.

REGRA DE EMANCIPAÇÃO	
PBF	**PAB**
Inexistente.	Famílias que tiverem aumento da renda familiar *per capita* mensal que ultrapasse o valor previsto para a linha de pobreza em até duas vezes e meia.

Fonte: Lei nº14.284/2021 - Elaboração própria.

Possibilitando assim que essas famílias permaneçam no programa pelo período de dois anos. Porém, nos casos em que o aumento de renda for proveniente do BPC, aposentadorias ou pensões, o período de permanência cai para um ano, ademais, caso esse público precise retornar ao programa terão acesso garantido. Para se enquadrarem nessa regra os usuários deverão declarar de forma voluntária, em meio a atualização do CadÚnico, o aumento de renda familiar, o que se torna um tanto inviável em um período de alta morosidade para atendimento nos CRAS.

3.2. Análise da substituição do PBF nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras

Ao destrincharmos as mudanças traçadas pelo Auxilio Brasil em contrapartida ao que vinha sendo implementado pelo PBF, podemos pressupor que o presente programa apresenta mais uma precarização na estrutura das políticas de transferência de renda ao atingir um novo patamar de efetividade no qual eleva o padrão de seletividade das famílias beneficiárias e restringe ainda mais o seu público alvo.

O Programa Bolsa Família estipulava uma linha de pobreza e extrema pobreza a partir da utilização de um recorte de renda com base no cálculo *per capita* associado à composição familiar, que demarcava e selecionava dentro deste limiar os beneficiários, excluindo aqueles que pela diferença de R$0,01 não se encaixavam em seu recorte.

Além disso, desconsiderava-se as demais características que permeiam a pobreza enquanto um fenômeno multideterminado, como por exemplo as questões de raça e gênero, o que suscita em uma configuração simplista e insuficiente que não abarca as questões sociais imbricadas mediante a sociedade brasileira.

Em contrapartida, o PAB não só utiliza dos mesmos mecanismos postulados pelo PBF como também estabelece múltiplas condições e percalços para o seu acesso e permanência dos beneficiários. Assim, são priorizadas pelo Auxilio Brasil as famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R$210,00, e extrema pobreza, até R$105,00, que tenham em sua composição familiar crianças e adolescentes, já que não só a redução da pauperização se constitui enquanto objetivo deste programa mas também a promoção do desenvolvimento, estímulo científico e tecnológico e a ampliação do atendimento em creches.

São estipulados limites até mesmo para a concessão de recursos financeiros para esses núcleos familiares tidos como prioritários, ou seja, as famílias que possuírem nutrizes em sua composição só receberão o BCF enquanto a criança não tiver completado sete meses e o benefício para primeira infância só é destinado às crianças com até 3 anos de idade. Ademais, embora o PAB tenha como meta a ampliação na oferta de atendimento de crianças em creches, nada de fato foi desenvolvido, tendo em vista que o único auxílio empregado com esse intuito, Auxílio Criança Cidadã, foi revogado em março de 2022.

O Auxílio Criança Cidadã era destinado prioritariamente às famílias monoparentais, porém continha diversas problemáticas como a necessidade de se ter registrada no CadÚnico o exercício de atividade remunerada formal ou informal. Logo, os lares chefiados por mulheres em situação de desemprego não teriam direito a vagas em creches?

No que se refere a promoção de estímulo às crianças e adolescentes ao desempenho científico e tecnológico de excelência e a garantia de desenvolvimento das mesmas por intermédio de apoio financeiro, é fundamental compreendermos que somente a distribuição de recursos como incentivos individuais não bastam. Pois faz-se necessário o estabelecimento de políticas públicas nutricionais e educacionais que garantam o real acesso a bens alimentares e a instituição de um ensino de qualidade. Além disso, o mero repasse de verba às famílias apenas ratifica a ideia de que todos possuem as mesmas condições e oportunidades dependendo única e exclusivamente do indivíduo a superar sua condição pauperizada.

