

# Famílias e assistência social: reflexões sobre o BPC e o PBF

Families and social assistance: reflections on the Continued Payment Benefit (BPC) and the Bolsa Família (PBF) programs

Mônica de Castro Maia Senna\*

Brenda Luanda Silva Costa\*\*

**Resumo** – Este artigo pretende contribuir para o debate em torno do trabalho com famílias na política de assistência social, a partir da análise de alguns elementos que circunscrevem a centralidade da família nas políticas e programas sociais brasileiros nos anos recentes, mais especificamente no âmbito do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Tomando por base estudos e experiências concretas, abordamos algumas inflexões produzidas nos sistemas nacionais de proteção social nas últimas décadas, com destaque para o caso brasileiro. Enfatizamos alguns aspectos contraditórios presentes nas relações estabelecidas entre Estado e família forjadas a partir da constituição dessas duas modalidades de provisão da assistência social.

**Palavras-chave:** política social; assistência social; família; bolsa família; benefício de prestação continuada.

**Abstract** – This article intends to contribute to the debate about the work with families in social assistance policy, from the analysis of some elements that circumscribe the centrality of family in Brazilian social policies and programs in recent years, specifically within the scope of the Bolsa Família and the Continued Payment Benefit programs. Based on studies and concrete experiences, we have approached some inflections produced in national social protection systems in the last decades, focusing on the Brazilian case. We emphasize some contradictory aspects present in the relations established between state and family forged from the constitution of these two modalities of provision of social assistance.

**Keywords:** social policy; social assistance; family; Bolsa Família; Continued Payment Benefits.

.....  
\*Assistente Social. Mestre e Doutora em Ciências – Saúde Pública. Professora Associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social – Universidade Federal Fluminense. Bolsista CNPq 2. *Correspondência:* Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/nº, Bloco E – 3º andar – sala 314, Campus Universitário do Gragoatá, São Domingos – Niterói - RJ. CEP: 24210-201. *Email:* <monica.senna20@gmail.com>.

\*\* Graduanda em Serviço Social. Bolsista PIBIC UFF/CNPq. Escola de Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. Estagiária do Instituto Nacional de Seguro Social.. *Correspondência:* Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/nº, Bloco E - 3º andar – sala 314, Campus Universitário do Gragoatá, São Domingos – Niterói – RJ. CEP: 24210-201. *Email:* <brenda\_p4@hotmail.com>.

## **Introdução**

Este artigo insere-se no interior do debate sobre o trabalho com famílias na política de assistência social. Seu objetivo central é contribuir para o debate sobre esta temática, a partir da análise de alguns elementos que circunscrevem a centralidade da família na política de assistência social brasileira nos anos recentes, mais especificamente no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Principal programa social de combate à pobreza do governo federal desde 2004, o PBF teve no foco à família uma de suas supostas inovações, se comparado com as intervenções públicas que o antecederam. Já o BPC é um benefício individual, não contributivo, inscrito na Constituição Federal de 1988, mas que considera a família para fins de cálculo da renda para concessão do benefício.

O momento atual, marcado pela profunda regressão dos direitos sociais, é propício para examinar os rumos dessas medidas, inserindo-as no contexto de mudanças nos sistemas de proteção social. No caso do presente trabalho, pretende-se trazer alguns elementos que possam subsidiar a análise sobre a centralidade na família proposta pelo PBF, com ênfase nas potencialidades, limites e desafios postos ao sistema de proteção social brasileiro.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: inicialmente, discutem-se as principais inflexões que vêm sendo produzidas nos sistemas nacionais de proteção social nas últimas décadas, com destaque para o caso brasileiro. Entende-se que essas inflexões estão associadas às profundas mudanças que se operaram nas relações entre Estado, economia e sociedade no capitalismo contemporâneo, resguardadas as especificidades da formação sócio-histórica de cada país. É neste contexto que os programas de transferência condicionada de renda centradas nas famílias ganham espaço crescente na agenda governamental. A partir desta discussão, em segundo lugar, aborda-se a configuração da família no desenho do PBF e na construção do BPC, para, em seguida, apontar alguns aspectos contraditórios presentes nas relações estabelecidas entre Estado e família forjadas a partir da construção dessas iniciativas.

