



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte
e Nordeste de Estudos e Pesquisas
sobre Mulher e Relações de Gênero

A (IN)VISIBILIDADE DOS HOMENS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERMANÊNCIAS, CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DE PROTEÇÃO SOCIAL

Autor (1) Daniel de Souza Campos; Co-autor (1) Ludmila Fontenele Cavalcanti; Co-autor (2);
Marcos Antonio Ferreira do Nascimento

1. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)* 2. *Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).*

Resumo: Ao preconizar a família como núcleo central na operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) atribui-se à mulher-mãe a responsabilidade tradicional pelo cuidado e pelo cumprimento dos critérios dos programas sociais existentes. Tomando como objeto de análise a PNAS, este trabalho busca problematizar o lugar dos homens na política de proteção social brasileira, a partir dos seguintes eixos de discussão: relações de gênero, masculinidades e proteção social. O presente artigo é parte de uma pesquisa de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Como não se trata de apresentação de “resultados”, uma vez que a pesquisa ainda está em curso, a metodologia utilizada consiste em uma revisão bibliográfica de textos clássicos da produção acadêmica. Destaca-se a reflexão sobre o acesso dos homens ao Programa Bolsa Família, visto que o seu foco, reside na díade mulher-mãe e no não reconhecimento dos homens como possíveis sujeitos de direitos. O Cadastro Único recomenda que a pessoa indicada como Responsável pela Unidade Familiar (RF) seja preferencialmente do sexo feminino. Dessa forma, segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em 2015, 87,3% dos RF cadastrados eram mulheres. Reconhecemos o papel e importância, historicamente construída, das mulheres na gestão das famílias. Mas entendemos que pensar os homens como sujeito da/na política de proteção social se constitui um desafio, sendo estratégico enfrentar a sua (in)visibilidade no acesso a este e outros programas sociais.

Palavras-chave: Homens, Política Nacional de Assistência Social, Proteção Social, Bolsa Família.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo contribuir com o debate das temáticas gênero e masculinidades no campo da Assistência Social no Brasil, especificamente no cerne da proteção social básica, que se destina à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias

em situação de vulnerabilidade social (MDS, 2009). Buscamos apresentar a relevância do tema para um exercício profissional comprometido com o fortalecimento das relações sociais democráticas e de garantia de direitos a partir da análise crítica PNAS.

Esta discussão se alinha a produções bibliográficas brasileiras, relativamente recentes e não muito extensas que vêm tomando os homens e as masculinidades



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

como objeto de estudo com base em um referencial de gênero e estabelecendo as implicações desse foco no campo da assistência social. Com isso, contribuiríamos para o desenvolvimento do acervo de estudos que abordam os homens, não só para melhor promover a atenção às mulheres, mas também para considerá-los como protagonistas de sua própria proteção social.

Outro aspecto que cabe ser abordado é quais as implicações da carência de estudos e debates sobre esse tema para o exercício profissional? Por que proteção social e masculinidades? Tais indagações ainda precisam ser respondidas, mas já apontam alguns caminhos para a reflexão crítica da importância dessa discussão para o Serviço Social.

Pesquisa realizada por Bandeira e Freitas (2015) apontou a necessidade desse debate para os assistentes sociais da proteção social básica. Nas entrevistas realizadas com assistentes sociais, constatou o desconhecimento dos profissionais acerca do tema. Barbosa e Freitas (2013) também apontam a necessidade desse debate para a categoria profissional questionando qual o espaço destinado aos homens no campo da Assistência Social. Que atenção é oferecida aos homens nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras)? Como esta se dá no âmbito da proteção social básica?

É a partir da própria dimensão de gênero que se advoga uma abordagem do masculino, uma vez que tanto homens quanto mulheres necessitam ser vistos em sua singularidade e em sua diversidade no âmbito das relações sociais mais amplas (Gomes, 2008). Faz-se necessário problematizar a centralidade das mulheres como uma condição sem a qual as famílias não são inseridas nas ofertas de proteção social do Estado.