As regras de emancipação previstas na Lei nº14.284/2021 são destinadas a permanência das famílias que obtiveram aumento na renda *per capita*, ultrapassando o valor estipulado pela linha de pobreza, e que declararam de forma voluntária esse

acréscimo antes mesmo que seja efetuada a averiguação cadastral. Porém, em um período que a população passa meses e meses à espera de um atendimento para atualização do CadÚnico essa regra não se mostra tão eficaz, posto que até chegar ao CRAS muito tempo se passou.

Se estruturando hierarquicamente a sociedade utiliza de mecanismos de exclusão social com base na raça, gênero e sexualidade para delimitar o lugar de cada grupo na esfera social, sendo assim, é atribuído ao homem branco a riqueza e poder e às mulheres negras o espaço marginalizado e menor prestígio social. Tão logo, quando essas mulheres se encontram como únicas provedoras do lar acabam arcando com as múltiplas funções, com a ausência ou dificuldade de mobilidade e com a vulnerabilidade social e econômica.

Tendo em vista o exposto, se olharmos para a configuração das famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade e a delimitação do público alvo definido pelo PAB em conjunto a renda *per capita*, percebemos que esse grupo em específico possui uma maior tendência em serem contempladas pelo mesmo. Já que as mulheres negras que vivem sem cônjuge e com filhos se encontram, na maioria das vezes, enquanto chefe de lares que possuem os menores rendimentos mensais, sendo reiteradamente oprimidas, exploradas e discriminadas pela condição de gênero, raça e classe social.

Nesse sentido, mesmo não havendo nenhuma determinação a respeito de um benefício específico para famílias monoparentais femininas, ao estas possuírem crianças e adolescentes em sua composição e estarem mais suscetíveis a situações de pobreza e extrema pobreza, pressupõe-se que esse público seja alvo do PAB. E, as famílias que não possuem essa composição familiar se encontram fora do programa.

As portas de entrada do Auxilio Brasil são bastante restritivas, fazendo com que as famílias pobres transitem por múltiplas filas e sejam selecionadas por meio de uma peneira a qual beneficia uma família em detrimento de outra levando em conta não só a composição familiar mas também a menor renda, que não significa necessariamente a menor condição social. Ademais, um núcleo familiar pode auferir determinada renda *per capita* e possuir gastos com medicamentos e alugue por exemplo, que o coloca em um patamar inferior a demais grupos que não perpassam pelas mesmas problemáticas.

As condicionalidades que eram postas pelo PBF e são retroalimentadas pelo PAB funcionam como mais um dos diversos critérios utilizados para que esse grupo restrito de pessoas permaneçam no programa, além de se delimitarem enquanto uma condição do acesso ao direito. Ao nos atermos às famílias monoparentais femininas chefiadas por mulheres negras em situação de pobreza ou extrema pobreza as condicionalidades se tornam mais uma carga de trabalho e punição, já que o

descumprimento dessas medidas pressupõe o bloqueio, a suspensão ou cancelamento do benefício. Considera-se assim, que tais medidas deveriam funcionar não como condicionalidades, mas enquanto uma real priorização desse público nas demais políticas sem que haja penalidades.

O Auxilio Brasil se estrutura assim em um formato muito semelhante a um funil, onde a parte estreita é caracterizada enquanto as formas de entradas e o segmento mais amplo coincide com as múltiplas portas de saída traçadas pelo programa. Dessa forma, o PAB é extremamente restritivo e excludente, não promovendo mudanças ou a emancipação de seus beneficiários como tem sido proposto. Influindo assim somente na manutenção da situação de pobreza daqueles que conseguem de fato acessá-lo, pois

> A "pobreza *absoluta"* constitui uma categoria restrita, consagrada pela ideologia liberal ou neoliberal, a qual justifica e prioriza ações focalizadas e emergenciais, que suprem paliativamente (quando suprem) sintomas de *carências profundas*. Sendo assim, a assistência social, torna-se, de fato, um anti-direito que, logicamente, não promove e nem livra o pobre da privação extrema. (PEREIRA, p. 25, 1996).