## **Famílias e sistemas públicos de proteção social**

O último quartel do século XX assistiu a profundas transformações econômicas, políticas e sociais, decorrentes, em grande medida, da grave crise do capitalismo mundial, com impactos diretos no padrão de intervenção pública no campo social erigido desde o segundo pós-guerra. O processo de reestruturação produtiva em curso, associado às mudanças no mundo do trabalho e ao consequente aumento do desemprego estrutural, abalou os pilares de sustentação dos Estados Sociais e propiciou o fortalecimento

de concepções e estratégias de revisão do papel do Estado interventor, especialmente no que tange à provisão social.

Destaca-se aqui a leitura neoliberal, cujo cerne das críticas repousa na suposta expansão excessiva dos direitos sociais e na intensa atuação do Estado no campo da proteção social, qualificada como desnecessária e mesmo ineficiente. Dentro desta perspectiva, o mercado é reafirmado como o melhor mecanismo de alocação de riquezas e de produção de bem-estar, enquanto a responsabilidade pela proteção contra riscos sociais caberia prioritariamente ao indivíduo e aos seus laços de sociabilidade primária (família, vizinhança, comunidade). É neste contexto que se observa a “redescoberta” da família enquanto um importante agente privado no desenvolvimento de políticas de proteção social (PEREIRA, 2006).

O emprego do termo “redescoberta” como referência à centralidade assumida pela família nos esquemas públicos de proteção social recentes não se dá aleatoriamente. Em seu já clássico trabalho voltado à construção de uma tipologia dos regimes de Estados de Bem-Estar Social, Esping-Andersen (1991) chama atenção para a necessidade de se considerarem as formas como as intervenções estatais se entrelaçam com o mercado e com a família na provisão social. Apesar disto, a ênfase dada pelo autor recai nas relações entre Estado e mercado, de modo que uma das críticas recorrentes a esta abordagem reside exatamente na lacuna a respeito das formas como a família se tornou uma esfera de proteção social ao longo do processo de constituição e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social.

Contribuições a este debate têm sido aportadas por estudos feministas, cuja linha de argumentação procura demonstrar que a divisão de trabalho entre os sexos e as ideologias de gênero tendem a influenciar a provisão social, ao mesmo tempo em que as políticas sociais afetam de maneira distinta as condições de vida de homens e mulheres nos diferentes tipos de Estado de Bem-Estar Social (BOCK, 1994). Por meio de estudos históricos, as críticas feministas vão destacar o papel das mulheres na provisão de bem-estar por meio do trabalho doméstico não remunerado e do trabalho da assistência (denominada por algumas autoras como *care*) exercido na esfera da reprodução social, tal como discutido por Gama (2008).

Conforme aponta Pereira (2006), durante o auge da economia capitalista no segundo pós-guerra, com garantia de pleno emprego e da oferta de políticas sociais universais, pareceu que a família seria descartável no modelo de Estado de Bem-Estar gestado pelos países centrais. De forma análoga, Carvalho (1995) traz a ideia de que a proteção e a reprodução social transformaram-se em missão quase total de um Estado Social provedor e garantidor dos direitos dos cidadãos. Desse modo, defendia-se que o indivíduo poderia trilhar a sua vida dependente exclusivamente do Estado e do trabalho e não mais das chamadas sociabilidades comunitárias e familiares.

Somente com o acirramento da crise econômica é que se dá conta de que estas promessas estariam ameaçadas. Neste contexto, as redes de

solidariedade e sociabilidade pensadas a partir da família passam a ser valorizadas no âmbito da proteção social, principalmente na política social.

Sob a égide do ideário neoliberal, foram introduzidas mudanças significativas nos sistemas de proteção social, em que a família se tornou elemento central das políticas públicas com a perspectiva de que ela deve partilhar com o Estado as responsabilidades no que se refere à promoção de bens e serviços sociais. Como menciona Pereira (2006, p. 25), “introduz-se a problemática da família como importante substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos”.

Para esta autora, o contexto de mudanças recentes na estrutura das economias capitalistas tem servido de justificativa para a adoção de um modelo misto de proteção social, denominado de *pluralismo de bem-estar*, caracterizado, em linhas gerais, pela “ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas” (PEREIRA, 2009, p. 199).