Quando abordamos gênero, fazemos referência a um conceito construído, a partir das Ciências Sociais, para analisar a construção sócio-histórica das identidades masculina e feminina. Esse campo teórico afirma que, entre todos os elementos que constituem o sistema de gênero – também denominado “patriarcado” por algumas correntes de pensamento – existem discursos de legitimação sexual ou ideologia sexual. Esses discursos corroboram a ordem estabelecida, em cada sociedade, que justifica a hierarquização de homem e masculino frente a mulher e feminino. São sistemas de crenças que especificam o que é característico de um e outro sexo e, a partir daí, determinam os direitos, os espaços, as atividades e as condutas próprias de cada gênero (Scott, 1990).

No campo teórico das discussões sobre gênero, não prevalecem estudos que abordam,



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

a partir da perspectiva relacional, a díade homens e masculinidades (Nascimento, 2006). O que se reflete nas políticas sociais públicas, que persistem em adotar gênero e família como sinônimos de mulher.

Goldani (2005) reforça essa ideia ao dizer que no Brasil o cuidar e o ser cuidado nas famílias acompanham a lógica dos afetos e da reciprocidade e que, as mulheres, mais que os homens, e os parentes mais que os não parentes, são os “preferidos” na tarefa de cuidar dos familiares.

Ainda na perspectiva de fornecer elementos consistentes para a necessidade de se aprofundar a discussão acerca desse tema no Serviço Social, o estudo realizado por Campos (2012) resgata o lugar do gênero na seguridade social e constatou que quanto maior a retração do Estado nas áreas sociais, maiores são as responsabilidades repassadas para as famílias, e essas responsabilidades recaem sobre a mulher.

Portanto, acreditamos ser necessário problematizar a “invisibilidade” dos homens nas políticas de assistência social, em especial no Programa Bolsa Família (PBF). Essa ausência pode ser interpretada, não como negação da singularidade do usuário, e sim como um desafio de pensá-lo sujeito nas políticas de assistência social.

Metodologia

Este trabalho é parte de uma pesquisa de doutorado no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Como se trata de uma etapa exploratória e reflexiva, a metodologia utilizada consistiu em uma revisão bibliográfica do acervo normativo (leis, portarias, normas operacionais e técnicas) assim como dos textos clássicos da produção acadêmica contemporânea.

Homens no Programa Bolsa Família: algumas contribuições

O PBF teve início em 2003, no primeiro governo Lula, e incorporou algumas políticas de transferência de renda já existentes no governo Fernando Henrique Cardoso, que tinham, no entanto, baixa cobertura. Em pouco tempo tornou-se o maior programa de combate à pobreza no Brasil e um dos maiores do mundo; até agosto de 2017 atendia mais de 13 milhões de famílias, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2017). Em seu plano, o PBF apresenta basicamente dois objetivos: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda condicionada para famílias pobres, priorizando as mulheres como responsáveis pelo benefício, e o exercício de direitos



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

sociais básicos relacionados à saúde, e à educação, com a finalidade de romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Segundo os termos do Programa a transferência de renda tem por finalidade o alívio imediato da pobreza (BRASIL, 2004). Já as condicionalidades são situadas como contrapartidas dos beneficiários tanto para a inclusão quanto para a permanência no Programa e como tal vinculam o acesso ao benefício a uma pauta de obrigações em relação a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Os programas complementares, por sua vez, apresentam-se como meios para o desenvolvimento das famílias tendo em vista a superação da situação de vulnerabilidade.

Em relação à transferência de renda, o PBF repassa mensalmente, por meio de cartão bancário, recursos financeiros às famílias em situação de extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$: 85,00) e de pobreza (renda per capita familiar entre R\$: 85,01 e R\$: 170,00). A estrutura de benefícios do PBF varia conforme o grau de pobreza e a composição etária da família. Assim, o PBF transfere às famílias em extrema pobreza, o recurso necessário para que cada pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (R\$: 85,00). Já as famílias pobres são atendidas desde que tenham crianças e

adolescentes de até 17 anos e recebem os chamados benefícios variáveis – no valor de R\$: 39,00 por criança ou adolescente entre 0 e 15 anos, gestantes ou nutrizes, até o limite de cinco benefícios por família – e o benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$: 46,00, por jovem entre 16 e 17 anos que frequenta a escola, até o limite de dois por família, o benefício mensal médio está em torno de R\$: 182,00 (MDS, 2017).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em maio de 2017, atingiu o percentual de 88,6%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 11.467.731 alunos acompanhados em relação ao público de 12.941.694 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos em recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 78,7%, resultando em 1.759.991 jovens acompanhados de um total de 2.235.075 jovens com perfil. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência até o mês de dezembro de 2016, atingiu 73,0 %, percentual equivale a 8.588.261 famílias de um total de 11.761.008 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde (MDS, 2017).



