



# 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Trabalho, questão social e serviço social.

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O GERENCIAMENTO DA POBREZA

Viviane Rodrigues Pires Cruz<sup>1</sup>

**Resumo:** Este é um estudo reflexivo sobre o Programa Bolsa Família e sua finalidade no contexto de reestruturação produtiva, de avanço do projeto neoliberal e agudização das expressões da questão social no Brasil. Compreender de que forma as mudanças no mundo do trabalho tornam os indivíduos dependentes dos Programas de Transferência de renda compensatória e condicionada que não são capazes de interromper com o ciclo intergeracional de pobreza, mas somente aliviar os efeitos mais devastadores desta, que leva aos indivíduos a uma condição de indigência.

**Palavras-chave:** Trabalho, Pobreza, Questão Social, Bolsa Família.

**Abstract:** This is a reflexive study about the Bolsa Família Program and its purpose in the context of productive restructuring, the advancement of the neoliberal project and the intensification of expressions of the social question in Brazil. Understand how changes in the world of work make individuals dependent on Compensatory and Conditional Income Transfer Programs that are not able to break with the intergenerational cycle of poverty, but only to alleviate the more devastating effects of poverty, which leads individuals to a condition of indigence.

**Keywords:** Work, Poverty, Social Question, Family Grant.

### 1. INTRODUÇÃO

As transformações societárias ocorridas a partir de 1970, correspondendo a reestruturação produtiva que vão desde o modo de produzir bens até o modo de pensar, agir e viver geraram consequências para o mundo do trabalho e para as respostas oferecidas pelo Estado para a solução das mazelas sociais. Com o aumento de investimentos em tecnologia as empresas passaram a reduzir o investimento em capital vivo (trabalhador), crescendo exponencialmente a força de trabalho excedente (Netto, 1996). Somado a isso, há também uma redução do setor industrial e avanço de investimento em capital flexível e no setor de serviços. Um processo de globalização crescente associado à acumulação flexível que redesenham o mapa político-econômico no mundo (Netto, 1996).

A adesão ao projeto neoliberal fez-se imprescindível para os avanços da superacumulação capitalista “*resumido no tríplice mote da flexibilização (da produção das relações de trabalho), da desregulamentação (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da privatização (do patrimônio estatal)*” (Netto, 2012, pg.417). Foram Fatores que agudizaram ainda mais as expressões da questão social com o aumento massivo do desemprego, subemprego, trabalho intermitente, baixos salários, terceirização, precarização

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, E-mail: vivianerpassistentesocial@hotmail.com.

das relações de trabalho e informalidade. *“Tudo isso, mais as transformações já sinalizadas, erodiu os sistemas constituídos de vinculação e inserção sociais”* (Netto, 212, pag 421). Assim, a organização e a luta da classe trabalhadora ficaram enfraquecidas.

Embutiram-se novos padrões culturais globalizados auxiliados pela evolução tecnológica, informacional e de comunicação, que ditam regras e modas vinculadas ao consumismo, ao efêmero, ao individualismo exacerbado como dito por Netto, 2012. Nessa cultura, parece não haver sociedade, somente indivíduos, e tudo ganha tónus de mercadoria. Sua obsolescência programada, sua fungibilidade e sua imediatividade são características da cultura do consumo (Netto, 1996).

O Estado classista também passa por metamorfose e a mudança mais imediata é a diminuição da sua função reguladora especialmente na cobertura das políticas sociais (Netto, 2012). O Estado volta seus investimentos para o capital, financiando empresas e bancos, mercadorizando e privatizando o que é lucrativo. Com a depreciação, desqualificação, sucateamento da coisa pública estatal, ganha ênfase a mercadorização da saúde, educação e previdência social.

No plano da seguridade social a política de Assistência Social é a que mais sofre para se materializar, apresentando-se cada vez mais focalizada, precarizada e execução dividida com o terceiro setor (deixando nessa, traços de filantropia e clientelismo). *“No atual contexto Capitalista, a programática liberal supõe a manutenção de um mínimo acionar estatal na área social: focalizado e precário, com programas de combate à fome e à miséria, financiados em parte por doações da sociedade civil e com retiros das classes trabalhadoras”.* (MONTAÑO, 2012, pg. 276).

E nesse contexto ganham ênfase as políticas de transferência de renda (horizontal) compensatória e condicionada, focalizadas na pobreza, submetidas a teto, com corte de renda em detrimento do pleno emprego e de acesso universal a serviços gratuitos (BEHRING, 2013).