No Brasil, como na maioria dos países latino-americanos, o Estado de Bem-Estar Social (se assim podem ser chamadas as estruturas de relação entre Estado e sociedade que vigoraram entre as primeiras décadas do século XX até o final dos anos 1970) se deu de modo tímido e frágil, sendo chamado por autores como Carvalho (1995) e Pereira (2006) de *Welfare Mix*, em que a responsabilidade com a proteção era partilhada entre o Estado e a sociedade civil. Desta forma, não se pode dizer que a sociabilidade e a solidariedade fundadas nas relações familiares nestes países deixaram de acontecer por força de um Estado firme e de pleno emprego.

No Brasil, as sociabilidades sociofamiliares e as redes de solidariedade por elas engendradas nunca foram descartadas. É que elas foram e são, para as camadas populares, a sua condição de resistência e sobrevivência. A família alargada, o grupo de conterrâneos, por exemplo, são possibilidades de maximização de rendimentos, apoios, afetos e relações para obter emprego, moradia, saúde [...]. (CARVALHO, 1995, p. 17).

De fato, a vinculação entre políticas sociais e famílias é recorrente na história brasileira, ratificando que se trata de uma regularidade histórica de longa duração, nos termos definidos por Costa (1995). Desde o Brasil colonial, há alguns exemplos bem documentados desta vinculação. Venâncio (1999), por exemplo, mostra como a ausência de apoio às famílias pobres determinou o abandono de crianças por pais ou mães incapazes de sustentá-las, entregando-as à Roda dos Expostos. Ao analisar esse processo, o autor substitui o termo “crianças abandonadas” pela expressão “famílias abandonadas”, denunciando o abandono das famílias pobres pelo poder público, na medida em que “desde os séculos XVIII e XIX, a única forma de as famílias pobres conseguirem apoio público para a criação de seus filhos era abandonando-os” (VENÂNCIO, 1999, p. 13).

Outras tendências na relação Estado-famílias foram se conformando ao longo da trajetória histórica das intervenções públicas brasileiras no campo social. Assumindo o risco de simplificar a análise a respeito dessa trajetória, é possível identificar que ela se conformou ora através do controle e normatização da vida familiar, onde se destaca a política higienista do início do século XX (COSTA, 1979), ora pela sobrecarga imputada às famílias em face da incapacidade, tanto do mercado quanto do Estado, em prover segurança social a seus membros (GOLDANI, 2001). O fato é que, no Brasil, diferentemente dos países de capitalismo central, as famílias sempre tiveram lugar de destaque no que tange à perspectiva de assegurar a proteção e inclusão social dos sujeitos que dela fazem parte.

Nos anos recentes, tem-se observado uma crescente participação da família enquanto estratégia de efetivação nos projetos e processos de políticas de proteção social no Brasil, principalmente no âmbito das políticas de seguridade, como saúde e assistência social. Percebe-se, ainda, que as políticas de combate à pobreza também elegeram a família e a comunidade como parceiras para sua efetivação. Elas visam assegurar uma rede de proteção e de desenvolvimento socioeconômico voltada às famílias e às comunidades em situação de risco e vulnerabilidade social. Os programas de renda mínima, por exemplo, visam garantir ao grupo familiar recursos suficientes pra aquisição de uma cesta alimentar, a manutenção dos filhos na escola, inibindo ainda o trabalho precoce de crianças e de adolescentes. Na assistência social, a chamada “matricialidade sociofamiliar” constitui um dos princípios orientadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas), sendo entendida “como antídoto à fragmentação dos atendimentos, como sujeito à proteção de uma rede de serviços de suporte à família” (TEIXEIRA, 2010b, p. 5).

A retomada da família como eixo central das políticas sociais vem sendo alvo de um intenso debate quanto às potencialidades e aos limites de essa instituição prover, de forma exclusiva ou complementar, a proteção social de seus membros. Este debate se faz ainda mais necessário quando se observa que a retomada da centralidade da família se inscreve num contexto de revisão e crítica ao papel do Estado provedor e da delegação das responsabilidades de proteção social para as famílias e comunidades.

Decerto, a crescente valorização da família e da sociedade civil está relacionada à ascensão de políticas de cunho neoliberal, em que ganha destaque a defesa da partilha de responsabilidades que até aquele momento eram de responsabilidade do poder público estatal, ou seja, no enfrentamento das expressões da questão social.