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta que: a) 12.810.813 com renda per capita familiar de até R\$ 85,00; b) 3.908.441 com renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; c) 6.875.924 com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo e, d) 4.632.657 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

Vale ressaltar que, para a operacionalização do programa, o conceito de família estipulado diz respeito à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sobre o mesmo teto e que se mantém pela contribuição dos seus membros, conforme o regimento do artigo 2º, parágrafo 1º da própria Lei que rege sobre o Bolsa Família.

Dessa forma, há ampliação dos usuários do programa sem a determinação do atendimento somente das famílias com filhos, gestantes ou nutrízes. Apesar disso, as ações desenvolvidas para o combate à pobreza extrema e à fome ainda são restritivas como afirmado por Senna et al (2007, p.89) “haja vista que o acesso das famílias sem filhos só é permitido àquelas que estiverem em situação de extrema pobreza” com renda per capita abaixo de R\$70,00

Embora o PBF não se pautar por uma política de afirmação racial, segundo os dados de MDS, em 2013, 73% dos beneficiários cadastrados eram pretos e pardos. Em dezembro de 2014, 93% de todas as famílias inscritas nos programas sociais brasileiros eram chefiadas por mulheres, e entre as chefiadas por mulheres, 68% eram lideradas por mulheres negras.

A presença mais notável de mulheres negras entre as pessoas pobres é reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais. Esta tem como eixos estruturantes os marcadores sociais como gênero e raça/etnia, os quais orientam a construção da cidadania e a efetivação de direitos. Portanto, sexo e cor são também definidores das desigualdades econômicas e sociais. Entretanto, como é possível pensar em políticas sociais no Brasil e não considerar o diferencial gerado pela exclusão econômica, social e cultural de cerca de 76 milhões de pessoas pertencentes ao segmento negro, mas esse é o fenômeno que historicamente vem ocorrendo em termos de formulação e execução de políticas sociais, o que se traduz na invisibilidade desta população balizada pela suposta democracia racial (MARQUES, 2013).

Carloto e Mariano (2009) sinalizam a importância das análises de gênero para a compreensão de políticas que tomam como



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

foco à família. A mulher, em razão de seus papéis na esfera reprodutiva, tem sido a interlocutora principal das ações. Diante disso, estudiosas feministas têm insistido em que a categoria “gênero” não pode prescindir das análises sociológicas acerca das ações estatais que têm por foco a família.

Entretanto, nos debates acadêmicos sobre o PBF predominam pesquisas que buscam avaliar a eficácia do programa: a focalização na população considerada pobre, o cumprimento das condicionalidades relativas à frequência escolar das crianças e ao acesso à saúde e à segurança alimentar. Todavia, a maioria dos estudos até aqui produzidos se dedica, sobretudo, a avaliar os impactos do PBF sobre as mulheres beneficiárias, ou seja, objetiva medir o grau de aproximação ou de distanciamento dos resultados obtidos em face das metas estabelecidas pelo próprio programa.

É a partir da própria dimensão de gênero que se advoga uma abordagem do masculino, uma vez que tanto homens quanto mulheres necessitam ser vistos em sua singularidade e em sua diversidade no âmbito das relações sociais mais amplas (Gomes, 2008). É no bojo desta nossa apreciação inicial que entendemos ser necessária a ampliação da discussão sobre as masculinidades no PBF.