*“O Caso do Brasil e da maioria dos países da América Latina, e onde nunca houve pleno emprego a tendência é a da redistribuição horizontal, entre os trabalhadores [...] mesmo que a política social distribua renda, a exemplo dos vários programas de transferência de renda no continente latino-americano, que distribuem recursos, mas não conseguem incidir efetiva e permanentemente sobre a desigualdade persistente, operando mais como políticas compensatórias, focalizadas, e de legitimação de projetos dos governos, bem como de produção de coesão social e controle sobre “os de baixo””.* (BEHRING, 2016, pg. 06).

Para discutir as políticas de transferência de renda tomaremos o Programa Bolsa Família para análise.

## **2. O Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi lançado em 2003 por meio da Medida provisória nº 132 como Política de Governo de combate a fome e a miséria no país. Em 2004 é

convertida na Lei Nº 10836 e regulamentada pelo Decreto Nº 5.209/2004 que vem sendo aprimorado por legislações complementares. Criado com o propósito de unificar no Cadastro Único ações e programas de transferência de renda do Governo Federal: Vinculados a Educação (Bolsa Escola); Saúde (Bolsa Alimentação) e o Programa Auxílio Gás. Apresentando três principais eixos sendo a transferência de renda para alívio imediato da pobreza; as condicionalidades para acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação e ações e programas complementares objetivando a superação de vulnerabilidade das famílias. (BRASIL, 2004).

Para fins de Bolsa Família será caracterizada como extremamente pobre a família cuja renda mensal per capita é de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais). Essas famílias, identificadas como extremamente pobres, recebem o benefício básico no valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) independente de sua composição familiar. Para ser caracterizada como pobre a família deverá apresentar renda mensal per capita entre R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) e 178,00 (cento e setenta e oito reais). Nesses casos, a família deverá, para receber o benefício variável – cujo valor corresponde a R\$ 41,00 (quarenta e um reais), ter em sua composição, crianças entre 0 e 15 anos, gestante ou nutriz, podendo acumular no máximo até 5 desses benefícios. Ainda dentro da mesma renda per capita, para receber o benefício variável jovem (BVJ) – correspondendo ao valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais), a família deverá conter em sua composição, adolescentes de idade entre 16 e 17 anos, podendo ser acumulados no máximo dois benefícios. (BRASIL, 2004).

Em 2012 o Governo Federal lançou o BSP (Benefício para superação da pobreza extrema) no âmbito da ação Brasil carinhoso, que passa a ser regulamentado pelo Decreto 7.931/2013. Tem como objetivo garantir renda mínima de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa da família beneficiária, que, mesmo recebendo outros benefícios do programa ainda permanece em pobreza extrema. O valor recebido não é fixo como os anteriores. Ele varia de família para família, pois trata-se de uma complementação, a fim de que a família saia da situação de extrema pobreza. (BRASIL, 2013).

Baseado nos valores de benefícios descritos acima podemos refletir assim como Netto, que a Política Social focalizada na extrema pobreza não tem por objetivo final romper com esta, mas sim suavizar os efeitos mais devastadores da Questão Social.

*“A política social dirigida aos agora qualificado como excluídos se perfila reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas enfrentar a penúria mais extrema, a indigência”. (NETTO, 2012, p. 428).*

Para fins de distinção entre pobreza e extrema pobreza, podemos entender que: Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o que incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação. Além do mais, a

condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social. Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem o que se considera como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais. (F. Vélez apud Diertelen, 2003, p. 27; in Rego & Pinzani, 2013, p. 152)

Montaño (2012) coloca que para o pensamento burguês a pobreza estaria relacionada a pelo menos três tipos de fatores sempre vinculados ao indivíduo, seja por déficit educativo (desconhecimento do mercado e de como agir dentro dele), falta de planejamento (dificuldade em organizar o orçamento familiar) ou ainda estaria relacionada à ordem moral-comportamental (mau gasto do dinheiro, vícios, vadiagem).

As condicionalidades do Bolsa Família referem-se à garantia das condições mínimas na área da saúde, da educação e da assistência social que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias do Programa e acompanhadas pelos técnicos das respectivas áreas nos municípios. Na área de saúde, os compromissos consistem no acompanhamento da saúde de gestantes, nutrizes e crianças até 7 anos de idade. Na área de educação, a condicionalidade prevista é a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre 6 e 15 anos. Para os adolescentes entre 16 e 17 anos a frequência mínima exigida é de 75%. As condicionalidades funcionam tanto como cobrança de responsabilidades das famílias como do Estado e apresentam como objetivo o estímulo à ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, o monitoramento das políticas sociais locais e a identificação das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social. Porém também ocultam o caráter da lógica individualista, da culpabilização dos indivíduos, da previsibilidade de incapacidade das famílias escolherem o que seria melhor para si, devendo portanto, serem tuteladas, funcionando também como prática disciplinadora das famílias pobres.