Neste sentido, Mioto et al. (2007) afirmam que a centralidade da família na política social está ancorada sobre duas perspectivas distintas. A primeira foca a família como principal protagonista e responsável pelo processo de cuidado e proteção de seus membros. Para as autoras, essa perspectiva desconsidera as determinações sócio-históricas e econômicas que

influenciam nas condições e na organização das famílias, dando ênfase à sua capacidade natural de cuidadora e provedora, ao mesmo tempo em que limita a atuação do Estado apenas à prestação de auxílio àquelas famílias que teriam “falhado” nas suas funções – as famílias consideradas “incapazes”. As autoras destacam que a situação de pobreza está diretamente ligada à má distribuição de renda, haja vista que o modo de produção capitalista não garante pleno emprego, ficando as famílias em situação de vulnerabilidade e gerando a necessidade da inclusão social através das políticas sociais ofertadas pelo Estado. No Brasil, o grau de vulnerabilidade vem aumentando, dadas as desigualdades, próprias de sua estrutura social, em que cada vez mais se nota a exigência de as famílias desenvolverem formas estratégicas para manterem a sobrevivência.

A segunda perspectiva referida por Miotto et al. (2007) parte do entendimento de que, para desenvolver o papel socialmente atribuído à família, é imprescindível assegurar seu direito à proteção social por meio de políticas públicas. Aqui, longe de atribuir as responsabilidades de proteção social exclusivamente para as famílias, entende-se que as famílias, sobretudo as pobres, necessitam de uma intervenção efetiva do Estado, tendo em vista que a família, “[...] além de ser um espaço de cuidado, é um espaço a ser cuidado” (MIOTTO et al., 2007, p. 56). Propõem, ainda, uma política familiar que tenha por finalidade contribuir para a autonomia das famílias, ou seja, para que possam proporcionar recursos que possibilitem às mesmas a condição de sujeito ativo na sociedade, com o desenvolvimento de atitudes conscientes e responsáveis.

Ao mesmo tempo, Carvalho (1995) e Draibe (1995) chamam atenção para o risco de que as políticas de proteção à família continuem a tratar as necessidades apresentadas de forma fragmentada e setorializada, e não a partir de uma abordagem integral. De fato, o que se observa são ações cada vez mais fragmentadas e seletivas, direcionadas a uma determinada fração da população, tais como à criança, ao idoso, à mulher, ao negro, entre outras.

Em sentido análogo, Silveira (2007) enumera alguns riscos de perpetuação de práticas conservadoras na gestão e no atendimento às famílias no âmbito do Suas associadas ao próprio arcabouço conceitual do sistema, especialmente em relação à matricialidade sociofamiliar. Dentre os riscos abordados pela autora, destacam-se: (a) o não reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdades sociais presentes nas demandas apresentadas à assistência social; (b) a adoção acrítica dos referenciais conceituais na prestação do atendimento às famílias e usuários do sistema; (c) a ênfase no trabalho psicossocial voltado ao “ajustamento” e disciplinamento das famílias, reforçando um viés culpabilizador pelas situações de vulnerabilidade social a que as mesmas estão submetidas; e (d) maior responsabilização das famílias pobres, pressionadas a assumirem encargos cada vez maiores em termos de proteção a seus membros.

## **Centralidade da família no Programa Bolsa Família: elementos para debate**

No Brasil, a centralidade da família pode ser identificada no desenho de diversas políticas e programas sociais postos em marcha a partir dos anos 1990. No caso dos programas de transferência condicionada de renda (PTCR), no qual se situa o Bolsa Família, a prioridade conferida à família como foco da atenção é justificada pelo argumento de que as políticas de proteção à família teriam maior potencial de impactar as condições de vida da população pobre, na medida em ampliariam o escopo da intervenção pública e permitiriam maximizar os recursos existentes.

O Programa Bolsa Família foi instituído pelo governo federal em 2004, dirigido a famílias pobres e extremamente pobres, assim definidas com base em cálculo de renda *per capita*. O PBF associa a transferência monetária, paga preferencialmente às mulheres, ao cumprimento de uma agenda de compromissos relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social, tais como: manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de zero a seis anos de idade aos postos de saúde; manutenção do cartão de vacinas atualizado; realização de acompanhamento pré-natal; retorno de adultos analfabetos à escola; e participação em ações de educação alimentar (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Alguns estudos (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007; NERI, 2011; POCHMAN, 2010) têm apontado o saldo positivo do PBF no que diz respeito à elevação da renda das famílias beneficiárias e de seu poder de consumo, bem como a sua contribuição para a redução das desigualdades sociais no país na última década. Por outro lado, muitas críticas têm sido feitas ao programa, pela sua limitada capacidade de promover, de fato, proteção às famílias beneficiárias, na medida em que a focalização nos pobres se faz pela seletividade na extrema pobreza, e não no campo dos direitos garantidos ao bem-estar de todos os cidadãos (TEIXEIRA, 2010a).