Do ponto de vista do financiamento, nota-se uma pulverização do programa que passa a contar com parcerias do setor privado, ao contrário do que era delimitado pelo PBF. Outro fator crucial é a implementação do teto de gastos para as políticas públicas, instituído pela Emenda Constitucional nº95/2016, que estabelece um novo regime fiscal o qual congela as despesas públicas por 20 anos, restringindo ainda mais o financiamento estatal. Além disso, tem-se o estabelecimento da votação e implementação da EC nº 123/2022 em pleno ano eleitoral, expandindo o valor a ser pago aos beneficiários do PAB utilizando-se como argumentação o reconhecimento de um estado de emergência que permite ao Estado recorrer a recursos para além do teto de gastos. Contudo, o aumento valorativo do programa é previsto somente até dezembro de 2022 não sendo definido como se desenrolará o programa após o fim deste ano, ocasionando na incerteza social e na sensação de abandono dos usuários.

Dessa forma, com a efêmera priorização dos programas de transferência de renda em detrimento ao investimento as políticas de assistência social, sem a delimitação de um esboço que não só atenda as famílias monoparentais femininas chefiadas por mulheres negras mas que realmente promovam mudanças, apenas fragilizam e sucateiam as políticas sociais contribuindo tão logo para o abandono dessa população. Por fim, é relevante salientar que os programas de transferência de renda não devem substituir a promoção e desenvolvimento da proteção social, mas se apresentar de forma articulada e simultânea a mesma. Além disso, para que o Auxílio Brasil consiga modificar a realidade social faz-se necessário que se trace o acompanhamento efetivo dos beneficiários do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou delimitar uma análise sobre a substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil tendo como foco principal o desdobramento desses programas nas famílias monoparentais femininas chefiadas por mulheres negras. Portanto, foi traçado o histórico dos programas de transferência de renda e sua relação com a política de assistência social em dois principais governos, sendo eles os governos FHC e Lula. Posteriormente foi abordado o conceito de monoparentalidade, os principais aspectos desses arranjos familiares chefiados por mulheres negras e sua relação com a pobreza. Por último foram analisadas comparativamente as legislações e decretos que instituem e normatizam o PBF e o PAB e inferido as principais implicações.

Notou-se assim que as famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras são aquelas onde as mulheres se encontram com filhos, na maioria das vezes crianças, e sem cônjuge. Sendo esses lares os que possuem os menores rendimentos mensais, já que é relegado hierarquicamente às mulheres negras os lugares de menor prestígio social. Assim, mesmo não havendo nenhuma determinação a respeito de um benefício específico para essas famílias, ao possuírem crianças e adolescentes em sua composição e estarem mais suscetíveis a situações de pobreza e extrema pobreza, pressupõe-se que sejam mais abarcados pelo PAB.

É notório que o PAB postula múltiplas condições e percalços para que os usuários permaneçam no programa, além de criar compensações que alimentam a fantasia de que todos possuem as mesmas condições e oportunidades, cabendo aos beneficiários a superação das vulnerabilidades econômicas e sociais que os afligem. Assim, o Auxilio Brasil não emancipa e nem rompe com o ciclo geracional da pobreza.

Com a expansão do valor dos benefícios apenas até dezembro de 2022 e todas as problemáticas que permeiam o estabelecimento de um regime fiscal, bem como a delimitação de um financiamento pulverizado para o Auxílio Brasil, é instaurado um cenário de incerteza social de como se delimitará tal programa após este período. Junto a isso, a priorização da oferta única e simplesmente de políticas de transferência de renda enquanto meros repasses financeiros, sem um acompanhamento efetivo dos beneficiários e o investimento de forma simultânea em políticas de assistência social, simplesmente debilitam as políticas sociais e mascaram a desproteção da população.