Política Nacional de Assistência Social e a construção de direitos

A Assistência Social, no Brasil, só é reconhecida como direito a partir de 1988 quando a Constituição Federal a eleva ao patamar de política pública, compondo ao lado da saúde e da previdência social o tripé da seguridade social. Porém, diferentemente de seus pares, vem enfrentando muitos obstáculos para se efetivar como tal, visto que ainda é considerada por diversos atores políticos de forma reducionista, focalizada e filantrópica. Tal fato se dá por conta de seu surgimento estar diretamente vinculado à execução de ações dispersas baseadas na solidariedade religiosa e na filantropia, direcionando sua atuação na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário. Por isso, há mais de duas décadas vem tentando se consolidar e reafirmar-se no escopo das políticas sociais no Brasil. Diante dessa realidade, os desafios para sua implantação se renovam e se reinventam, tornando-se obstáculos para sua efetivação como direito dos destinatários de suas ações.

A década de 1980 foi marcada pela transição de um regime militar-ditatorial para um civil-democrático. Fruto deste processo, a Carta Magna de 1988 procurou, por meio da seguridade social, dar uma nova concepção ao campo social. O fez ampliando os direitos



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

sociais e destacando a responsabilidade do Estado brasileiro frente às políticas sociais. Outro avanço digno de nota é que ela preconizou a descentralização e a participação da população na formulação e implementação de tais políticas.

Do ponto de vista formal não há dúvidas que a política de assistência social foi incluída na seguridade social juntamente com as políticas de previdência social e de saúde. Em função disto, ela foi concebida como uma modalidade contemporânea de renda mínima garantida a quem dela necessitar, notadamente àquelas pessoas cujos rendimentos estejam em um patamar inferior a uma dada renda per capita. Além disso, a assistência social instituiu a proteção, dentre outros sujeitos, à família, à maternidade, à infância, à velhice e às pessoas com deficiência que não dispunham de meios para garantir a própria manutenção.

A assistência social foi estruturada como um conjunto de benefícios e serviços. Isto determinou que ela deixasse de ser uma área de ação governamental regida pelo signo das opções e passasse a ser uma obrigação dos entes federados agora forçados a incluí-la na gestão, no orçamento e nas pactuações. (SPOSATI, 2011).

A aprovação da PNAS, de 2004, reforçou os pressupostos subjacentes existentes quando da inscrição da assistência

na seguridade social e, mais ainda, trouxe à luz o fato de que esta política deve considerar o caráter abrangente das necessidades humanas às quais não se referem apenas às condições de saúde e sobrevivência imediata, mas sim a um conjunto de garantias do exercício da cidadania ao qual todos os cidadãos têm direito. (CARVALHO, 2007).

A PNAS estabeleceu a família como alvo central de suas ações, tomando como referência os territórios nos quais as mesmas estão inseridas e as vulnerabilidades mapeadas através de indicadores sociais. Essa normativa pretendia superar o conceito de família idealizada, ou meramente como unidade econômica, entendendo a mesma como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou de afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero (NOB, 2005).

É importante enfatizar que essa centralidade aponta para a preferência que tem se dado às famílias enquanto promotoras da proteção e do bem estar social. Ao mesmo tempo, revela uma aposta no caráter ativo e participativo destas nas políticas públicas sociais. A matricialidade sociofamiliar justifica-se a partir do argumento de que as políticas de proteção à família teriam maior impacto nas condições de vida da população pobre.



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

A princípio, concordamos com

Barbosa (2012) sobre a estratégia das mulheres serem tomadas como representantes preferenciais do benefício, uma vez que essa posição reflete o reconhecimento do papel e da importância das mulheres, como mães, na gestão das famílias pobres. Mas, é importante realçar alguns aspectos contraditórios, posto que as políticas sociais, ao mesmo tempo em que valorizam as mulheres, centralizando nelas suas ações, terminam por responsabilizá-las quanto ao sucesso e efetividade das famílias, tornando os homens invisíveis, ou pouco implicados, nas ações da assistência social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é composto de dois patamares de proteção social, a básica e a especial, de modo a garantir as seguranças de: (a) sobrevivência, (b) acolhida e convívio e, (c) convivência familiar. Antes os serviços eram prestados de forma dispersa, fragmentada e multiforme. Esse sistema trouxe uma renovada concepção do significado dos serviços socioassistenciais e dos modos de estruturação hierarquizada das proteções básica e especial.