É possível afirmar que, ao conferir centralidade à família, o PBF contribui para promover uma mudança de paradigma na forma como tradicionalmente esta vem sendo abordada nas políticas sociais (MESQUITA; FREITAS, 2013): antes restrita a alvo da política social, a família passa a ser agente central na efetivação do programa. No entanto, como salientam as autoras, é preciso considerar os aspectos contraditórios da relação que se estabelece entre o Estado e as famílias.

Nesta direção, um primeiro aspecto a ressaltar é o paradoxo entre a proteção à família e o crescimento da responsabilidade da família na proteção social de seus membros. Ao instituir um conjunto de condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias, o PBF tende a reforçar as responsabilidades destas famílias quanto aos possíveis sucessos e fracassos diante da efetividade das ações, sobrecarregando-as ainda com novos deveres (TEIXEIRA, 2010a), sem considerar as capacidades dessas famílias frente

aos recursos e às oportunidades existentes diante de um quadro de enorme vulnerabilidade social.

Associado a isto, é preciso destacar que, se as mulheres são valorizadas pelo PBF, na medida em que elas são tomadas como representantes preferenciais do benefício monetário e é para elas que se volta grande parte das ações do programa, tal valorização acaba por reforçar o papel da mulher como mãe e responsável pela família, perpetuando a tendência de naturalização dos papéis diferenciados entre o masculino e feminino (CARLOTO, 2006; MESQUITA; FREITAS, 2013).

Mioto (2006) traz contribuições importantes para se pensar as relações entre proteção social e famílias no âmbito do PBF. Esta autora argumenta que o modo como a família é incorporada na política pública reflete-se na organização dos serviços e na proposição e organização do trabalho com as famílias no cotidiano dos serviços. Nesta direção, a autora alerta para alguns riscos decorrentes do modo de organização da política social. Um destes riscos refere-se às ainda predominantes concepções estereotipadas de famílias e dos papéis familiares, em que mesmo a incorporação da noção de diversidade de arranjos familiares não foi capaz de suplantar as expectativas relacionadas aos papéis típicos de uma concepção funcional de família “estruturada”. Desse modo, o foco na família pode representar a retomada de concepções estigmatizantes sobre os pobres e a recuperação de práticas socioeducativas pautadas numa dimensão normatizadora e disciplinadora da vida familiar, em que se recuperam antigos mecanismos de controle dos pobres.

Ao mesmo tempo, embora considere a família como foco de intervenção, as ações previstas pelo PBF acabam por considerar os membros individualmente e ainda por sobrecarregar a mulher no que diz respeito a suas responsabilidades no cuidado familiar. As condicionalidades são ilustrativas deste aspecto. O rol de ações previstas na chamada agenda de compromissos do programa se direciona a segmentos específicos e não toma a família como uma unidade diversa e contraditória. Associado a isto, assiste-se à prevalência de propostas residuais, dirigidas a determinados problemas segmentados e fragmentados da totalidade social. Nesta direção, torna-se necessária a conjugação de ações das diversas áreas setoriais como condição imprescindível para alteração das condições de vida das famílias (CARVALHO, 1995). Dada a complexidade da chamada questão social e os diferentes graus de vulnerabilidade social a que estão expostas as famílias brasileiras na atualidade, a implantação de políticas sociais abrangentes e integradas é mais do que uma necessidade: é uma exigência.