Quanto aos objetivos específicos deste trabalho, buscava-se em um primeiro momento analisar de forma comparativa as leis e decretos nacionais que dizem respeito ao PBF e ao PAB. Tal objetivo foi alcançado, tendo em vista que embora o PAB se utilize de algumas estruturas iguais ou muito parecidas ao PBF, como por exemplo a

utilização de uma linha de pobreza e extrema pobreza com base no cálculo *per capita* e o estabelecimento de condicionalidades, o mesmo possui um teor um tanto diferente do que era anteriormente postulado. O auxilio Brasil traça mecanismos de focalização muito mais eficazes do que já era empregado pelo PBF, tornando-se ainda mais restritivo, além disso, utiliza-se de ferramentas como os microcréditos e os incentivos individuais que descaracteriza as questões sociais, responsabilizando os usuários por não romper com a miséria.

O segundo objetivo específico consistia na análise dos dados referente aos beneficiários dos dois programas, porém em meio ao desenvolvimento deste trabalho encontrou-se alguns percalços no que tange ao levantamento de dados estatísticos sobre esse público. Em primeiro lugar essa dificuldade se deu por a substituição do PBF pelo PAB ser um acontecimento recente e de outro lado se constatou uma lacuna nas bases de dados federais sobre as famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras que se encontram como beneficiárias dos programas de transferência de renda. Deste modo, embora se fizesse necessário a realização de uma pesquisa de campo para que os resultados fossem melhor inferidos, nos deparamos com a restrição do tempo e com a incerteza sobre a estabilidade da contaminação da COVID-19.

Por último, objetivou-se inferir as possíveis implicações nas famílias chefiadas por mulheres negras em situação de monoparentalidade, o qual foi parcialmente alçado. Com o empecilho no levantamento dos dados optou-se por analisar as possíveis implicações apenas por meio de legislações e decretos nacionais. Nesse sentido, levando em conta a caracterização das famílias monoparentais femininas e a menor rentabilidade auferida pelas mulheres negras pressupõe-se que estas se caracterizam enquanto público alvo do Auxilio Brasil, ainda que este não contribua para que essa população seja realmente reconhecida e assistida pelas políticas públicas e sociais. Assim, tendo em vista todas as estruturas de exclusão e hierarquização racial e de gênero é importante que o Estado se responsabilize pela prestação de políticas que levem em conta as características sociais brasileiras.

Dessa forma, buscou-se contribuir com o debate sobre os programas de transferência de renda enquanto políticas que perpassam pela política de assistência social, mas que a ela não estão institucionalmente atreladas. Além disso, procurou-se evidenciar como as mulheres negras, únicas responsáveis pelas famílias monoparentais, são priorizadas de forma muito subjetiva, sendo quase despercebidas, pelas políticas de transferência de renda. Se conclui assim que o PAB traz uma falsa sensação de ampliação dos programas de transferência de renda, sendo instituído sem nenhum diálogo com a sociedade e categoria profissional, gerando um quadro de incerteza e preocupação social.

De resto, se as famílias monoparentais chefiadas por mulheres negras se encontram em lares com alto grau de vulnerabilidade social e econômica, porque que essas permanecem apagadas estatisticamente dos programas sociais?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICOS

BRASIL. Lei n° 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12.jan.2004. Seção 1, página 1.

BRASIL. Lei n° 14.2844, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30/12/2021. Seção 1, página 1.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF:

BRASIL, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Diário Oficial da União, DF, 7.dez.1993.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências. Presidência da Diário Oficial da União, DF, 11.abr.2001.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8.jan.2004.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022. Dispõe sobre as medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14.jul.2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa – Alimentação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10.ago.2001.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 17.set.2004.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República, Brasília, DF,26.jun. 2007.

BRASIL. Decreto no 4.102, de 25 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de setembro de 2001, relativamente ao "Auxílio - Gás". Diário da União, Brasília, DF, 25.jan.2002. Seção 1, p.2.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 12.jan.1995.

BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Presidência da República, Brasília, DF, 06.jul.2001.

BRASIL. Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil. Diário da União, Brasília, DF, 08.nov.2021.Seção 1, p.2.

BRASIL. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família. Presidência da

República, Brasília, DF, 30.abr.2014.