No primeiro caso, a proteção social básica, ficará sob responsabilidade dos Cras e de outras instituições básicas e públicas de assistência social. Como exposto na PNAS, são considerados serviços de proteção básica aqueles que têm a família como unidade de

referência, ofertando um conjunto de serviços locais “(...) que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; assim como a promoção da sua integração ao mercado de trabalho.” (MDS, 2009, p. 27).

Na proteção social especial são considerados dois níveis de complexidade, a média e a alta. De acordo com os documentos oficiais, ambas estão direcionadas ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de direitos violados. No entanto, o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários, tendo como unidade pública de referência os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) (MDS, 2009).

Conclusões

Os questionamentos aqui levantados são pontos de partida para alavancar o debate sobre homens com a titularidade do benefício do PBF. Essa reflexão vem ao encontro da discussão que envolve o entrelaçamento das categorias homens, masculinidades e ações dos serviços socioassistenciais.

Nessa direção, falar sobre a inviabilidade dos homens negros no PBF pode ser vista como uma volta à hegemonia do masculino sobre o feminino, configurando-se como movimento



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero

antifeminista. Entretanto, propõe-se que sejam abordadas as especificidades dos homens no PBF para que, junto com as mulheres, se construa uma concepção abrangente, voltada para a promoção da visibilidade masculina a partir de uma perspectiva relacional de gênero.

Para trazer à tona esse debate, é indispensável colocar na ordem do dia a análise crítica do PBF, em volta do qual se articulam os significados sociais da masculinidade e da feminilidade que influenciam diretamente quem serão os sujeitos atendidos pelas ações socioassistenciais.

Referências

BARBOSA, Daguiomar de Oliveira. Assistência Social e Gênero: reflexões sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: Anais... Encontro Nacional de Política Social, 7., junho de 2012.

BARBOSA, Daguiomar de O; FREITAS, Rita de C.S. A invisibilidade dos homens na proteção social básica: um debate sobre gênero e masculinidades. v.13i2. 23131. OPSIS 13.2 (2013): 58-83.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília: MDS, 2004

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Sistema Único de Assistência Social. Proteção social Básica, Orientações técnicas Centro de referência de assistência social – CRAS. Brasília, 2009.

BRASIL. Resolução Nº 33, DE 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social –NOB/SUAS, 2005. Brasília, DF, n. 2, 3 de jan. de 2013. Seção 1, p. 155.

CAMPOS, Luciana Rosa. O lugar do gênero nas políticas de seguridade social. Dissertação de mestrado em serviço Social. PUC/SP, 2012.

CARLOTO, Cassia.; MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do caminho entre o público e o privado: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 451-47, mai./ago. 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Família e políticas públicas. In.: ACOSTA, A.R.; VITALE, M.A.F. (Org.). Família: redes, laços e políticas públicas. São Paulo, IEE/PUC-SP, p. 267-274. 2007.

GOLDANI, Ana Maria. Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la "realidad" brasileña y la utopía. 2005. 27p.

GOMES, Romeu. Sexualidade masculina, gênero e saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

MARQUES, Joflson Santana. Questão racial e serviço social: um olhar sobre sua produção teórica antes e depois. Revista Libertas, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Relatório de informações sociais. 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada>. Acesso em: 25 jan. 2018.

NASCIMENTO. Elaine Ferreira do. Em busca do pai: um estudo sobre a paternidade



XX REDOR

Encontro da Rede Feminista Norte
e Nordeste de Estudos e Pesquisas
sobre Mulher e Relações de Gênero

adolescente. Tese (Doutorado em saúde da mulher e da criança, Rio de Janeiro), - Instituto Fernandes Figueira/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2006.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: Mulher e realidade: mulher e educação. Porto Alegre, Vozes, V. 16, nº 2, jul/dez de 1990.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção Social na América Latina em Contexto da Globalização. Brasil: Permalink, 2011.

SENNA, Monica. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Rev. Katál., Florianópolis, v.10 n.1, p. 86-94 jan./jun. 2007.