## **Benefício de Prestação Continuada: mudanças recentes e implicações para as famílias**

O BPC é um benefício monetário no valor de um salário mínimo, dirigido a idosos maiores de 65 anos e deficientes com impedimentos de longo prazo (acima de dois anos), de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, e que tenham, em ambos os segmentos, renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. No caso das pessoas com deficiência, é necessário passar por perícia médica e avaliação social realizada nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Trata-se do primeiro benefício não contributivo inscrito em uma Constituição Federal brasileira, a de 1988, que em seu artigo 203, inciso V, ao regulamentar os objetivos da assistência social enquanto parte integrante da seguridade social, assim estabelece:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos:  
V – a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provido por sua família, conforme disposto em lei. (BRASIL, 1988, p. 125).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93 – Loas) emprega explicitamente pela primeira vez o termo Benefício de Prestação Continuada, regulamentando-o (BRASIL, 1993). Desde então, o BPC vem passando por algumas alterações importantes, tais como a redução da idade inicial do idoso de 70 para 65 anos de idade; a redefinição do conceito de deficiência, agora entendida como impedimentos de longo prazo e de qualquer natureza que impossibilitem a vida laborativa e a participação social; a adoção da Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF) e da avaliação social para concessão do BPC a deficientes; a possibilidade de suspensão (e não mais cancelamento) do benefício para deficientes que ingressarem no mercado de trabalho, dentre outros. Apesar do caráter altamente focalizado do BPC nos extremamente pobres, essas alterações propiciaram uma expansão do benefício que, em março de 2018, teve um total de 4.569.268 beneficiários, dos quais 2.541.699 eram deficientes (55,6%) e 2.027.569, idosos (44,4%).

Diferente do PBF, o BPC é um benefício individual. No entanto, as famílias contam tanto para efeitos do cálculo da renda necessário à concessão do BPC, quanto são atingidas pela concessão do benefício a um de seus membros. Estudos como o coordenado pelo MDS (BRASIL, 2010) apontam para o grande impacto do BPC no orçamento das famílias que contam com um beneficiário entre seus membros. De acordo com os achados desse estudo, quase 80% do orçamento dessas famílias provém do BPC, e, em 47% delas, o BPC equivale a 100% do orçamento familiar, demonstrando a relevância do benefício não só para o indivíduo, mas para toda sua família.

No Brasil, não existe uma definição única de família que subsidie as políticas sociais. O texto constitucional determina a prestação da assistência social às pessoas que não forem capazes de prover seu próprio sustento ou tê-lo provido por suas famílias. Na Loas de 1993 (Art. 20 § 1), para efeitos do BPC, a família é definida como “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes” (BRASIL, 1993). Posteriormente, a Loas 2011 (Lei 12.435/2011) considerou a família com a seguinte composição: “o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto” (BRASIL, 2011).

Em verdade, tais concepções acabam por replicar o conceito de família usado no sistema previdenciário, cujo objetivo principal é identificar dependentes dos segurados e uma linha sucessória para concessão de pensões (MEDEIROS et al., 2009), o que difere enormemente da perspectiva de proteção social do BPC inscrita na Constituição Federal de 1988. Além disso, é preciso considerar que se trata de uma concepção tradicional e nuclear de família, que não considera distintos arranjos familiares que têm se conformado na experiência histórica brasileira, sobretudo nos últimos anos.

Igualmente, faz-se necessário apontar, com base no estudo de Medeiros, Granja e Sawaya Neto (2009), o quanto tal concepção tende a superestimar a capacidade de algumas famílias pobres, uma vez que não contabiliza a existência de outros membros (como netos, nora e genros, por exemplo). Assim, são geradas situações em que famílias muito pobres tornam-se ineligíveis ao BPC.

Com a implantação do Suas em 2005, os beneficiários do BPC passaram a constituir um dos grupos prioritários para acompanhamento familiar no âmbito da proteção social básica e da especial. Tal perspectiva foi brindada como uma estratégia para alargar as possibilidades de garantia de uma proteção social mais abrangente, ao mesmo tempo em que permitiria à área da assistência social assumir certo protagonismo na condução do BPC, então bastante vinculado ao INSS em termos de sua operacionalização.

Apesar disso, medidas recentes têm apontado em direção oposta a essa perspectiva e acendem um sinal de alerta para tentativas de reversão das conquistas obtidas com o BPC até aqui, mesmo com todas as suas insuficiências. Essas medidas não podem ser descoladas do conjunto de estratégias adotadas pelo governo federal e levadas a cabo sem um programa eleito que as sustentem e em meio a uma grave crise política no país. Aqui, cabe destaque para a Emenda Constitucional n. 95/2016 (BRASIL, 2016a) que, em nome de contenção do déficit público, congela os gastos públicos brasileiros por duas décadas, com efeitos nefastos sobre os direitos sociais e as conquistas alcançadas a partir da Constituição de 1988.