BRASIL. Estudo nº 273, de 18 de julho de 2003. Dispõe sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Senado Federal: Consultoria Legislativa, Brasília, DF, 18.jul.2003. Disponível em:<https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/es_progtransf.pdf>. Acesso em: 18.ago/2022.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: Tempo Social, São Paulo. p.63 - p.101. Nov. 2003.<Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08.ago.2022.

SILVA, Mariana R. **Análise histórica sobre a evolução das políticas sociais no governo FHC:** dos fundos aos 12 programas da Rede de Proteção Social. 2014. 47f. Ciência Política- Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. da S. e. As condicionalidades do Bolsa Família: sua Face Conservadora e Limites para Implementação da Renda Básica de Cidadania no Brasil. In: TEIXEIRA, S. M. Política de Assistência Social e temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de Políticas e Programas do MDS: Governo e Sociedade Trabalhando Juntos. Brasília, 2008.

SOUZA, Sidimara C.; FREIRE, Mariana F. S. C.; ALCHORNE, Sindely. A Política de Transferência de Renda no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IX. 2019, São Luís, Maranhão. Disponível em:<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_811_8115cba165aa0a0a.pdf>. Acesso em: 13.ago.2022.

ORTIZ, Lúcio R. A.; CAMARGO, Regina A. L. Breve Histórico e Dados para Análise do Programa Bolsa Família. In: Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social (SIPPEDES), II. 2016, Franca, São Paulo. Disponível em:<https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf>. Acesso em: 22.jul.2022.

_____. World Without Poverty (WWP). Mundo Sem Pobreza: iniciativa brasileira de aprendizagem. **Plano Brasil Sem Miséria: Introdução**. MDS/MDSA. Brasília, DF, [da. 2011]. Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/wwp/BSM_introducao_PORT.pdf> Acesso em: 23.jul.2022.

RAMOS, Carlos A. O Programa de Renda Mínima. Brasília/DF: IPEA, Textos Para Discussão nº 357, nov.1994.

CAMPINAS. **Lei nº 8.261 de janeiro de 1995**. Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com filhos em Situação de Risco. São Paulo: Câmara Municipal de Campinas, 1995. Disponível em:<https://sagl.campinas.sp.leg.br/generico/pdfJS/viewer_html?file=https://sagl.campinas.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6158_texto_integral.pdf?1657903233.33>. Acesso em: 15.jul.2022.

Ministério da Cidadania (MDS). Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Brasília, DF, 22.nov.2019. Disponível em:<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/peti>. Acesso em: 15.jul.2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 20.out.2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Presidência da República, Brasília, DF, 15.dez.2016.

LOP, Michela R.; PEIXE, Luana. Uma Análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no Brasil. In: Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI), Santa Catarina, 2015. Disponível em:<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Luana-Peixe.pdf>. Acesso em: 15.jul.2022.

FREITAS, Rosana C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p.65-74 jan./jun. 2007. Disponível em:<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100008>. Acesso em: 24.ago.2022.

ERBER, Fabio S.. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política .In: Revista de Economia Política, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011. Disponível em:<https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>. Acesso em: 18.jul.2022.

CAMPELLO, Tereza; NERI, M. C. (org.) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2082>. Acesso em: 19.jul.2022.

FARIAS, L. de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603. Disponível em:<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11603>. Acesso em: 20 set. 2022.

SUPLICY, E. M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora; Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

AMARAL, Isadora Faé Pacca. Renda Básica à Luz das Propostas de Eduardo Suplicy e Milton Friedman. In: Revista Pet Economia Ufes. Vol. 4. 23.fev.2022.

YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Diogo R. Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social. Rio de Janeiro: IPEA, Texto Para Discussão, 1990. ago/2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Orientações Técnicas: Centro de Referência

Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF, 2011.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). Resolução CIT N°07, de 10 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: Comissão Intergestores Tripartite, 2009.