### **3. CONCLUSÃO**

As transformações societárias ocorridas a partir da década de 70 e a ampliação do neoliberalismo intensificam e aprofundam as expressões da questão social. Em contrapartida o Estado esvazia suas responsabilidades na execução de serviços sociais. Esses serviços passam a ser cada vez mais focalizados, direcionados ao atendimento da camada mais pauperizada da sociedade, sendo contrários à lógica universalista de direitos. Dessa forma, ganham força os Programas de transferência de renda condicionada que irão priorizar o atendimento dessa parcela da população pelos serviços sociais, criando uma espécie de “cidadania invertida” como dito por Teixeira (1985) em que o indivíduo passa a

ser atendido pelo Estado justamente pelo fato de sua condição de não-cidadão. Esses terão prioridade de atendimento nas políticas sociais (saúde, educação e assistência social) que se apresentam cada vez mais residuais e compensatórias.

Como toda política social, o Programa Bolsa Família é necessário no atual contexto político-econômico para minimizar os efeitos devastadores da Questão Social. Nesse sentido serve duplamente ao capital, atuando na reprodução da força de trabalho e engrossando a massa de consumo, fazendo circular o capital.

A vinculação das condicionalidades ao Programa acaba por atribuir a pobreza a causas individuais, psicológicas, déficit educativo e não ao sistema de produção capitalista, legando aos indivíduos a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso.

Outro ponto de reflexão é em relação à cidadania e autonomia trazidas pelo programa para as famílias beneficiadas. O Cartão Bolsa família garante uma limitada autonomia às famílias no sentido de consumir – decidir o que comprar – com o valor do benefício e ao inserir esses indivíduos no mercado consumidor também os garante uma cidadania de consumo. Esses indivíduos passam a ter acesso ao crédito, conta bancária, porém os serviços sociais como saúde, educação e assistência social estão longe de permitir o alcance da autonomia absoluta e da cidadania real a esses indivíduos.

Tanto Netto (2012), quanto Montaño (2012) afirmam que a superação das desigualdades só ocorre na eliminação da exploração de classes pelo capital, ou seja, na superação da ordem capitalista.

*“Programas de Rendas mínimas têm sido implementados em alguns países capitalistas centrais e em muitos países periféricos. A experiência de mais de uma década, especialmente na América Latina é muito pouco promissora: na medida em que não se conjugam efetivamente com as transformações estruturais”. (NETTO, 2012, p. 28).*

*“Toda Proposta de desenvolvimento econômico como forma de combater a pobreza (sem enfrentar a acumulação de riqueza, sem questionar a propriedade privada) não faz outra coisa a não ser ampliar a pauperização” (MONTAÑO, 2012: 280).*

Dessa, forma concluímos que o Programa Bolsa Família é dicotômico, porque ao mesmo tempo se faz importante para a sobrevivência de famílias alijadas do mercado de trabalho, ou inseridas, porém de maneira precária, ele funciona também como forma de doutrinação, fiscalização e estigmatização desses indivíduos. Apesar de dizer ter essa intenção ele não é capaz de interromper com o ciclo intergeracional de pobreza: em outras palavras os programas de transferência de renda condicionada atenuam os efeitos mais severos da pobreza, porém nunca tiveram a intenção de realmente resolver o problema desta.

#### 4.REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaçadas no fluxo da história.** In: Serviço Social e sociedade, nº113, São Paulo, jan/mar 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n113/n113a02.pdf>

\_\_\_\_\_. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil.** Revista Ser Social. V18, nº 38, 2016. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14265](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14265)

BRASIL, Medida Provisória 132 de 20 de outubro de 2003. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-132-20-outubro-2003-497302-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL, Lei nº 10836 de 09 de janeiro de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)

BRASIL, Decreto nº 5209 de 17 de setembro de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm)

BRASIL, Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Portaria-no-251-12-de-dezembro-de-2012.pdf>

BRASIL, Decreto 7931 de 19 de fevereiro de 2013. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7931.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7931.htm)

CARNELOSSI, Bruna. **O Trabalho do Assistente Social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional.** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 125, pag 124-147, jan/abr 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n125/0101-6628-sssoc-125-0124.pdf>.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 2ª ed. 1993.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 110, São Paulo, abr/jun 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf>

NETTO, José Paulo. **Transformações Societárias e Serviço Social.** Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº50 Abril – 1996.

NETTO, José Paulo. **Crise do Capital e Consequências Societárias.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 111, São Paulo, jul/set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a02.pdf>

REGO, W. L.; PINZANI, A. **As vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania.** 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SILVA, M.O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social.** In: Cad. Saúde Pública vol.1 no.4 Rio de Janeiro, 1985. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1985000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002).