No caso específico do BPC, exigências de acesso a esse benefício estão cada vez mais rigorosas e o princípio da irredutibilidade do valor do

benefício nunca esteve tão ameaçado. Muitas dessas ameaças estão relacionadas a normativas internas do INSS publicadas a partir do final de 2016 e que alteram substancialmente os mecanismos para concessão do BPC. Aqui, merece destaque o decreto n. 8.805 de 7 de julho de 2016, que coloca a obrigatoriedade da inscrição no Cadastro Único da Assistência Social, tanto para os novos requerimentos quanto para os benefícios ativos, além de instituir a responsabilidade do beneficiário pela atualização do cadastro a cada dois anos (BRASIL, 2016b). O prazo para inscrição e atualização no Cadastro Único foi inicialmente até dezembro de 2017, mas em vista da grande demanda direcionada aos Cras, esse prazo foi prorrogado para 2018.

No início do ano de 2017, o Memorando Circular Conjunto nº 3 de 12 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017a) e a Portaria Conjunta nº 1 de 3 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017b) corroboram com as regras e procedimentos do decreto acima citado e colocam novos fluxos. Por meio desses documentos, a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico é colocada para os requerimentos com data de entrada do requerimento (DER) a partir de 4 de janeiro de 2017, sob pena de indeferimento imediato. Outra mudança é em relação à declaração de renda do grupo familiar, que passa a considerar as informações presentes no CadÚnico, as quais, posteriormente, serão submetidas a uma análise comparativa.

Essa comparação se dará por meio de um quadro contendo duas colunas. A coluna esquerda inclui tudo o que é considerado renda do grupo familiar: remuneração de trabalho, ajuda/doação regular de não morador, qualquer benefício previdenciário ou o próprio BPC, seguro-desemprego, pensão alimentícia ou quaisquer outras fontes de renda, exceto o Bolsa-Família. Já a coluna direita abrange o que não será considerado renda: pensão especial, bolsas de estágio ou rendimentos provenientes de contrato de aprendizagem, benefícios assistenciais de natureza eventual e o benefício “De volta pra casa”. Desta forma, a apuração da renda será o resultado da soma da coluna esquerda deduzida da soma da coluna direita, e não deverá se equalizar ou ultrapassar a quantia de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Outro aspecto a considerar é que as concepções de família para o BPC se diferenciam do CadÚnico. Isso quer dizer que a comparação dos dados do CadÚnico da assistência social com o Sistema de Benefícios (Sibe) do INSS mesclam duas esferas com conceitos e regras distintos, o que contribui para a restrição do acesso ao direito. Para justificar esse argumento, podem ser colocados alguns pontos. Primeiramente, para inscrição no CadÚnico a renda *per capita* é de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo; para o BPC, deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Outro fator é o conceito em si de família: para o CadÚnico é considerado componente do grupo familiar todos os que contribuem para a constituição da renda daquela família ou tenham suas despesas atendidas por esse rendimento, sendo todos moradores do mesmo domicílio. Já para o BPC, a família gira em torno do requerente, ou seja, são considerados o próprio requerente, cônjuge, companheiro(a), pais,

padrasto ou madrasta, irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

De acordo com os elementos apresentados sobre as recentes alterações no Benefício de Prestação Continuada, percebe-se o papel da família como alvo da proteção social e a responsabilização desta instituição pelo cuidado. Essa é uma tendência crescente que tem seus marcos na crise do capitalismo da década de 1970, em que o Estado neoliberal, sob o discurso de manter a estabilidade econômica, realiza cortes nos chamados “gastos sociais”. Sendo assim, o acesso às políticas sociais, de forma especial à assistência social, fica obstaculizado e volta-se para a perspectiva de ações pontuais, fragmentadas e assistencialistas.

### **Considerações finais**

A retomada da família como elemento central das intervenções públicas brasileiras recentes é atravessada por diversos aspectos contraditórios, os quais devem ser levados em consideração nas análises e proposições em torno das relações que as mesmas estabelecem com os sistemas de proteção social.