SARTI, Cynthia A. Famílias Enredadas. In: ACOSTA. A.R; VITALE. M.A.F. (Org). Família: Redes, Laços e Políticas Públicas. 5 ed. PUC. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Jonabio Barbosa dos; SANTOS, Morgana Sales da Costa. Família Monoparental Brasileira. 2008. Rev. Jur. Brasília, v. 10, n. 92, p.01-30, out./2008 a jan./2009. Disponível em:<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/209/198>. Acesso em: 10.ago.2022.

BRASIL. Lei 6.515, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e dos casamentos, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 dez. 1977.

BRASIL. Decreto nº 5.997, de 21 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o percentual máximo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a ser destinado às despesas administrativas para o exercício de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF, 21.dez.2006.

BRASIL. Decreto nº 10.851, de 05 de novembro de 2021. Reajusta os valores de pobreza e extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família. Presidência da República, Brasília, DF, 05.nov.2021.

VITALE, Maria Amália Faller. Famílias monoparentais: indagações. In: Revista Serviço Social & Sociedade nº71. Especial famílias. São Paulo: Cortez, 2002.

CAVALLIERI, A. As Novas Famílias. In: Debates Sociais. Família Ontem, Hoje, Amanhã. Seminário PUC. Rio de Janeiro. 1990.

LEITE, Eduardo de Oliveira. Famílias monoparentais femininas: a situação de pais e mães separados e dos filhos na ruptura da vida conjugal. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 2003.

LEITE, Eduardo de Oliveira. Famílias Monoparentais: A situação jurídica de pais e mães separados e dos filhos na ruptura da vida conjugal. 2 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16.jul.1990.

OLIVEIRA, Antonia R. B.; CARVALHO, Luciene F. M. Família Monoparental Feminina e Pobreza: uma abordagem histórica e social. In: Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.337-355, 2018. Disponível em:<https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/12748/13418>. Acesso em: 12.ago.2022.

DIAS, Maria Berenice. Manual de direito das famílias. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BRUSCHINI, M. Cristina. Uma abordagem sociológica da família. In: Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP), São Paulo v. 6, nº.1, p.1-23, jan./jun. 1989.

ENGELS, Friedrich. Família Monogâmica (Item 4 – p. 16 a 26). In: A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direito de família. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 5.

CARLOTO, Cássia Maria. A chefia familiar feminina nas famílias monoparentais em situação de extrema pobreza. In: Revista Virtual Textos e Contextos, PUC Rio Grande do Sul, v.4, dezembro de 2005.

MARIANO, Fabiene P. A família patriarcal contemporânea. In: Encontro Internacional de História, V, UFES/ Paris-Est, Espirito Santo. p.429-439. 20.jan.2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ufesupem/issue/view/631>. Acesso em: 12.ago.2022.

SCAVONE, L. Maternidade: transformações na família e nas relações de gênero. Interface Comunic, Saúde, Educ, v.5, n.8, p.47-60, 2001. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/icse/a/NzTkJJrXYGPHDZ3sQRbR9tc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25.ago.2022.

SANTANA, Edith L. F. F. Família Monoparental Feminina: fenômeno da contemporaneidade?. In: Polêm!ca. Rio de Janeiro, v. 13, n.2 , abril/junho de 2014.

BRUSCHINI, C. Mulher, casa e família. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1990; BARROSO, C. Sofridas e mal pagas. Cad. Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 37, 1981.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). Famílias chefiadas por mulheres, segundo cor/raça da chefe de família e localização do domicílio - Brasil e Regiões, 1995 a 2015. In: Retrato das desigualdades de gênero e de raça. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html>.Acesso em: 16.ago.2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). Distribuição percentual das famílias, por tipo de arranjo familiar, segundo sexo do/a chefe de família - Brasil, 1995 a 2015. In: Retrato das desigualdades de gênero e de raça. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html>.Acesso em: 17.ago.2022.

CARLOTO, Cássia Maria. A chefia familiar feminina nas famílias monoparentais em situação de extrema pobreza. In: Revista Virtual Textos e Contextos, PUC Rio Grande do Sul, v.4, dezembro de 2005.

CRENSHAW, Kimberlé . Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Rev. Estud. Fem. [online]. 2002, vol.10, n.1, p.171-188. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdfhttps://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 17.ago.2022.