A crescente valorização da família se faz *pari passu* à compreensão de que ela se constitui como esfera de mediação entre as instâncias pública e privada e agente fundamental para o funcionamento da sociedade, reforçando seu histórico papel de proteção e cuidado na esfera privada. Como afirmam Mesquita e Freitas (2013, p. 210),

essa forma de ver a família a coloca num espaço ‘privilegiado’ e ‘insubstituível’ de proteção social e socialização primária, cujo papel (naturalizado) de provedora de cuidados de seus membros lhe é próprio e continua sendo de extrema importância no atual quadro econômica, político e social.

No entanto, em face das profundas transformações que vêm se operando no âmbito das economias capitalistas – com o crescimento do desemprego e da precarização das formas de trabalho, configurando novas expressões da questão social –, bem como nos sistemas de proteção social construídos no segundo pós-guerra, é preciso reconhecer que a família também precisa ser cuidada e protegida.

Nesta direção, longe de implicar um recuo ou desresponsabilização do Estado, tal como advogado pelas teses neoliberais, a centralidade da família exige uma intervenção potente do Estado no sentido de garantir a proteção social como direito de cidadania. Isso significa a construção de políticas permanentes e universais de apoio às famílias que universalizem o acesso a serviços de qualidade e que reduzam as desigualdades sociais e de gênero de nosso país. Caso contrário, os programas centrados nas famílias

tendem a perpetuar as fragilidades dos serviços e os preconceitos e estigmas nas ações públicas voltadas às famílias pobres.

## Referências

- BOCK, G. Pobreza feminina, maternidade e direitos das mães na ascensão dos Estados Providência (1890-1950). In: FRAISSE, G.; PERROT, M. *A história das mulheres no Ocidente: o século XIX*. Porto: Afrontamento, 1994.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742*. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. MDS. *Pesquisa de Avaliação de Impacto do Benefício de Prestação Continuada* – Linha de base. 2010. Disponível em: <<http://policacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avaliação%20de%20Impacto%20do%20Benefício%20de%20Prestação%20Continuada%20Linha%20de%20base.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.435*. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, Brasília, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 95*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, Brasília, 2016a.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 8805*. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília, 2016b.
- \_\_\_\_\_. INSS. *Memorando Circular Conjunto nº 3*. Brasília, 2017.
- \_\_\_\_\_. INSS. *Portaria Conjunta nº 1*. Brasília, 2017.
- CARLOTO, M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 86, 2006.
- CARVALHO, M. do C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef, 1995.
- COSTA, J. F. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- COSTA, S. G. *Signos em transformação: a dialética de uma cultura profissional*. São Paulo: Cortez, 1995.
- DRAIBE, S. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Revista Lua Nova*, n. 24, 1991.
- GAMA, A. S. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. *Revista Ser Social*, v. 10, n. 22, 2008.

GOLDANI, A. M. Las familias brasileñas y sus desafíos como factor de protección al final del siglo XX. In: GOMES, C. (Comp.). *Procesos sociales, probación y familia: alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre vida doméstica*. México: Flacso, 2001.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. *Textos para discussão*, n. 283. Brasília: Ipea, 2007.

MEDEIROS, M.; GRANJA, F.; SAWAYA NETO, M. Mudança no conceito de família do Benefício de Prestação Continuada. *Texto para discussão* 1.411. Brasília: Ipea, 2009.

MESQUITA, A. de A; FREITAS, R. de C. S. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. *O Social em Questão*, n. 30, 2013.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

MIOTO, R. C. T. et al. Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional: um estudo sobre o Serviço Social na estratégia Saúde da Família. *Relatório Final CNPq*, Florianópolis: UFSC, 2007.

NERI, M. *Desigualdade de renda na década*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: MIOTO, R. C. T; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2009.

POCHMANN, M. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 104, 2010.

SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, J. I. Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org.). *Suas: Sistema Único de Assistência Social em Debate*. São Paulo: Veras; Curitiba: Cipep, 2007.

TEIXEIRA, S. M. A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de assistência social. *Revista Emancipação*, v. 10, n. 2, 2010a.

\_\_\_\_\_. Trabalho social com famílias na política de assistência social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serviço Social em revista*, Londrina, v. 13, n. 1, jul./dez. 2010b.

VENÂNCIO, R. P. *Família abandonadas*: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.

DOI: 10.12957/rep.2018.39414

Recebido em 30 de junho de 2018.

Aprovado para publicação em 30 de julho de 2018.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.