SOARES, S. S. D. O perfil da discriminação no mercado de trabalho – Homens negros, mulheres brancas, mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000. (Textos para discussão, n. 769).

LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulando Gênero e Raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho. In: Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. (p.53-80). Brasília: IPEA, 2013.

SILVA, Tatiana D. Mulheres Negras, Pobreza e Desigualdade de Renda. In: Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. (p.109-132). Brasília: IPEA, 2013.

_____. Poverty as relative deprivation: resources and style of living. In: Wedderburn, D., ed.. Poverty, inequality and class structure. Cambridge University Press, 1974.

NERI, Marcelo C. Mapa da Nova Pobreza. - 40 págs. Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV Social. Disponível em:<https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 19.ago.2022.

ROMÃO, Maurício E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. In: Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro. 36 (4): 355·70, out./dez. 1982.

CRESPO, Antônio P. A.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em:<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>. Acesso em: 21.ago.2022.

PEREIRA, Potyara A. P. Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres. Brasília, DF, 1996.

CARVALHO, Luiza “Família chefiadas por mulheres: relevância para uma política social dirigida”. In Revista Serviço Social e Sociedade. (57) Ano XIX. Julho. São Paulo: Cortez. 1998.

CISNE, Mirla. Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social. 1 ed. – São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SARAIVA, Vanessa C. S. Repensando a circulação e a adoção de crianças negras na família brasileira. In: Revista em Pauta, n. 45, v. 18, p. 84 - 99. Rio de Janeiro, 2020.

TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos. Famílias Chefiadas por Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Social:um estudo na perspectiva de gênero.2011. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital. Disponível em:<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/FAMILIAS_CHEFIADAS_POR_MULHERES_EM_SITUACAO_DE_VULNERABILIDADE_SOCIAL_NEW.pdf>. Acesso em: 22.ago.2022.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, v. 1, n. 17, 2009.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2005.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - 1. ed - Brasília, 2009.

Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). O que é o cadastro Único?. Brasília, DF, 23. Jan.2018. Disponível em:<https://www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/>. Acesso em: 04.set.2022.

KÖCHE, José Carlos. Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de S. O desafio da pesquisa social. In: ____ (org.); DESLANDES, Suely F.; GOMES, Romeu. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Departamento de Informática do SUS (DATASUS); Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS). Painel de casos de doenças pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde, 2022. Disponível em:<https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 05.set.2022.

WERNECK, Guilherme Loureiro; Carvalho, Marilia Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2020, v. 36, n. 5. Disponível em:<https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. Acesso em: 05.set.2022.

BRASIL. Portaria MC n° 682, de 06 de outubro de 2021. Dispõe sobre a suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07/10/2021. Seção 1, página 5.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em:<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 05.set.2022.

BRASIL. Portaria n° 100, de 14 de julho de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 de julho de 2020. Seção 1, p.12.

COLODETI, Vicente de Paulo; LEITE, Izildo Corrêa. Microcrédito, Informalidade e Combate à Pobreza. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, V., São Luís/ Maranhão. 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/MICROCREDITO_INFORMALIDADE_E_COMBATE_A_POBREZA.pdf>. Acesso em: 09.set.2022.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. In: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, I., 2012, Londrina. Anais [ISBN - 978-85-7846-135-5]. Londrina: UEL, 2012. p. 01-18.

GUIMARÃES, Cátia. O Brasil se despede do Bolsa Família. Por: EPSJV/FioCruz. Outras Mídias, 21 de Janeiro de 2021. Disponível em:<https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-brasil-se-despede-do-bolsa-familia/>.

Acesso em: 24.Mai.2022.

Segall-Corrêa, Ana Maria et al. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. Revista de Nutrição. 2008, v.21, n. suppl, p.39-51. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/rn/a/QvPkFD7n4HrYfPMWcP9DfLJ/?lang=pt#ModalArticles. Acesso em: 12.set.2022. Epub 06 Jan 2009. ISSN 1678-9865.